

T-9206-82

T-9206-82

Public Service Alliance of Canada (Plaintiff)

v.

The Queen in right of Canada as represented by Treasury Board and Attorney General of Canada (Defendants)

Trial Division, Reed J.—Ottawa, February 20 and March 21, 1984.

Public service — Public Sector Compensation Restraint Act — Whether Act denying freedom of association guaranteed by Charter — Whether rights to bargain and strike protected by freedom of association — Whether Charter s. 7 right to liberty including liberty to bargain terms and conditions of employment; if so, whether such right denied by Act and whether denial contrary to principles of fundamental justice — Assuming Charter right or freedom infringed, whether reasonable limit demonstrably justified in free and democratic society — Whether Act depriving plaintiff of enjoyment of property without due process, contrary to Bill of Rights s. 1(a) — Whether Act denying equality before law and protection of law, contrary to Bill of Rights s. 1(b) — 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. 1, 2(d), 7, 8, 9, 10, 12, 33 — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, ss. 2(1), 4(1)(a),(b), 5, 6, 7, 8(1), 9(1),(2), 10, 16 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 49(2)(b), 63, 77, 101 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(a),(b) — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91, 92.

Anti-inflation — Public Sector Compensation Restraint Act — Whether Act denying freedom of association guaranteed by Charter — Whether rights to bargain and strike protected by freedom of association — Whether Charter s. 7 right to liberty including liberty to bargain terms and conditions of employment; if so, whether such right denied by Act and whether denial contrary to principles of fundamental justice — Assuming Charter right of freedom infringed, whether such infringement reasonable limit demonstrably justified in free and democratic society — Whether Act depriving plaintiff of enjoyment of property without due process of law, contrary to Bill of Rights s. 1(a) — Whether Act denying equality before law and protection of law, contrary to Bill of Rights s. 1(b) — 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. 1, 2(d), 7, 8, 9, 10, 12, 33 — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, ss. 2(1), 4(1)(a),(b), 5, 6, 7, 8(1), 9(1),(2), 10, 16 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 49(2)(b), 63, 77.

Alliance de la Fonction publique du Canada (demanderesse)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le conseil du Trésor et le procureur général du Canada (défendeurs)

b Division de première instance, juge Reed—Ottawa, 20 février et 21 mars 1984.

Fonction publique — Loi sur les restrictions salariales du secteur public — La Loi dénie-t-elle le droit à la liberté d'association garanti par la Charte? — Les droits de négocier et de faire la grève sont-ils protégés par la liberté d'association? — Le droit à la liberté prévu à l'art. 7 de la Charte inclut-il la liberté de négocier les conditions d'emploi et, dans l'affirmative, la Loi viole-t-elle ce droit et cette violation est-elle contraire aux principes de justice fondamentale? — Si on présume qu'un droit ou une liberté de la Charte a été violée, s'agirait-il d'une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique? — La Loi prive-t-elle la demanderesse de la jouissance d'un bien sans application régulière de la loi, en violation de l'art. 1a) de la Déclaration des droits? — La Loi refuse-t-elle l'égalité devant la loi et la protection de la loi en violation de l'art. 1b) de la Déclaration des droits? — 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. 1, 2d), 7, 8, 9, 10, 12, 33 — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, art. 2(1), 4(1),a),b), 5, 6, 7, 8(1), 9(1),(2), 10, 16 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 49(2)b), 63, 77, 101 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1a),b) — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91, 92.

Anti-inflation — Loi sur les restrictions salariales du secteur public — La Loi dénie-t-elle le droit à la liberté d'association garanti par la Charte? — Les droits de négocier et de faire la grève sont-ils protégés par la liberté d'association? — Le droit à la liberté prévu à l'art. 7 de la Charte inclut-il la liberté de négocier les conditions d'emploi et, dans l'affirmative, la Loi viole-t-elle ce droit et cette violation est-elle contraire aux principes de justice fondamentale? — Si on présume qu'un droit ou une liberté de la Charte a été violée, s'agirait-il d'une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique? — La Loi prive-t-elle la demanderesse de la jouissance d'un bien sans application régulière de la loi, en violation de l'art. 1a) de la Déclaration des droits? — La Loi refuse-t-elle l'égalité devant la loi et la protection de la loi en violation de l'art. 1b) de la Déclaration des droits? — 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. 1, 2d), 7, 8, 9, 10, 12, 33

101 — *Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(a),(b)* — *Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5]* (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1*), ss. 91, 92.

Labour relations — Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Not extending to freedom to bargain collectively and to strike — Ontario Divisional Court judgment in Broadway Manor Nursing Home case not followed — “Liberty” in Charter s. 7 concerning physical liberty of person, not including freedom of contract — That future wage hikes rolled back by legislation not deprivation of property without due process contrary to Bill of Rights — Right to future increases under collective agreement not vested property right — 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. 2(d), 7 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(a),(b).

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Whether Public Sector Compensation Restraint Act infringing freedom — Whether right to bargain and strike protected by Charter freedom of association — Whether international covenants acceded to by Canada protecting right to strike and, if so, whether such right necessarily incorporated in Charter — 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. 2(d), 7 — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35.

Constitutional law — Charter of Rights — Limitation clause — Assuming plaintiff’s Charter freedom of association denied by Public Sector Compensation Restraint Act, whether abridgment reasonable limit demonstrably justified in free and democratic society — Determination of reasonableness necessarily involving assessment of economic benefit to society, against cost of infringement to individuals — Benefit to society as whole not sufficiently substantial to justify abridgement of constitutionally guaranteed individual rights — Words “demonstrably justified” requiring more than reasonable rationale — 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. 1, 2 — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122.

— *Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, art. 2(1), 4(1)(a),(b), 5, 6, 7, 8(1), 9(1),(2), 10, 16 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 49(2)(b), 63, 77, 101 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, a Appendice III, art. 1(a),(b) — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91, 92.*

Relations de travail — Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d’association — Elle ne comporte pas la liberté de négocier collectivement et de faire la grève — La Cour n’a pas suivi la décision de la Cour divisionnaire de l’Ontario dans Broadway Manor Nursing Home — Le terme «liberté» à l’art. 7 de la Charte concerne la liberté physique, mais ne comprend pas la liberté de conclure des contrats — Le fait que les hausses salariales futures aient été réduites par la loi ne constitue pas une privation d’un bien sans application régulière de la loi, en violation de la Déclaration des droits — Le droit à des augmentations de salaire futures en vertu d’une convention collective n’est pas un droit acquis afférent à un bien — 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. 2d), 7 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1(a),(b).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d’association — La Loi sur les restrictions salariales du secteur public viole-t-elle une liberté? — Les droits de négocier et de faire la grève sont-ils protégés par la liberté d’association prévue à la Charte? — Les conventions internationales auxquelles le Canada a donné son adhésion protègent-elles le droit de faire la grève, et dans l’affirmative, ce droit est-il nécessairement incorporé dans la Charte? — 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. 2d), 7 — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — Si on présume que la Loi sur les restrictions salariales du secteur public viole la liberté d’association garantie à la demanderesse par la Charte, cette restriction constitue-t-elle une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique? — Afin de déterminer ce qui constitue une limite raisonnable, il est nécessaire d’évaluer l’avantage économique que la société en tire par rapport au désavantage que représente la limitation des droits des particuliers — Les avantages que la société dans son ensemble peut retirer ne sont pas suffisamment importants pour justifier la limitation de droits individuels garantis par la Constitution — L’expression «dont la justification puisse se démontrer» requiert plus qu’un fondement raisonnable — 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. 1, 2 — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122.

Constitutional law — Charter of Rights — Right to liberty — Whether right to "liberty" in s. 7 including freedom to enter into contracts relating to terms of employment — Freedom to contract, being economic right, not included in concept of "liberty" — S. 7 concerned with physical liberty of person, right to dispose of own body, of own person — "Principles of fundamental justice" in s. 7 used in procedural, not substantive sense — 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. 1, 2 — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122.

Canadian Bill of Rights — Enjoyment of property — Whether Public Sector Compensation Restraint Act depriving plaintiff of enjoyment of property without due process of law — Right to wage increase under collective agreement not vested and enforceable property right — "Due process of law" in s. 1(a) used in procedural, not substantive sense — Due process clause not applicable to protect property rights affected by federal expropriation and nationalization laws — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(a) — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122.

Canadian Bill of Rights — Equality before law — Whether infringed by Public Sector Compensation Restraint Act as civil servants allegedly singled out in capricious and arbitrary manner — Employer-employee relationship between government and union sufficient for Act to meet test of "valid federal objective" as used in case law — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(b) — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122 — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91, 92.

Evidence — Explanations of Minister sponsoring Bill before Joint Parliamentary Committee — Weight to be given to such comments.

In 1982, the Parliament of Canada adopted the *Public Sector Compensation Restraint Act* by which collective agreements in the public sector were extended for a period of two years. The Act rolled back wage increases in the agreements to 6% for the first year and provided for an increase of 5% for the second year. Since the *Public Service Staff Relations Act* prohibits strikes when a collective agreement is in force, the right to strike was therefore abrogated for the period of extension. The *Public Sector Compensation Restraint Act* also permitted changes to collective agreements, but only if agreed to by the Treasury Board or the Governor in Council.

The plaintiff seeks a declaration that the Act is invalid as inconsistent with the Charter of Rights or that it is inoperative as inconsistent with the Bill of Rights. More precisely, the

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à la liberté — Le terme «liberté» à l'art. 7 comprend-il la liberté de conclure des contrats relatifs aux conditions d'emploi? — La liberté de contracter étant un droit économique, elle n'est pas comprise dans le concept de «liberté» — L'art. 7 vise la liberté physique de la personne, la liberté de disposer de son corps, de sa personne — L'expression «principes de justice fondamentale» à l'art. 7 touche à des notions de procédure et non à des notions de fond — 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. 1, 2 — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122.

Déclaration canadienne des droits — Jouissance des biens — La Loi sur les restrictions salariales du secteur public prive-t-elle la demanderesse de la jouissance d'un bien sans application régulière de la loi? — Le droit à une augmentation de salaire en vertu d'une convention collective n'est pas un droit acquis et exécutoire afférent à un bien — L'expression «application régulière de la loi» à l'art. 1a) touche à des notions de procédure et non à des notions de fond — La clause de l'application régulière de la loi ne s'applique pas pour protéger les droits afférents aux biens touchés par l'expropriation et par les lois en matière de nationalisation — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1a) — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122.

Déclaration canadienne des droits — Égalité devant la loi — La Loi sur les restrictions salariales du secteur public viole-t-elle ce principe de l'égalité devant la loi parce qu'elle différencie les fonctionnaires d'une manière fantaisiste et arbitraire? — La relation employeur-employé qui existe entre le gouvernement et le syndicat est suffisante pour satisfaire au critère de l'expression «objectif fédéral régulier» telle qu'elle est employée dans la jurisprudence — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1b) — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122 — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91, 92.

Preuve — Explications du Ministre présentant le projet de loi au Comité mixte du Parlement — Importance qu'il faut accorder à ces commentaires.

En 1982, le Parlement du Canada a adopté la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* qui a prorogé pour une période de deux ans les conventions collectives du secteur public. La Loi a ramené les augmentations de salaire prévues dans les conventions à 6 % pour la première année et a fixé une augmentation de 5 % pour la deuxième année. Étant donné que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* interdit les grèves tant qu'une convention collective est en vigueur, le droit de faire la grève a donc été retiré pour la durée de la prorogation. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* permettait également d'apporter des modifications aux conventions collectives, sous réserve toutefois de l'approbation du conseil du Trésor ou du gouverneur en conseil.

La demanderesse cherche à obtenir un jugement déclaratoire portant que la Loi est nulle car incompatible avec la Charte des droits ou inopérante car incompatible avec la Déclaration des

contention is that the Act deprives the plaintiff and its members of (a) the fundamental freedom of association guaranteed by section 2 of the Charter; (b) the liberty to bargain their terms and conditions of employment, contrary to the principles of fundamental justice, in violation of section 7 of the Charter; (c) the enjoyment of property without due process of law, contrary to paragraph 1 (a) of the Bill of Rights; (d) equality before the law and of protection of the law, contrary to paragraph 1(b) of the Bill of Rights.

Held, the action should be dismissed.

Even though the Act provides for the possibility of making changes to collective agreements, the right to collective bargaining cannot be said to be preserved since there is no right to collectively withdraw services. As for the argument that the right to collective bargaining is not destroyed, but merely suspended for a certain period, the fact is that a suspension is a denial for a certain period. While the right to collective bargaining, if constitutionally entrenched, would not carry with it a duty on the employer to bargain in good faith or the right to have operating all the mechanisms of arbitration and conciliation of the *Public Service Staff Relations Act*, it would, in spite of a Minister's comments to the contrary before a Joint Parliamentary Committee, carry with it the right to strike.

The plaintiff's arguments to the effect that the freedom to bargain is encompassed by the concept of freedom of association are heavily based on the *Broadway Manor* case. In that case, the judge relied on the Minister's interpretation of that concept. Ministers' comments before Parliamentary Committees should not be given too much weight: they have an advocacy character and are meant to convince the members of those committees. Secondly, the judge found that the history of freedom of association at common law encompassed a right to bargain collectively and strike, but the cases relied on only deal with the history of the right to strike. Thirdly, it was found that international covenants to which Canada has acceded protect this right. Most of the conventions do not expressly mention the right to strike, but even if some do, that does not mean that the Charter of Rights intended to incorporate all rights contained in those conventions. The fourth argument is that if the purposes for which an association is organized are not protected by the right to freedom of association, there is a danger that the freedom itself can be undercut. However, there is nothing in Anglo-Canadian or American case law or in the international law context which would lead to the conclusion that the use of the term "freedom of association" is meant usually to include a freedom to bargain. Furthermore, it would not have been intended in a section of the Charter dealing with fundamental rights to include a right that is essentially economic in nature without some more express wording. "Freedom of association" guarantees unions, *inter alia*, the right to join together, to solicit members and to advocate their views, but not the right to strike.

droits. La demanderesse allègue plus précisément que la Loi la prive, ainsi que ses membres, (a) de la liberté fondamentale d'association prévue à l'article 2 de la Charte; (b) de la liberté de négocier les conditions de leur emploi en violation des principes de justice fondamentale et de l'article 7 de la Charte; (c) autrement que par application régulière de la loi, de la jouissance de leurs biens en violation de l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits (d) de l'égalité devant la loi et de la protection de la loi en violation de l'alinéa 1b) de la Déclaration des droits.

b Arrêt: l'action est rejetée.

Même si la Loi prévoit qu'il est possible d'apporter des modifications aux conventions collectives, on ne peut affirmer que le droit de négocier collectivement est préservé étant donné qu'il n'existe aucun droit de cesser de fournir collectivement des services. Pour ce qui est de l'argument voulant que le droit de négocier collectivement n'est pas supprimé mais simplement suspendu pour une certaine période, il n'en demeure pas moins qu'une suspension constitue une suppression de ce droit pour une certaine période. Bien que s'il était enchâssé dans la Constitution, le droit de négocier collectivement n'obligerait pas l'employeur à négocier de bonne foi ni ne porterait le droit à l'application de tout le processus d'arbitrage et de conciliation prévu dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, il comprendrait, malgré les commentaires contraires d'un ministre devant un comité mixte du Parlement, le droit de faire la grève.

Les arguments de la demanderesse voulant que la liberté d'association comporte la liberté de négocier reposent en grande partie sur la décision rendue dans l'affaire *Broadway Manor*. Dans cette affaire, le juge a d'abord fondé sa décision sur l'interprétation de ce concept faite par le Ministre. Il ne faut pas accorder trop d'importance aux commentaires des ministres devant des comités du Parlement: ils tiennent du plaidoyer et ont pour but de convaincre les membres de ces comités. Deuxièmement, le juge a conclu que selon l'histoire de la liberté d'association en *common law*, celle-ci comprenait le droit de négocier collectivement et de faire la grève; toutefois, les décisions invoquées ne traitent que de l'histoire du droit de grève. Troisièmement, il a conclu que les conventions internationales auxquelles le Canada a donné son adhésion protègent ce droit. La plupart de ces conventions ne mentionnent pas expressément le droit de faire la grève, mais même si certaines le font, cela ne signifie pas que la Charte des droits avait pour objet d'incorporer tous les droits prévus dans ces conventions. Le quatrième argument porte que si les objectifs pour lesquels une association est formée ne sont pas protégés par le droit à la liberté d'association, il y a un danger que la liberté soit elle-même anéantie. Cependant, rien dans la jurisprudence anglo-canadienne ou américaine ni dans le contexte du droit international ne permet de conclure que l'emploi des termes «liberté d'association» est habituellement destiné à comprendre un droit de négocier. En outre, le législateur n'a pu avoir l'intention d'inclure dans un article de la Charte qui traite des droits fondamentaux un droit qui est de nature essentiellement économique sans l'indiquer par une formulation plus explicite. La «liberté d'association» garantit notamment aux syndicats le droit de s'associer, de recruter des membres et de faire valoir leurs positions, mais non le droit de faire la grève.

In view of this conclusion, it would not be necessary to examine whether the Act is a reasonable limit demonstrably justified in a free and democratic society within the meaning of section 1 of the Charter. But since this case was expected to be appealed, the evidence and arguments on this point were reviewed. While the determination of whether the Act is a "reasonable limit" is not an economic question, economic evidence may well be a starting point in a case such as this. There must be an assessment of the economic benefit to society against the cost of the infringement to individuals. At the time, it was a reasonable economic judgment to have concluded that inflation was a problem which needed government intervention. But the evidence is clear that monetary policy and not wage-price controls is the primary tool by which to combat inflation. The evidence clearly indicates that the decline in inflation was due to the world recession and not the government's 6 and 5 program. It seems reasonable to conclude that it played little part in the reduction of inflation. The Act was designed to have a demonstrative effect, not to serve as a direct economic lever to combat inflation. At most, it seems to have been conceived to create some psychological effects, some dampening of expectations. Such a measure would not meet the test of section 1 of the Charter. If freedom to bargain collectively was a constitutionally guaranteed right, the Restraint Act would not be a "reasonable limit . . . demonstrably justified". The test is more than the requirement that the legislation have a reasonable rationale. If that were the case, there would be no scope left for section 33. While the test may vary from case to case, it must be very substantial, and in this case the benefit accruing to society is not sufficiently substantial to justify an abridgment of constitutionally guaranteed individual rights.

In arguing that the Act was contrary to the principles of fundamental justice because of its discriminatory nature, counsel raised the issue of whether section 7 of the Charter extends to substantive due process. Upon examination of case law and the leading Canadian texts on the question, the better view seems to be that section 7 relates only to procedural fairness. In any event, the term "liberty" in section 7 does not encompass freedom of contract. Section 7 is concerned with physical liberty of the person, the right to dispose of one's own body, of one's person.

The argument that the persons whose prospective wage increases under collective agreements were rolled back by the Act were deprived of property without due process of law, in violation of paragraph 1(a) of the Bill of Rights, is without foundation. A right to a wage increase at a future date under an existing collective agreement is not a property right vested and enforceable. In any event, "without due process of law" has not been interpreted as including substantive due process.

It is also argued that the right of the individual to equality before the law recognized in paragraph 1(b) of the Bill of Rights has been violated because the Act singles out federal civil servants for restrictive treatment without rational grounds. The issue is whether the Act meets the test of a "valid federal

Étant donné cette conclusion, il ne serait pas nécessaire d'examiner si la Loi constitue une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'article 1 de la Charte. Mais étant donné qu'on prévoit qu'il sera interjeté appel de la présente instance, les éléments de preuve et les arguments présentés ont été examinés. Bien que la question de savoir si la Loi constitue une «limite raisonnable» ne relève pas du domaine économique, une preuve de nature économique peut servir de point de départ dans une affaire comme celle-ci. Il faut évaluer l'avantage économique que la société tire de la Loi par rapport au désavantage que représente la limitation des droits des particuliers. À cette époque, il était raisonnable de penser, d'un point de vue économique, que l'inflation était un problème qui nécessitait l'intervention du gouvernement. Il ressort pourtant clairement de la preuve que la politique monétaire et non le contrôle des prix et des salaires est le meilleur moyen de combattre l'inflation, et que si l'inflation a diminué, c'est grâce à la récession mondiale et non au programme du 6 et 5 du gouvernement. Il semble raisonnable de conclure que ce programme n'a pas joué un grand rôle dans la réduction de l'inflation. La Loi devait servir d'exemple et non de levier économique direct pour combattre l'inflation. Tout au plus, elle semble avoir été conçue pour créer certains effets psychologiques et réduire les attentes. Une telle mesure ne satisfait pas au critère prévu à l'article 1 de la Charte. Si la liberté de négocier était un droit garanti dans la Constitution, la Loi sur les restrictions ne constituerait pas une «limite raisonnable . . . dont la justification puisse se démontrer». Le critère exige plus qu'un fondement législatif raisonnable. Si ce n'était pas le cas, l'article 33 n'aurait plus de raison d'être. Bien que le critère à appliquer puisse changer d'un cas à l'autre, il doit être très rigoureux, et en l'espèce, les avantages résultant pour la société ne sont pas suffisamment importants pour justifier la limitation de droits individuels garantis par la Constitution.

En alléguant que la Loi était contraire aux principes de justice naturelle à cause de sa nature discriminatoire, l'avocat a soulevé la question de savoir si l'article 7 de la Charte comprend l'application régulière de la loi quant au fond. Après un examen de la jurisprudence et des principaux textes canadiens portant sur cette question, il semble que l'opinion à retenir est que l'article 7 ne se rapporte qu'à l'équité dans la procédure. De toute manière, le terme «liberté» à l'article 7 ne comprend pas la liberté de conclure des contrats. L'article 7 vise la liberté physique de la personne, la liberté de disposer de son corps, de sa personne.

L'argument voulant que les personnes visées par les conventions collectives prévoyant des hausses salariales qui ont été réduites par la Loi aient été privées d'un bien sans application régulière de la loi en violation de l'alinéa 1a) de la Déclaration des droits, est sans fondement. Le droit à une augmentation de salaire fixée à une date ultérieure en vertu d'une convention collective en vigueur n'est pas un droit acquis et exécutoire afférent à un bien. De toute façon, l'expression «application régulière de la loi» n'a pas été interprétée comme comprenant l'application quant au fond.

On a aussi soutenu que le droit de l'individu à l'égalité devant la loi garanti par l'alinéa 1b) de la Déclaration des droits a été violé parce que la Loi différencie les fonctionnaires fédéraux en leur imposant des restrictions particulières sans motifs raisonnables. Il s'agit de déterminer si la Loi satisfait au

objective". In this case, the employer-employee relationship between the government and those challenging the Act is such as to constitute a sufficient justification to meet that test as defined in case law.

critère de «l'objectif fédéral régulier». En l'espèce, la relation employeur-employé qui existe entre le gouvernement et ceux qui contestent la Loi constitue une justification suffisante pour satisfaire à ce critère au sens que la jurisprudence donne à cette expression.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Minister of Home Affairs v. Fisher, [1980] A.C. 319 (P.C.); *Attorney-General of Fiji v. Director of Public Prosecutions*, [1983] 2 W.L.R. 275 (P.C.); *The Queen v. Bowen*, judgment dated November 10, 1983, Ontario High Court, not yet reported; *Re Alberta Union of Provincial Employees et al. and the Crown in right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590 (Alta. Q.B.); *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538 (P.C.); *Hanover Tp. Federation of Teachers, Local 1954 (AFL-CIO) v. Hanover Community School Corp. C.A.Ind.*, 457 F.2d 456 (1972) (7th Cir.); *Smith v. Arkansas State Highway Employees*, 441 U.S. 463 (1979) (8th Cir.); *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580*, [1984] 3 W.W.R. 481 (B.C.C.A.); *R. v. Hayden*, [1983] 6 W.W.R. 655 (Man. C.A.); *Re Mason; Mason v. R. in Right of Can.* (1983), 35 C.R. (3d) 393 (Ont. S.C.); *The Queen v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Attorney-General of Canada v. Lavell*, [1974] S.C.R. 1349; *R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376; *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370.

NOT FOLLOWED:

Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home, et al. and two other applications (1983), 44 O.R. (2d) 392; confirmed on appeal: 1086-83, judgment dated October 22, 1984, Ontario Court of Appeal, not yet reported.

DISTINGUISHED:

Crofter Hand Woven Harris Tweed Co., Ltd. v. Veitch, [1942] 1 All E.R. 142 (H.L.); *C.P.R. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609; 34 D.L.R. (2d) 654.

CONSIDERED:

Schmidt and Dahlström v. Sweden (1976), 1 E.H.R.R. 632 (Eur. Court H.R.); *Reference re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act* (1983), 147 D.L.R. (3d) 539 (B.C.C.A.); *R. v. Stevens* (1983), 145 D.L.R. (3d) 563 (Ont. C.A.); *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917.

REFERRED TO:

Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories (1983), 44 A.R. 170 (N.W.T.S.C.); *Edwards v. Attorney-General of Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.); *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500 (P.C.); *Attorney-General for Ontario and Others v.*

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Minister of Home Affairs v. Fisher, [1980] A.C. 319 (P.C.); *Attorney-General of Fiji v. Director of Public Prosecutions*, [1983] 2 W.L.R. 275 (P.C.); *The Queen v. Bowen*, jugement en date du 10 novembre 1983, Haute Cour de l'Ontario, encore inédit; *Re Alberta Union of Provincial Employees et al. and the Crown in right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590 (B.R. Alb.); *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538 (P.C.); *Hanover Tp. Federation of Teachers, Local 1954 (AFL-CIO) v. Hanover Community School Corp. C.A. Ind.*, 457 F.2d 456 (1972) (7th Cir.); *Smith v. Arkansas State Highway Employees*, 441 U.S. 463 (1979) (8th Cir.); *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580*, [1984] 3 W.W.R. 481 (C.A.C.-B.); *R. v. Hayden*, [1983] 6 W.W.R. 655 (C.A. Man.); *Re Mason; Mason v. R. in Right of Can.* (1983), 35 C.R. (3d) 393 (C.S. Ont.); *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Procureur général du Canada c. Lavell*, [1974] R.C.S. 1349; *R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693; *Prata c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376; *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370.

DÉCISION NON SUIVIE:

Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home, et al. and two other applications (1983), 44 O.R. (2d) 392 (C. Div. Ont.); confirmé en appel: 1086-83, jugement en date du 22 octobre 1984, Cour d'appel de l'Ontario, encore inédit.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Crofter Hand Woven Harris Tweed Co., Ltd. v. Veitch, [1942] 1 All E.R. 142 (H.L.); *C.P.R. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609; 34 D.L.R. (2d) 654.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Schmidt and Dahlström v. Sweden (1976), 1 E.H.R.R. 632 (C.E.D.H.); *Reference re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act* (1983), 147 D.L.R. (3d) 539 (C.A. C.-B.); *R. v. Stevens* (1983), 145 D.L.R. (3d) 563 (C.A. Ont.); *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917.

DÉCISIONS CITÉES:

Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories (1983), 44 A.R. 170 (C.S.T.N.-O.); *Edwards v. Attorney-General of Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.); *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500 (P.C.); *Attorney-General for Ontario and Others v.*

Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec, [1947] A.C. 127 (P.C.); *Attorney-General of Quebec v. Blaikie et al.*, [1979] 2 S.C.R. 1016; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, reversing (1983), 40 O.R. (2d) 481 (C.A.); *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889.

Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec, [1947] A.C. 127 (P.C.); *Procureur général du Québec c. Blaikie, et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, infirmant (1983), 40 O.R. (2d) 481 (C.A.); *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889.

COUNSEL:

Maurice W. Wright, Q.C. and Peter W. Hogg, Q.C. for plaintiff.

Eric A. Bowie, Q.C. and Robert Cousineau for defendants.

AVOCATS:

Maurice W. Wright, c.r. et Peter W. Hogg, c.r. pour la demanderesse.

Eric A. Bowie, c.r. et Robert Cousineau pour les défendeurs.

SOLICITORS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for plaintiff.

Deputy Attorney-General of Canada for defendants.

PROCUREURS:

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

REED J.: This is a claim for a declaration that the *Public Sector Compensation Restraint Act* (S.C. 1980-81-82-83, c. 122) is invalid as inconsistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, c. 11 (U.K.)), or is inoperative as inconsistent with the *Canadian Bill of Rights* (S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III]).

LE JUGE REED: Il s'agit d'une demande visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* (S.C. 1980-81-82-83, chap. 122) est nulle car incompatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés* (Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)), ou inopérante car incompatible avec la *Déclaration canadienne des droits* (S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III]).

More precisely the plaintiff claims that the *Public Sector Compensation Restraint Act* deprives the plaintiff and the federal public servants whom it represents of

La demanderesse allègue plus précisément que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* la prive, ainsi que les fonctionnaires fédéraux qu'elle représente,

(a) the fundamental freedom of association contrary to section 2 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;

a) de la liberté fondamentale d'association en violation de l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*;

(b) the liberty to bargain their terms and conditions of employment contrary to the principles of fundamental justice as provided in section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;

b) de la liberté de négocier les conditions de leur emploi en violation des principes de justice fondamentale prévus à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*;

(c) the enjoyment of property without due process of the law contrary to paragraph 1(a) of the *Canadian Bill of Rights*; and

c) autrement que par application régulière de la loi, de la jouissance de leurs biens en violation de l'alinéa 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*; et

(d) equality before the law and of protection of the law contrary to paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

The plaintiff is an "employee organization" within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act*, (R.S.C. 1970, c. P-35). It has approximately 180,000 members of whom approximately 168,000 are federal public servants.

Public Service Compensation Restraint Act

For the purposes of this action evidence was given of the effect the *Public Sector Compensation Restraint Act* had on five groups of employees for whom the plaintiff is certified as bargaining agent: the clerical and regulatory group (CR) in the administrative support category; the education group (ED) in the scientific and professional category; the education support group (EU) in the technical category; the administrative services group (AS) in the administrative and foreign services category; the program administration group (PM) of the administrative and foreign service category.

The first three groups all had collective agreements in existence at the date the *Public Sector Compensation Restraint Act* became effective. That Act was assented to August 4, 1982 but its effective date was June 29, 1982.

The collective agreement applicable to the CR group was for a two-year period which would have expired January 11, 1984. It provided for, among other things, an increase in wages of 12 to 12¼% effective December 12, 1982. The collective agreements applicable to the ED and EU groups were both for two-year periods to expire August 31, 1983. They provided for, among other things, increases in wages of a similar order effective September 1, 1982.

The *Public Sector Compensation Restraint Act* extended the life of collective agreements in force on June 29, 1982. The extension was for a two-year period from the date of the next wage increase contemplated in the respective agreements (that is from December 12, 1982 for the CR

d) de l'égalité devant la loi et de la protection de la loi en violation de l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

La demanderesse est une «association d'employés» au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (S.R.C. 1970, chap. P-35). Elle comprend environ 180 000 membres dont approximativement 168 000 sont des fonctionnaires fédéraux.

Loi sur les restrictions salariales du secteur public

Pour les fins de la présente action, on a présenté des éléments de preuve sur l'effet de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* sur cinq groupes d'employés dont la demanderesse est l'agent négociateur accrédité: le groupe des commis aux écritures et aux règlements (CR) dans la catégorie du soutien administratif, le groupe de l'enseignement (ED) dans la catégorie des emplois scientifiques et professionnels, le groupe de soutien à l'enseignement (EU) dans la catégorie des emplois techniques; le groupe des services administratifs (AS) dans la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur, et le groupe de l'administration des programmes (PM) de la catégorie des emplois administratifs et du service extérieur.

Les trois premiers groupes avaient une convention collective au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*. Cette loi a été sanctionnée le 4 août 1982, mais elle a pris effet le 29 juin 1982.

La convention collective applicable au groupe CR était d'une durée de deux ans qui aurait pris fin le 11 janvier 1984. Elle prévoyait notamment une augmentation de salaire de 12 à 12¼ % à compter du 12 décembre 1982. Les conventions collectives applicables aux groupes ED et EU étaient chacune d'une durée de deux ans devant prendre fin le 31 août 1983. Elles prévoyaient notamment des augmentations de salaire du même ordre à compter du 1^{er} septembre 1982.

La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* a prorogé les conventions collectives qui étaient en vigueur le 29 juin 1982. Cette prorogation était de deux ans à compter de la date de la prochaine augmentation de salaire prévue dans les conventions collectives respectives (c'est-à-dire, à

group and from September 1, 1982 for the ED and EU groups). Also, the Act "rolled back" the wage increases in the agreement to 6% for the first year and provided for an increase of 5% for the second year to which the agreement had been extended.

4. (1) Every compensation plan that is in effect on June 29, 1982 for employees to whom this Part applies, including every compensation plan extended under section 5, shall be extended for the period of twenty-four months

(a) from the day on which the first increase in wage rates on or after June 29, 1982 would, but for section 8, occur under the compensation plan; or

(b) where no increase in wage rates is to occur under the compensation plan on or after June 29, 1982, from the day immediately following the day on which the compensation plan would, but for this section, expire.

8. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament, any provision of a compensation plan for employees to whom this Part applies that provides for an increase in wage rates for the employees on or after June 29, 1982 shall be of no effect.

9. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament, every compensation plan for employees to whom this Part applies shall be deemed to include a provision to the effect that

(a) wage rates in effect under the plan

(i) on the day the plan would, but for section 4, expire, or

(ii) on the day immediately prior to the day on which the first increase in wage rates on or after June 29, 1982 would, but for section 8, occur under the plan,

as the case may be shall be increased for the twelve month period immediately following that day

(iii) in the case of a collective agreement or an arbitral award, by six per cent, and

(iv) in any other case, by not more than six percent;

and

(b) wage rates in effect under paragraph (a) shall be increased for the twelve month period immediately following the period referred to in that paragraph

(i) in the case of a collective agreement or an arbitral award, by five percent, and

(ii) in any other case, by not more than five per cent.

(2) For the purposes of subparagraph 1(a)(ii), the first increase in wage rates on or after June 29, 1982 that would, but for section 8, occur under a compensation plan that is deemed under subsection 4(2) to be in effect on that date shall be deemed to be the first increase in wage rates that occurs after any increase in wage rates that occurs on the day the plan comes into effect.

compter du 12 décembre 1982 pour le groupe CR et du 1^{er} septembre 1982 pour les groupes ED et EU). De plus, la Loi a ramené les augmentations de salaire prévues dans les conventions à 6 % pour la première année et a fixé une augmentation de 5 % pour la deuxième année de la prorogation.

4. (1) Le régime de rémunération en vigueur le 29 juin 1982 pour des salariés visés par la présente partie, notamment tout régime de rémunération prorogé en vertu de l'article 5, est prorogé de deux ans à compter de l'une des dates suivantes:

a) celle de la première augmentation des taux de salaire qui, en l'absence de l'article 8, surviendrait au plus tôt le 29 juin 1982;

b) celle prévue, en l'absence du présent article, pour son expiration, s'il ne comporte aucune augmentation de salaire le 29 juin 1982 au plus tôt.

8. (1) Par dérogation à toute autre loi du Parlement, sont sans effet les dispositions du régime de la rémunération de salariés visés par la présente partie qui prévoient des augmentations des taux de salaire pour le 29 juin 1982 au plus tôt.

9. (1) Par dérogation à toute autre loi du Parlement, le régime de rémunération de salariés visés par la présente partie est réputé comporter les dispositions suivantes:

a) les taux de salaire en vigueur soit à la date où le régime, en l'absence de l'article 4, aurait expiré, soit à la date précédant le jour, prévu pour le 29 juin 1982 au plus tôt, où ils auraient été, en l'absence de l'article 8, augmentés pour la première fois, sont, pour l'année suivant la date applicable, augmentés:

(i) dans le cas d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, de six pour cent,

(ii) dans les autres cas, d'un maximum de six pour cent;

b) les taux de salaire en vigueur conformément à l'alinéa a) sont, pour l'année qui suit celle visée à cet alinéa, augmentés:

(i) dans le cas d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, de cinq pour cent,

(ii) dans les autres cas, d'un maximum de cinq pour cent.

(2) Pour l'application de l'alinéa (1)a) au régime de rémunération visé au paragraphe 4(2), l'augmentation de taux de salaire qui suit celle qui survient à la date d'entrée en vigueur du régime est réputée celle que vise cet alinéa.

Neither the AS nor the PM groups were covered by collective agreements on June 29, 1982. The agreements previously applicable to them had expired June 20, 1982. On June 18, 1982 the plaintiff on behalf of the AS group had requested the establishment of an arbitration board pursuant to section 63 of the *Public Service Staff Relations Act* to resolve the outstanding differences respecting a new collective agreement. On July 8, 1982 an arbitration board was established but no hearings on the merits were held before August 4, 1982, the date of the passage of the Restraint Act.

The plaintiff, on behalf of the PM group, had been involved in bargaining with the employer during the summer of 1982. Notice to bargain, pursuant to paragraph 49(2)(b) of the *Public Service Staff Relations Act* had been given April 21, 1982. On September 16, 1982 the plaintiff, on behalf of the PM group, asked that a conciliation board be established pursuant to section 77 of the *Public Service Staff Relations Act*.

For groups not covered by collective agreements on June 29, 1982, the Restraint Act extended the life of the expired agreement for a year from its expiry date (from June 20, 1982 for the AS and PM groups) allowed for a wage increase of no more than 9% for that year.

5. (1) Subject to subsection (2), where a compensation plan for employees to whom this Part applies would, but for this subsection, have expired before June 29, 1982 and no new compensation plan was established before that date, or on or after that date in accordance with subsection 4(2), the compensation plan shall be extended

(a) where the compensation plan would have expired on or after June 29, 1981, for the twelve month period immediately following the day the plan would have expired; or

(b) where the compensation plan would have expired before June 29, 1981, until June 29, 1982.

(2) A compensation plan for management employees that would, but for this subsection, have expired before June 29, 1982 shall be extended until June 30, 1982.

10. A compensation plan that is extended under subsection 5(1) shall be deemed to include a provision to the effect that wage rates in effect under the plan on the day the plan would, but for subsection 5(1), have expired shall be increased

(a) in the case of the compensation plan referred to in paragraph 5(1)(a), for the twelve month period referred to in that paragraph by not more than nine per cent; and

Ni le groupe AS ni le groupe PM n'avaient de convention collective le 29 juin 1982. Leurs conventions avaient pris fin le 20 juin 1982. Le 18 juin 1982, la demanderesse avait demandé, au nom du groupe AS, la constitution d'un conseil arbitral conformément à l'article 63 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* afin de résoudre les différends existant au sujet de la nouvelle convention collective. Un conseil arbitral a été formé le 8 juillet 1982, mais aucune audition sur le fond n'a été tenue avant le 4 août 1982, date de l'adoption de la Loi sur les restrictions.

La demanderesse a négocié avec l'employeur pour le compte du groupe PM pendant l'été 1982. Un avis de négociateur, tel que le prévoit l'alinéa 49(2)(b) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, a été donné le 21 avril 1982. Le 16 septembre 1982, la demanderesse a requis, au nom du groupe PM, l'établissement d'un bureau de conciliation conformément à l'article 77 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Pour les groupes qui n'étaient pas couverts par une convention collective le 29 juin 1982, la Loi sur les restrictions a prorogé les conventions expirées pour une période d'un an à compter de leur date d'expiration (à compter du 20 juin 1982 pour les groupes AS et PM) et a permis une augmentation salariale d'un maximum de 9 % pour cette année.

5. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le régime de rémunération de salariés visés par la présente partie qui, en l'absence du présent paragraphe, aurait expiré avant le 29 juin 1982 et qui n'a pas été remplacé avant cette date, ou à cette date au plus tôt en conformité avec le paragraphe 4(2), est prorogé:

a) s'il s'agit d'un régime dont la date d'expiration est prévue pour le 29 juin 1981 au plus tôt, d'une année à compter de cette date d'expiration;

b) s'il s'agit d'un régime dont la date prévue d'expiration est antérieure au 29 juin 1981, jusqu'au 29 juin 1982.

(2) Le régime de rémunération de cadres de direction qui, en l'absence du présent paragraphe, aurait expiré avant le 29 juin 1982 est prorogé jusqu'au 30 juin 1982.

10. Un régime de rémunération prorogé en vertu du paragraphe 5(1) est réputé comporter une disposition prévoyant que les taux de salaire en vigueur à la date où le régime aurait, en l'absence du paragraphe 5(1), expiré sont augmentés:

a) pour l'année mentionnée à l'alinéa 5(1)a), dans le cas d'un régime visé à cet alinéa, d'un maximum de neuf pour cent;

(b) in the case of a compensation plan referred to in paragraph 5(1)(b),

- (i) for the period immediately preceding June 29, 1981, by such amounts as the Treasury Board may authorize, and
- (ii) for the period commencing on June 30, 1981 and ending on June 29, 1982, by not more than nine per cent.

The Act then extended these agreements for a further two years (i.e. from June 20, 1983 for the AS and PM groups) with a wage increase of 6% for the first of these two years and a wage increase of 5% for the second.

The extension for the further two years is provided for by subsection 4(1) (*supra*). It applies to compensation plans in effect on June 29, 1982 including compensation plans extended under section 5.

Needless to say, the settling of disputes, arising in the negotiation of new collective agreements, by means of a binding decision of an arbitration board, or by means of non-binding recommendations through a conciliation process, was no longer possible. Thus the arbitration board which had been established to deal with the outstanding issues concerning the AS group rendered a decision on August 31, 1982 stating that it was no longer authorized to determine the matters in dispute between the parties. The conciliation board asked to consider the outstanding issues respecting the PM group rendered a similar decision on October 6, 1982.

Indeed the role of these bodies with respect to collective bargaining is implicitly overridden by section 6 of the Restraint Act:

6. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament except the *Canadian Human Rights Act* but subject to this section and section 7, the terms and conditions of

(a) every compensation plan that is extended under section 4 or 5, and

(b) every collective agreement or arbitral award that includes such a compensation plan,

shall, subject to this Part, continue in force without change for the period for which the compensation plan is extended.

(2) The Treasury Board may authorize any change to any terms and conditions, including any increase in wage rates of not more than nine per cent,

b) dans le cas d'un régime visé à l'alinéa 5(1)b):

- (i) pour la période précédant le 29 juin 1981, du montant autorisé par le conseil du Trésor,
- (ii) pour la période allant du 30 juin 1981 au 29 juin 1982, d'un maximum de neuf pour cent.

La Loi a ensuite prorogé ces conventions pour une autre période de deux ans (c'est-à-dire, à compter du 20 juin 1983 pour les groupes AS et PM), avec une augmentation de salaire de 6% pour la première année et une augmentation de 5% pour la seconde.

La prorogation pour une période additionnelle de deux ans est prévue au paragraphe 4(1) (précité). Elle s'applique aux régimes de rémunération en vigueur le 29 juin 1982 ainsi qu'aux régimes de rémunération prorogés en vertu de l'article 5.

Il va de soi qu'il n'était plus possible de régler les différends qui apparaissent au cours des négociations des nouvelles conventions collectives par une décision exécutoire d'un conseil arbitral ou par les recommandations non-exécutoires résultant de la conciliation. Ainsi, le conseil arbitral qui avait été institué pour trancher les questions non résolues relatives au groupe AS a déclaré, dans une décision rendue le 31 août 1982, qu'il n'était désormais plus habilité à connaître des questions en litige entre les parties. Le bureau de conciliation auquel on avait demandé d'examiner les questions en litige au sujet du groupe PM a rendu une décision similaire le 6 octobre 1982.

En effet, l'article 6 de la Loi sur les restrictions a implicitement préséance sur le rôle conféré à ces organismes en matière de négociation collective:

6. (1) Par dérogation à toute autre loi du Parlement, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, mais sous réserve du présent article et de l'article 7, les dispositions d'un régime de rémunération prorogé en vertu des articles 4 ou 5 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime demeurent en vigueur sans modification, sous réserve de la présente partie, pendant la période de prorogation.

(2) Le conseil du Trésor peut autoriser la modification des dispositions, y compris une augmentation des taux de salaire d'un maximum de neuf pour cent, d'un régime de rémunération

(a) of a compensation plan that would, but for section 5, have expired before June 29, 1982; or

(b) of a collective agreement or arbitral award that includes such a compensation plan.

(3) The Treasury Board may change any terms and conditions, including any increase in wage rates of not more than nine per cent,

(a) of a compensation plan that would, but for section 5, have expired before June 29, 1982; or

(b) of a collective agreement or arbitral award that includes such a compensation plan,

where the parties to the plan fail to agree to change those terms and conditions.

(4) Nothing in this section affects any work sharing agreement that has been approved for the purposes of section 37 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*.

(5) Employees or groups of employees whose salary range as of June 29, 1982 has a maximum that equals or exceeds forty-nine thousand five hundred dollars shall not, for the twenty-four month period during which their compensation plan is extended under section 4, be entitled to the merit increases, incremental increases or performance awards that would, but for this subsection, form part of their compensation plan.

During the existence of the restraint period Treasury Board was given the authority to make changes to collective agreements or compensation plans. Also, it should be noted that section 101 of the *Public Service Staff Relations Act* prohibits strikes during the continuance of a collective agreement. Section 6 of the Restraint Act continues not only the terms and conditions of the compensation plan part of a collective agreement, but also "the terms and conditions of . . . (b) every collective agreement . . . that includes such a compensation plan. . . ." Thus, by extending the life of collective agreements for two years, and in some cases more, the Act removed the right to strike during that period.

Thus, the plaintiff argued the Restraint Act destroyed collective bargaining.

Evidence was given showing instances in which collective agreements covering employees never before covered by any collective agreement were negotiated, several instances in which changes to

qui, en l'absence de l'article 5, aurait expiré avant le 29 juin 1982 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte pareil régime.

(3) Le conseil du Trésor peut modifier les dispositions, notamment en augmentant d'un maximum de neuf pour cent les taux de salaire d'un régime de rémunération qui, en l'absence de l'article 5, aurait expiré avant le 29 juin 1982 ou d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime, lorsque les parties au régime ne parviennent pas à s'entendre sur les modifications à y apporter.

(4) Le présent article ne porte nullement atteinte aux accords de partage de travail qui ont été approuvés dans le cadre de l'article 37 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

(5) Les salariés et groupes de salariés dont l'échelle de salaire atteint, le 29 juin 1982, un maximum égal ou supérieur à quarante-neuf mille cinq cents dollars n'ont pas droit pendant les deux ans de la prorogation de leur régime de rémunération en vertu de l'article 4, aux augmentations au mérite, aux augmentations par échelon et aux primes au rendement que, en l'absence du présent paragraphe, comporterait leur régime de rémunération.

Le conseil du Trésor a été habilité, pendant la période de restrictions, à apporter des modifications aux conventions collectives ou aux régimes de rémunération. Il faudrait également noter que l'article 101 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* interdit les grèves tant qu'une convention collective est en vigueur. L'article 6 de la *Loi sur les restrictions* prévoit que restent en vigueur non seulement les dispositions du régime de rémunération faisant partie d'une convention collective mais aussi «les dispositions . . . d'une convention collective . . . qui comporte un pareil régime . . . » Ainsi, en prorogeant les conventions collectives pour deux ans, et dans certains cas pour une période plus longue, la *Loi* a retiré le droit de grève pendant cette période.

La demanderesse allègue donc que la *Loi* sur les restrictions a supprimé la négociation collective.

Des preuves ont été soumises sur des cas de négociation de conventions collectives pour des salariés qui n'avaient auparavant jamais été couverts par aucune convention collective, sur plu-

the non-compensation terms and conditions of collective agreements had occurred, and instances in which new compensation plans were negotiated and approved by the Governor in Council pursuant to section 16 of the Restraint Act.

In the first category mentioned above, the negotiation of completely new collective agreements were negotiated with small groups of employees: the janitorial and maintenance employees of the National Arts Centre and some non-public funds employees working in certain military messes. The first of these groups had indeed gone on strike for three days in the course of negotiating the collective agreement.

The second category of negotiations mentioned above included a two-year agreement negotiated by the Professional Institute of the Public Service of Canada for the home economists group whereby wage increases for the first year were 5.6%, and for the second year 5%. Other compensation items e.g., improved vacation leave, were included in the package so that the total compensation cost would remain within the 6% and 5% parameters established by the Act. Similarly, an agreement covering Air Canada's printing bureau employees provided for a 5.5% wage increase for the first year, a 5% increase for the second year but improved vacation leave benefits, etc. were also included. These settlements and three others of a comparable nature were negotiated pursuant to section 16 of the Restraint Act:

16. The Governor in Council may, by order, terminate the application of this Act in respect of an employee or a group of employees to which this Act applies.

Section 16 was added as an amendment to Bill C-124, which eventually became the Restraint Act, and its purpose was explained by the President of Treasury Board as follows:

It is important, Mr. Johnston said, that the parties have as much leeway as possible within the limits of the legislation to work out their own arrangement. For that reason the wording of the amendment has been made deliberately simple to allow for a variety of arrangements. If the parties voluntarily agree to use, say, one-half of one percent of the 6 percent allowable wage rate increase to introduce a paid maternity leave provision in their agreement, and the remaining 5.5 percent to adjust wage rates, and divide up the second year's 5 percent in a

sieurs cas où des modifications ont été apportées aux dispositions de conventions collectives qui n'étaient pas relatives à la rémunération, et sur d'autres cas où de nouveaux régimes de rémunération ont été négociés et approuvés par le gouverneur en conseil, conformément à l'article 16 de la Loi sur les restrictions.

Dans la première catégorie mentionnée plus haut, des conventions collectives entièrement nouvelles ont été négociées avec de petits groupes de salariés: les employés de soutien du Centre national des arts et certains employés non-rémunérés à partir des fonds publics et travaillant dans certains mess. Le premier de ces groupes a, en réalité, fait une grève de trois jours pendant la négociation de la convention collective.

La deuxième catégorie de négociations mentionnées plus haut portait notamment sur une convention d'une durée de deux ans négociée par l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada pour le groupe des spécialistes en économie domestique et qui prévoyait des augmentations de salaire de 5,6 % pour la première année et de 5 % pour la deuxième. D'autres éléments de la rémunération, comme par exemple de meilleurs congés annuels ont été inclus dans les clauses de sorte que l'augmentation de la rémunération respectait les chiffres de 6 et 5% fixés par la Loi. De même, une convention pour les employés de l'imprimerie d'Air Canada prévoyait une augmentation de salaire de 5,5% pour la première année et de 5 % pour la deuxième, mais elle incluait également une amélioration des congés annuels, etc. Ces ententes et trois autres ententes similaires ont été négociées conformément à l'article 16 de la Loi sur les restrictions:

16. Le gouverneur en conseil peut, par décret, mettre fin à l'application de la présente loi à l'égard de salariés ou de groupes de salariés qu'elle vise.

L'article 16 a été ajouté comme modification au projet de loi C-124 qui est devenu la Loi sur les restrictions; le président du conseil du Trésor a expliqué son but:

Il est important, a déclaré M. Johnston, que les parties puissent jouir d'autant de latitude que possible pour arriver à s'entendre dans les limites de la loi. C'est pourquoi l'on a voulu que le libellé de la modification soit simple de façon à permettre divers arrangements. Si les parties convenaient par exemple de prendre ½ pour cent d'augmentation permis des 6 pour cent pour incorporer un congé de maternité payé dans leur convention collective et d'utiliser le 5,5 pour cent qui reste pour hausser le taux de salaire, en procédant de façon similaire

somewhat similar way, then they will be found to be in keeping with the spirit and intent of the legislation. Once the Governor in Council is satisfied that their compensation plan for the two years of application of the restraint program is in keeping with the limits of the legislation, it would be allowed to terminate the application of the legislation for that group of employees. [Part of a press release quoted in a letter dated September 22, 1982 sent by the defendant to the plaintiff.]

In the third category mentioned above were changes to three or four collective agreements allowing for a compressed work week. Also, there were changes to collective agreements providing for the incorporation therein of pre-existing health and safety standards; the standards thereby became enforceable against the employer through the grievance procedure of the *Public Service Staff Relations Act* while previously they could only have been enforceable against the employer by instituting an action in tort in the courts. In addition, evidence was given that in one instance a ship's crew had been brought under new terms and conditions of employment because a vessel (*The Sir Humphrey Gilbert*) was being taken out of service and another (*The Bartlett*) was substituted therefor.

Needless to say, counsel for the plaintiff and counsel for the defendants characterized this evidence in diametrically opposite ways. Counsel for the plaintiff characterized it as demonstrating that negotiations which were still possible were essentially "*de minimis*" in nature. Counsel for the defendants characterized it as demonstrating that meaningful collective bargaining could still exist.

As I indicated to counsel, while evidence as to what negotiations actually took place may be helpful for illustrative purposes, the extent to which bargaining actually took place under or outside the Act is probably not too relevant. The issue, rather, is the extent to which such bargaining was allowed by the terms of the statute, or outside the statute; the issue is essentially one of statutory construction.

As noted above, the Act does not cover employees not previously covered by a collective bargaining agreement. Counsel for the plaintiff argued that this was an oversight in the drafting of

quant au 5 pour cent de la deuxième année on jugerait qu'elles respectent l'esprit et l'intention de la loi. Le gouverneur en conseil pourrait mettre fin à l'application de la loi s'il estimait qu'un régime de rémunération ainsi conclu, s'échelonnant sur les 2 ans d'application du programme de restriction, respectait les limites imposées par la loi. [Extrait d'un communiqué de presse cité dans une lettre du 22 septembre 1982, envoyée à la demanderesse par la défenderesse.]

Dans la troisième catégorie mentionnée, des modifications ont été apportées à trois ou quatre conventions collectives pour permettre un régime de semaine de travail comprimée. D'autres modifications ont également été apportées à des conventions collectives pour y inclure des normes existantes sur la santé et la sécurité; on pouvait dès lors obliger l'employeur à respecter ces normes en utilisant la procédure de grief prévue dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* alors qu'auparavant, on ne pouvait le faire qu'en intentant un recours délictuel devant les tribunaux. De plus, la preuve indique que, dans un cas particulier, l'équipage d'un navire a été assujéti à de nouvelles conditions d'emploi parce que le navire (*The Sir Humphrey Gilbert*) avait été mis hors de service et remplacé par un autre (*The Bartlett*).

Il va sans dire que l'avocat de la demanderesse et celui des défendeurs ont accordé à ces éléments de preuve des significations diamétralement opposées. Pour l'avocat de la demanderesse, ils démontraient que les seules négociations encore possibles portaient essentiellement sur des points mineurs, alors que pour l'avocat des défendeurs, ils prouvaient que certains éléments importants pouvaient encore être négociés dans le cadre des conventions collectives.

Comme je l'ai indiqué aux avocats, la preuve concernant les négociations qui ont réellement eu lieu peut être utile à titre d'exemple, mais la question de savoir si, en vertu ou en dépit de la Loi, des négociations ont effectivement eu lieu n'est probablement pas très pertinente. Il faut plutôt déterminer dans quelle mesure ces négociations étaient autorisées par les dispositions de la Loi, ou indépendamment de celle-ci. Il s'agit essentiellement d'une question d'interprétation de la Loi.

Comme je l'ai fait remarquer plus haut, la Loi ne s'applique pas aux salariés qui n'étaient pas auparavant couverts par une convention collective. L'avocat de la demanderesse a allégué qu'il s'agis-

the Act. Be that as it may, given the wide scope of the Act, I do not think that the exclusion of this small group, be it advertant or inadvertant, changes the essential character of the disputed legislation.

Secondly, counsel for the defendants argues that collective bargaining with respect to compensation items is still possible, with the approval of the Governor in Council, through the mechanism of section 16. I have considerable difficulty with the idea that allowing for change by approval of the Governor in Council preserves collective bargaining. The Governor in Council is not even the employer although Treasury Board, a committee of Council, is.

Counsel for the defendants argues that collective bargaining, with respect to non-compensation matters, is still possible pursuant to section 7:

7. The parties to a collective agreement, or the persons bound by an arbitral award, that includes a compensation plan that is extended under section 4 may, by agreement, amend any terms and conditions of the collective agreement or arbitral award other than wage rates or other terms and conditions of the compensation plan.

What is a non-compensation item was the subject of some disagreement and uncertainty. But, it should be noted that "compensation" is defined by the Act, subsection 2(1), as

... all forms of pay, benefits and perquisites paid or provided, directly or indirectly, by or on behalf of an employer to or for the benefit of an employee; [Underlining added.]

This is a very broad definition. It was interpreted by Treasury Board in a letter dated September 29, 1982 as including: pay, vacation leave, holidays, hours of work, rest periods, overtime including meal allowance, transportation reimbursement, leave for staff relations matters, acting pay, sick leave, marriage, bereavement or court leave, injury-on-duty leave, maternity leave, leave for family related responsibilities, education and career development leave, severance pay. The most significant conditions of employment not falling within a compensation plan which were brought to my attention are health and safety standards. These, according to the evidence of Mr. Pageau, do not form part of the compensation package.

sait d'une omission qui avait été commise au cours de la rédaction de la Loi. Quoi qu'il en soit, étant donné la large portée de la Loi, je ne crois pas que l'exclusion de ce petit groupe, par inadvertance ou non, change le caractère essentiel de la loi contestée.

L'avocat des défendeurs soutient qu'il est encore possible de négocier les questions de rémunération, avec l'approbation du gouverneur en conseil, grâce aux dispositions de l'article 16. J'ai beaucoup de difficulté à accepter l'idée que le fait de permettre des modifications par approbation du gouverneur en conseil maintient la possibilité de négocier collectivement. Le gouverneur en conseil n'est même pas l'employeur, bien que le conseil du Trésor, qui est un comité du conseil, le soit.

L'avocat des défendeurs prétend que la négociation des questions autres que la rémunération est encore possible en vertu de l'article 7:

7. Les parties à une convention collective, ou les personnes visées par une décision arbitrale, qui comporte un régime de rémunération prorogé en vertu de l'article 4 peuvent s'entendre pour modifier les dispositions de la convention ou de la décision, à l'exception des taux de salaire et des autres dispositions du régime.

La définition de ce qui constitue une question autre que la rémunération a soulevé une controverse et une certaine incertitude. Toutefois, il faut noter que le paragraphe 2(1) de la Loi définit «rémunération» comme suit:

... Toute forme de salaire ou de gratification versée, d'avantage accordé, directement ou indirectement, par un employeur ou en son nom à un salarié ou à son profit. [C'est moi qui souligne.]

Il s'agit d'une définition très large. Selon l'interprétation du conseil du Trésor, dans une lettre datée du 29 septembre 1982, elle comprend: le salaire, les congés annuels, les jours fériés, la durée du travail, les pauses, le surtemps y compris l'allocation de repas, le remboursement des frais de déplacement, les congés pour les questions relatives aux relations de travail, la rémunération provisoire, les congés de maladie, les congés de mariage, les congés de deuil et les congés pour comparution, les congés d'accident du travail, les congés de maternité, les congés pour obligations familiales, les congés d'éducation et de promotion professionnelle, l'indemnité de cessation des fonctions. Les conditions les plus importantes, non visées par un régime de rémunération, qui ont été portées à mon

In any event, I do not find it necessary to delve unduly into the distinction between compensation and non-compensation items of a collective agreement since I think neither section 7 nor section 16 can be said to preserve a right to collective bargaining. Those sections prescribe ways in which collective agreements can be changed: under section 7 by Treasury Board; under section 16 with the approval of the Governor in Council. But to prescribe ways by which collective agreements can be changed is not synonymous with preserving a right to collective bargaining. I do not see how collective bargaining can be retained when the ability to collectively withdraw services is not retained by the employees. And, this is ruled out by the operation of section 6 of the Restraint Act and section 101 of the *Public Service Staff Relations Act*, as noted above. What the Restraint Act allows is for employees to make requests for changes and for Treasury Board to consent to such requests when they relate to non-compensation items and for the Governor in Council to consent to such requests when they relate to compensation matters. But there is no element of bargaining in this. Bargaining involves a giving and taking, it involves more than just the right to make requests. We would not say that a person was free to bargain if he were compelled to purchase an article. We would not say that a person was free to bargain if he was compelled to sell an article. Similarly, I do not think one can say that a right to collective bargaining is preserved if there is no right to collectively withdraw services.

Counsel for the defendants argued that, in any event, the Restraint Act should be considered as merely suspending bargaining rights for a two or three-year period, and not as denying or destroying them. A suspension for two or three years is merely a polite way of describing a denial during that period of time.

attention sont les normes sur la santé et la sécurité. Selon le témoignage de M. Pageau, elles ne font pas partie des clauses pécuniaires.

De toute façon, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'approfondir inutilement la distinction entre les éléments d'une convention collective qui entrent dans la rémunération et ceux qui n'en font pas partie puisque j'estime qu'on ne peut affirmer que les articles 7 et 16 maintiennent le droit à la négociation collective. Ces articles déterminent les manières possibles de modifier les conventions collectives: en vertu de l'article 7, elles peuvent l'être par le conseil du Trésor et, en vertu de l'article 16, avec l'approbation du gouverneur en conseil. Toutefois, le fait de prescrire de quelle manière les conventions collectives peuvent être modifiées n'équivaut pas à préserver le droit à la négociation collective. Je ne vois pas comment la négociation collective peut être maintenue lorsque les salariés perdent la capacité de cesser collectivement de fournir des services, et ce, comme je l'ai fait remarquer plus haut, par l'application de l'article 6 de la Loi sur les restrictions et de l'article 101 de la Loi sur *les relations de travail dans la Fonction publique*. La Loi sur les restrictions autorise en fait les salariés à présenter des demandes de modifications auxquelles peut consentir le conseil du Trésor, lorsqu'il s'agit d'éléments non relatifs à la rémunération, ou le gouverneur en conseil, lorsqu'il s'agit de modifications relatives à la rémunération. On ne peut parler de négociation dans un tel cas. La négociation comporte la possibilité de faire des concessions sur certaines choses et d'en obtenir d'autres; elle nécessite plus que le simple droit de présenter des demandes. On ne dirait pas qu'une personne est libre de négocier si elle est contrainte à acheter un article, ni qu'elle est libre de négocier si elle est contrainte à vendre un article. De la même façon, je ne crois pas que l'on puisse affirmer que le droit de négocier collectivement est préservé lorsqu'il n'existe pas de droit de cesser collectivement de fournir des services.

L'avocat des défendeurs a soutenu que, de toute façon, il fallait considérer que la Loi sur les restrictions ne retirait ni ne supprimait le droit de négocier, mais le suspendait simplement pour une période de deux ou trois ans. Une suspension pour une période de deux ou trois ans est tout simplement une façon polie de décrire la suppression de ces droits pendant cette période.

Freedom of association—Charter of Rights and Freedoms

Having found that the *Public Sector Compensation Restraint Act* limits the right to bargain which federal public servants would otherwise have, it must be asked whether this is a right (freedom) protected by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The plaintiff argues that paragraph 2(d) which guarantees “freedom of association” encompasses, at least as far as trade unions are concerned, the freedom (right) to bargain.

In support of this contention counsel relies on the principle of interpretation that constitutional documents and particularly constitutional charters of rights must be given a liberal and generous interpretation. The cases cited to me were *Edwards v. Attorney-General of Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at page 136; *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500 (P.C.), at page 518; *Attorney-General for Ontario and Others v. Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 127 (P.C.), at page 154; *Minister of Home Affairs v. Fisher*, [1980] A.C. 319 (P.C.), at pages 328 and 329; *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, at page 899; *Attorney General of Quebec v. Blaikie et al.*, [1979] 2 S.C.R. 1016, at pages 1029 and 1030 and *Re Skapinker* (1983), 40 O.R. (2d) 481 (C.A.), at page 484, appealed to the Supreme Court of Canada [[1984] 1 S.C.R. 357].

There is no dispute concerning the proposition for which reference to these decisions was made: a constitutional document and particularly a constitutional charter of rights and freedoms should receive

... a generous interpretation avoiding what has been called ‘the austerity of tabulated legalism’

(*Minister of Home Affairs v. Fisher supra*, at p. 328)

That does not mean, however, as counsel for the defendants pointed out, that one is entitled to read into a constitutional document or charter of rights things that are not there. Refer: *Attorney-General of Fiji v. Director of Public Prosecutions*, [1983] 2 W.L.R. 275 (P.C.), at page 281 and *The Queen v. Bowen*, (unreported, November 10, 1983 (Ont. H.C.) at pages 8 and 9.)

Liberté d’association—Charte des droits et libertés

Après avoir conclu que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* restreint le droit de négocier que posséderaient en d’autres circonstances les fonctionnaires fédéraux, il faut se demander s’il s’agit d’un droit (d’une liberté) protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La demanderesse allègue que l’alinéa 2d) qui garantit la «liberté d’association» comprend, du moins en ce qui concerne les syndicats, la liberté (le droit) de négocier.

À l’appui de sa prétention, l’avocat invoque le principe selon lequel il faut donner une interprétation large et libérale aux documents constitutionnels et, en particulier, aux chartes des droits. Voici les arrêts qui ont été cités: *Edwards v. Attorney-General of Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), à la page 136; *British Coal Corporation v. The King*, [1935] A.C. 500 (P.C.), à la page 518; *Attorney-General for Ontario and Others v. Attorney-General for Canada and Others and Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 127 (P.C.), à la page 154; *Minister of Home Affairs v. Fisher*, [1980] A.C. 319 (P.C.), aux pages 328 et 329; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, à la page 899; *Procureur général du Québec c. Blaikie, et autres*, [1979] 2 R.C.S. 1016, aux pages 1029 et 1030, et *Re Skapinker* (1983), 40 O.R. (2d) 481 (C.A.), à la page 484, dont appel a été interjeté à la Cour suprême du Canada [[1984] 1 R.C.S. 357].

Les parties ne contestent pas la proposition appuyée par les arrêts invoqués: un document constitutionnel et, en particulier, une charte des droits et libertés prévue par la constitution devraient recevoir

[TRADUCTION] . . . une interprétation libérale évitant ce qu’on a appelé «l’austérité d’un légalisme rigide.» . . .

(*Minister of Home Affairs v. Fisher*, précité, à la page 328)

Cela ne signifie cependant pas, comme l’a fait remarquer l’avocat des défendeurs, qu’on a le droit de lire dans un document constitutionnel ou dans une charte des droits ce qui ne s’y trouve pas. Voir: *Attorney-General of Fiji v. Director of Public Prosecutions*, [1983] 2 W.L.R. 275 (P.C.), à la page 281 et *The Queen v. Bowen* (non publié, 10 novembre 1983 (H.C. Ont.), aux pages 8 et 9).

Counsel for the defendants argued that (1) the plaintiff's argument respecting the scope of paragraph 2(d) of the Charter rested on a confusion between a right and a freedom; (2) freedom of association guaranteed to employees the freedom to bargain; (3) but this freedom to bargain encompassed only freedom to associate together, to formulate joint proposals and to present those proposals to their employer; it did not encompass the right to strike and it did not obligate the employer to bargain in good faith.

I accept the concept, inherent in the argument counsel for the defendants made in drawing a distinction between a right and a freedom although I am not convinced that the words right and freedom are the appropriate labels to use in describing this distinction. It seems to me right and freedom are words very often used synonymously and to try to separate them in a categorical way may only create confusion. As I understand the concept, it is that there is a difference between a right (or freedom) belonging to someone which imposes no positive burdens on others and a right (or freedom) which imposes positive burdens on others. Thus I agree that the right (or freedom) to bargain, if constitutionally guaranteed, would not go so far as to impose on the employer a duty to bargain in good faith with the employees, or even to listen to them. He might, with impunity, turn a deaf ear, just as freedom of speech does not impose on anyone the duty to listen to what is being said.

Professor Tarnopolsky, as he then was, draws the distinction in his book *The Canadian Bill of Rights* (2nd ed, 1975) at page 1:

It may be that an individual or a group demands non-interference from the state, at least in certain activities: this is a claim for freedom or liberty. It may be, however, that the demand is for state intervention to protect one's way of life against encroachment by others, or to provide it either as a minimum living standard or on the basis of equality with others: this is a claim for the positive assistance of the state in the securing of certain rights.

See also: *Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories* (1983), 44 A.R. 170 (N.W.T.S.C.) and *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home, et al. and two other applications (infra)*.

L'avocat des défendeurs a soutenu que (1) l'argument de la demanderesse au sujet de l'étendue de l'alinéa 2d) de la Charte repose sur la confusion entre un droit et une liberté, (2) la liberté d'association garantit aux salariés la liberté de négocier, (3) la liberté de négocier ne comporte cependant que la liberté de s'associer, de formuler des propositions communes et de présenter ces propositions à l'employeur; elle ne comporte pas le droit de faire la grève et n'oblige pas l'employeur à négocier de bonne foi.

Je suis d'accord avec le concept découlant de l'argumentation de l'avocat des défendeurs qui distingue droit et liberté, bien que je ne sois pas convaincue que droit et liberté soient les termes qu'il convient d'utiliser pour établir cette distinction. Il me semble que les termes droit et liberté sont très souvent utilisés comme synonymes et que toute tentative de distinction catégorique ne peut que créer de la confusion. Si je comprends bien ce concept, il signifie qu'il existe une différence entre le droit (ou la liberté) d'une personne qui n'impose pas à d'autres personnes l'obligation de faire quelque chose, et le droit (ou la liberté) qui impose à d'autres personnes l'obligation de faire quelque chose. Ainsi, j'admets que le droit (ou la liberté) de négocier, s'il est garanti par la constitution, n'irait pas jusqu'à imposer à l'employeur l'obligation de négocier de bonne foi avec ses employés, ni même, de les écouter. Il pourrait, en toute impunité, rester sourd à leurs demandes; parallèlement, la liberté d'expression n'oblige personne à écouter ce qui est dit.

Le professeur Tarnopolsky (tel était alors son titre) a établi une distinction à la page 1 de son livre intitulé *The Canadian Bill of Rights* (2^e éd., 1975):

[TRADUCTION] Il est possible qu'un individu ou qu'un groupe exige la non-ingérence de l'État dans certaines activités du moins: il s'agit de la revendication de sa liberté. Il se peut cependant qu'il demande à l'État d'intervenir pour protéger son mode de vie contre l'immixtion d'autres personnes ou de fournir cette protection pour lui assurer un niveau de vie minimum ou l'égalité avec les autres: il s'agit alors de la revendication de l'aide de l'État pour garantir certains droits.

Voir aussi: *Allman et al. v. Commissioner of the Northwest Territories* (1983), 44 A.R. 170 (C.S.T.N.-O.) et *Re Service Employees' International Union, Local 240 and Broadway Manor Nursing Home, et al. and two other applications (ci-dessous)*.

In any event, I agree that a right (or freedom) to bargain, if constitutionally entrenched would not carry with it a duty on the employer to bargain in good faith or the right to have operating all the mechanisms of arbitration and conciliation as provided for in the *Public Service Staff Relations Act*.

But there is a leap in counsel for the defendants' argument from that proposition to the proposition that freedom to bargain includes only the right to associate together, to formulate common proposals and to present these proposals to the employer. The place of the freedom (right) to strike, or to withdraw services collectively, (which is perhaps a less emotional way of describing the activity) has not been dealt with. A (freedom) right to collectively withdraw services does not place any positive burden on the employer or on the state. It is action entirely within the hands of those alleged to have that freedom (right). As noted above, it is my view that the very notion of a right to bargain must carry with it more than merely the three elements identified by counsel for the defendants.

Counsel for the defendants based his argument that freedom to strike is not part of freedom to bargain and his argument that freedom to bargain is part of freedom of association on the comments of Mr. Kaplan before the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution: *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada*, January 22, 1981, p. 43: 69-70.

At one time records of such debates were not even admissible as relevant to the interpretation of legislation. Now that the rule has become more liberalized, we must not go too far the other way in terms of assuming that such comments should always be given significant weight. It should not be forgotten that statements made in such circumstances have an advocacy character. An attempt is being made to convince the members of the committee of the soundness of the Minister's proposals.

De toute façon, j'admets que si le droit (la liberté) de négocier était enchâssé dans la constitution, il n'obligerait pas l'employeur à négocier de bonne foi ni ne comporterait le droit à l'application de tout le processus d'arbitrage et de conciliation prévu dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Il y a cependant une marge entre cet argument de l'avocat des défendeurs et l'affirmation que la liberté de négocier comprend seulement le droit de s'associer, de formuler des propositions communes et de les présenter à l'employeur. La place qu'occupe la liberté (le droit) de faire la grève, ou de cesser collectivement de fournir des services (ce qui est peut-être une façon moins émotionnelle de décrire cette activité) n'a pas été déterminée. Le droit (la liberté) de cesser collectivement de fournir des services n'impose ni à l'employeur ni à l'État l'obligation de faire quelque chose. C'est une action qui appartient totalement à ceux qui prétendent posséder cette liberté (ce droit). Comme je l'ai fait remarquer plus haut, la notion même de droit de négocier doit, à mon avis, comporter plus d'éléments que les trois identifiés par l'avocat des défendeurs.

L'avocat des défendeurs a fondé l'argument selon lequel la liberté de faire la grève ne fait pas partie de la liberté de négocier alors que la liberté de négocier fait partie de la liberté d'association, sur les commentaires de M. Kaplan devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution: *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, 22 janvier 1981, page 43: 69-70.

Il fut un temps où les procès-verbaux de tels débats n'étaient même pas admissibles pour l'interprétation des lois. Maintenant que cette règle s'est assouplie, il ne faudrait pas aller trop loin et présumer que ces commentaires revêtent toujours une importance significative. Il ne faut pas oublier que les déclarations faites dans de telles circonstances tiennent du plaidoyer et ont pour but de convaincre les membres du comité du bien-fondé des propositions du Ministre.

Accordingly, I am not willing, in this case, to give much weight to the Minister's interpretation of the section unless there are other indicia leading to the same conclusion. As noted above, I think the Minister's position that freedom to bargain collectively does not include freedom to collectively withdraw services flies in the face of the ordinary meaning of the word bargain.

Finding that freedom to strike comes within the concept freedom to bargain does not, however, end the matter. One must also determine that freedom to bargain is encompassed by the concept of freedom of association.

Counsel for the plaintiff's arguments to this effect were heavily based on the as yet unreported decision, dated October 24, 1983, of the Ontario Divisional Court in *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home, et al. and two other applications* (1983), 44 O.R. (2d) 392. (That decision is presently under appeal.) [Appeal dismissed: 1086-83, judgment dated October 22, 1984, Ontario Court of Appeal, not yet reported.] One can summarize those arguments as: (1) it was the intention of the drafters that this be the case as is evident from the statements of Mr. Kaplan to the Joint Parliamentary Committee, (2) the history of freedom of association at common law included the freedom to bargain and strike; (3) the international covenants to which Canada has acceded protect this right and (4) freedom of association must encompass protection for the fundamental purposes for which an association is formed or else the freedom could be rendered a hollow one. In the words of Galligan J. in the *Broadway Manor* case, at page 409 of his decision:

I cannot imagine that the Charter was ever intended to guarantee the freedom of association without also guaranteeing the freedom to do that for which the association is intended. I have no hesitation in concluding that in guaranteeing workers' freedom of association the Charter also guarantees at the very least their freedom to organize, to choose their own union, to bargain and to strike.

With respect to counsel's first argument, which is supported by O'Leary J., at page 46 of his judgment in the *Broadway Manor* case, I have already indicated that I do not find it convincing. Just as I am not willing to accept Mr. Kaplan's

C'est pourquoi je ne veux pas en l'espèce accorder trop d'importance à l'interprétation de cet article par le Ministre à moins que d'autres facteurs ne mènent à la même conclusion. Comme je l'ai fait remarquer plus haut, j'estime que l'opinion du Ministre selon laquelle la liberté de négocier collectivement ne comporte pas celle de cesser collectivement de fournir des services bat en brèche le sens habituel du terme négociateur.

Le fait de conclure que le concept de liberté de négocier comprend la liberté de faire la grève ne résout cependant pas la question. Il faut également conclure que la liberté d'association comporte la liberté de négocier.

L'avocat de la demanderesse a, en grande partie, fondé ses arguments à cet effet sur la décision non encore publiée de la Cour divisionnaire de l'Ontario rendue le 24 octobre 1983 dans *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home, et al. and two other applications* (1983), 44 O.R. (2d) 392. (Cette décision fait actuellement l'objet d'un appel.) [L'appel a été rejeté par la Cour d'appel de l'Ontario: 1086-83, jugement en date du 22 octobre 1984, encore inédit.] On peut résumer ses arguments comme suit: 1) il ressort des déclarations de M. Kaplan devant le Comité mixte parlementaire que telle était l'intention des rédacteurs, 2) selon l'histoire de la liberté d'association en *common law*, celle-ci comprenait la liberté de négocier et de faire la grève, 3) les conventions internationales auxquelles le Canada a donné son adhésion protègent ce droit et 4) la liberté d'association doit comprendre la protection des objectifs fondamentaux pour lesquels une association est formée, sinon il s'agirait d'une fausse liberté. Comme l'a dit le juge Galligan à la page 409 de sa décision dans *Broadway Manor*:

[TRADUCTION] Je ne peux imaginer que la Charte avait pour objectif de garantir la liberté d'association sans garantir aussi la liberté de faire ce à quoi l'association est destinée. Je n'ai aucune hésitation à conclure qu'en garantissant aux membres la liberté d'association, la Charte leur garantit tout au moins la liberté de s'organiser, de choisir leur propre syndicat, de négocier et de faire la grève.

En ce qui concerne le premier argument de l'avocat, qui est appuyé par le juge O'Leary à la page 46 de son jugement dans *Broadway Manor*, j'ai déjà indiqué que je ne le trouve pas convaincant. Je ne suis pas plus disposée à accepter l'inter-

interpretation of the concept of bargaining equally I am not willing to accept his interpretation of the concept of freedom of association.

With respect to the second argument, O'Leary J. in the *Broadway Manor* case, at pages 47 and following of his judgment, purported to find that the history of freedom of association at common law encompassed a freedom (right) to bargain collectively and strike. He relied on *Crofter Hand Woven Harris Tweed Co., Ltd. v. Veitch*, [1942] 1 All E.R. 142 (H.L.), at pages 158-159, and *C.P.R. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609, at pages 619-621; 34 D.L.R. (2d) 654, at pages 656-657. But neither of these cases deal with the history of the freedom of association. Rather they deal with the history of the right to strike.

The third argument, that based on the international covenants is found at pages 49-54 of O'Leary J.'s decision. I do not draw the same conclusion from a review of the international covenants as he does. The U. N. *Universal Declaration of Human Rights* provides in article 20:

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.

and in article 23:

4. Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

The U. N. *International Covenant on Civil and Political Rights* acceded to by Canada on May 19, 1976 provides in article 22:

1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.

The *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* provides in article 11:

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

I do not find that the wording of any of these conventions carries with it a right to strike. They seem to do no more than to accord to employees

prétation faite par M. Kaplan du concept de liberté d'association qu'à accepter son interprétation du concept de négociation.

Pour ce qui est du deuxième argument, le juge O'Leary, aux pages 47 et suivantes de sa décision dans *Broadway Manor*, tendait à conclure que selon l'histoire de la liberté d'association en *common law*, celle-ci comprenait la liberté (le droit) de négocier collectivement et de faire la grève. Il a invoqué les décisions rendues dans *Crofter Hand Woven Harris Tweed Co. Ltd. v. Veitch*, [1942] 1 All E.R. 142 (H.L.), aux pages 158 et 159, et dans *C.P.R. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609, aux pages 619 à 621; 34 D.L.R. (2d) 654, aux pages 656 et 657. Aucune de ces affaires ne traitait toutefois de l'histoire de la liberté d'association. Elles traitaient plutôt de l'histoire du droit de grève.

Le troisième argument, fondé sur les conventions internationales, se trouve aux pages 49 à 54 de la décision du juge O'Leary. Je ne tire pas de l'examen des conventions internationales les mêmes conclusions que lui. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies prévoit à l'article 20:

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

et à l'article 23:

4. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* des Nations Unies, auquel le Canada a donné son adhésion le 19 mai 1976, prévoit à l'article 22:

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

Le traité européen intitulé *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* prévoit à l'article 11:

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

Je ne crois pas que le libellé de ces conventions comporte un droit de faire la grève. Elles paraissent accorder tout au plus aux employés le droit de

the right to join together in association, to organize and to advocate their common interests without reprisal. See *Schmidt and Dahlström v. Sweden* (1976), 1 E.H.R.R. 632 (Eur. Court H.R.), at page 636, where Swedish legislation denying retroactivity of benefits to employees who had engaged in a strike, while granting retroactive benefits to those who did not strike was held not to infringe Article 11 of the European Convention.

The U.N. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* to which Canada acceded on May 19, 1976 and the I.L.O. Conventions do go further. The first of the above expressly provides for a right to strike:

Article 8

1. The States Parties to the present Covenant undertake to ensure:

(a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade-union organizations;

(c) The right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;

(d) The right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country.

2. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces or the police or of the administration of the State.

3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or apply the law in such a manner as would prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

Convention 87 of the International Labour Organization provides in part:

Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject to the rules of the

s'associer, de s'organiser et de promouvoir leurs intérêts communs sans subir de représailles. Voir *Schmidt and Dahlström v. Sweden* (1976), 1 E.H.R.R. 632 (C.E.D.H.), à la page 636, où on a jugé qu'une loi suédoise refusant la rétroactivité de certains avantages aux employés qui avaient fait la grève tout en accordant de tels avantages à ceux qui n'y avaient pas participé, ne violait pas l'article 11 de la Convention européenne.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, auquel le Canada a donné son adhésion le 19 mai 1976, et les conventions de l'OIT vont plus loin. Le pacte mentionné prévoit expressément un droit de grève:

Article 8

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer:

a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui;

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier;

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui;

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte—ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte—aux garanties prévues dans ladite convention.

La convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail prévoit notamment:

Article 2

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des

organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.

Article 3

1. Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.

2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Article 4

Workers' and employers' organisations shall not be liable to be dissolved or suspended by administrative authority.

Article 5

Workers' and employers' organisations shall have the right to establish and join federations and confederations and any such organisation, federation or confederation shall have the right to affiliate with international organisations of workers and employers.

Article 8

1. In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organisations, like other persons or organised collectivities, shall respect the law of the land.

2. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention.

Article 3 of this Convention, at least to the extent that it guarantees a right "to organize their ... activities", seems to have been interpreted as guaranteeing a qualified right to strike. (It should be noted, however, that the Judicial Committee of the Privy Council in the *Collymore* case (*infra*) and the Alberta Court of Queen's Bench in *Re Alberta Union of Provincial Employees et al. and the Crown in right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590 both interpreted Convention 87 as not including any such right.)

In any event, the fact that Canada has acceded to international conventions which provide for a right to strike does not mean that the Charter of Rights which was intended to place certain rights above the ordinary laws of the land intended to incorporate all rights contained in those international conventions. There are many conventions

organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Article 4

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Article 5

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

Il semble que l'on ait interprété l'article 3 de cette convention, du moins dans la mesure où il garantit un droit «d'organiser leur ... activité», comme la garantie d'un droit restreint de faire la grève. (Notons toutefois que le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *Collymore* (voir plus loin) et la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta dans *Re Alberta Union of Provincial Employees et al. and the Crown in right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590, ont interprété la convention n° 87 comme ne comprenant pas un tel droit.)

De toute façon, le fait que le Canada ait adhéré à des conventions internationales qui prévoient un droit de grève ne signifie pas que la Charte des droits, qui était destinée à donner préséance à certains droits sur les lois ordinaires du pays, avait pour objet d'incorporer tous les droits prévus dans ces conventions internationales. Le Canada signe

which Canada signs, seeing them as in conformity with the ordinary law of the land, or being willing to make the ordinary law conform thereto. But it is an entirely different thing to draw from that the intention to put such rights in a sense above the ordinary laws of the land as is done in a constitutional charter. This is especially so when the international convention rights in question are conditioned expressly to be only "exercised in conformity with the laws of the particular country" as is the case with the U.N. *International Convention on Economic, Social and Cultural Rights*, or implicitly limited as is the case with the I.L.O. Convention. These two international conventions go far beyond what is usually considered to be fundamental rights, or what can fairly be said to be encompassed under the rubric "fundamental rights" in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In this regard, it is important to note that a complaint was brought against the Government of Canada by the Professional Institute of the Public Service of Canada, the Canadian Labour Congress, the plaintiff in this action and the Confederation of Canadian Unions alleging that the Restraint Act constituted a violation of trade union rights as set out in the I.L.O. Conventions 87, 98 and 151: Case No. 1147, found in the 222nd Report of the Committee on Freedom of Association, International Labour Office, Geneva 1-4 March 1983. The Committee on Freedom of Association did not find that Canada contravened the conventions.

As regards the alleged violation of Article 2 of Convention No. 87, the Committee after a thorough examination of the Act, considers that the right of workers in the federal public service to establish and join organizations of their own choosing without previous authorization would not appear to be adversely affected.

The committee did not find that the Act infringed article 3 of Convention No. 87:

The denial of the right to strike in the present case, despite the measures taken to place certain restrictions on wage bargaining, is nevertheless accompanied by procedures which allow not only for bargaining beyond the minimum levels fixed by the new legislation (i.e. 6 per cent and 5 per cent), but which in certain cases, allow for exceptions to be made as well as

de nombreuses conventions, soit qu'il considère qu'elles sont compatibles avec ses règles de droit ordinaires, soit qu'il accepte de rendre ses règles de droit ordinaires conformes à celles-ci. Toutefois, c'est une toute autre chose que d'en conclure qu'il avait l'intention de donner préséance à ces droits sur les règles de droit ordinaires du pays comme c'est le cas dans une charte constitutionnelle. C'est particulièrement vrai lorsqu'il est expressément stipulé que les droits prévus dans des conventions internationales ne peuvent être exercés que «conformément aux lois de chaque pays» comme c'est le cas dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* des Nations Unies, ou qu'ils sont assortis de limites tacites comme dans le cas de la Convention de l'OIT. Ces deux conventions internationales comprennent d'autres droits que ceux qui sont habituellement considérés comme des droits fondamentaux, ou dont on pourrait affirmer en toute impartialité qu'ils sont inclus dans le titre «libertés fondamentales» de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Il est important de noter à cet égard que l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, le Congrès du travail du Canada, la demanderesse en l'espèce et la Confédération des syndicats canadiens ont déposé une plainte contre le gouvernement du Canada alléguant que la Loi sur les restrictions violait les droits syndicaux énoncés dans les conventions n° 87, 98 et 151 de l'OIT: Cas n° 1147, 222^e Rapport du Comité de la liberté syndicale, Bureau international du Travail, Genève, 1^{er}-4 mars 1983. Le Comité de la liberté syndicale a jugé que le Canada n'avait pas violé les conventions.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 2 de la convention n° 87, le comité, après un examen approfondi des dispositions de la loi, estime que le droit des travailleurs de la fonction publique fédérale de constituer des organisations de leur choix, et de s'y affilier, sans autorisation préalable ne semble pas mis en cause.

Le comité n'a pas jugé que la Loi enfreignait l'article 3 de la convention n° 87:

Le comité estime que, malgré les mesures prises pour limiter les négociations salariales, la suppression du droit de grève dans le cas présent est assortie de procédures qui, non seulement peuvent aboutir à une négociation au-delà des niveaux fixés par la nouvelle loi (c'est-à-dire 6 pour cent et 5 pour cent), mais encore permettent des dérogations dans certains cas et assurent

providing for mediation in case of dispute. [On this point the Committee's interpretation of the effect of the Restraint Act is different from my own.]

Article 4 of Convention 98 was also held not to have been infringed:

As regards the allegation that Article 4 of Convention No. 98 is violated by the suspension of collective bargaining imposed by the Act, the Committee would recall the criteria established by I.L.O. supervisory bodies ... namely that stabilization measures restricting the right to collective bargaining might be acceptable on condition that they are of an exceptional nature, and only to the extent that they are necessary, without exceeding a reasonable period, and that they are accompanied by adequate safeguards to protect workers' living standards.

Articles 7 and 8 of Convention No. 151 were held not to have been violated because:

Article 7 allows a certain flexibility in the choice of procedures to be issued in the determination of the terms and conditions of employment ... some of the parties in the present case are continuing negotiations on certain issues ... the Committee is unable to conclude that public employees cannot participate in the determination of their terms and conditions of employment ...

As regards the alleged breach of Article 8 of Convention No. 151 concerning the settlement of disputes ... This Article has been interpreted as giving a choice between negotiation or other procedures ... in settling disputes. In the present case, the temporary exclusion of third party arbitration procedures that are normally available under the Public Service Staff Relations Act would not conflict with the requirements of Article 8 ...

See also *Re Alberta Union of Provincial Employees et al. and the Crown in right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590 where the Alberta Court of Queen's Bench held that provincial legislation limiting the right to strike and limiting the matters which could be dealt with by an arbitration board did not violate Canada's international obligations under I.L.O. Convention No. 87 or under the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

The fourth argument found in the *Broadway Manor* case is perhaps the most compelling: that if the purposes for which an association is organized are not protected by the right to freedom of association there is a danger that the freedom itself can be undercut. While I would not want to be too categorical in responding to that argument, I think at least one can say that the right to bargain collectively (including therein the right to collectively withdraw services) is not protected by the constitutional guarantee of freedom of association.

la possibilité d'une médiation en cas de différend. [Sur ce point, l'interprétation du comité de l'effet de la Loi sur les restrictions diffère de la mienne.]

Le comité a également jugé qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 4 de la convention n° 98:

En ce qui concerne l'allégation selon laquelle la suspension de la négociation collective décrétée par la loi viole l'article 4 de la convention n° 98, le comité rappelle les critères fixés par les organes de contrôle de l'OIT ... à savoir que les mesures de stabilisation qui restreignent le droit de négociation collective peuvent être acceptables, à la condition qu'elles ne soient imposées qu'à titre exceptionnel, seulement dans la mesure indispensable et pendant un laps de temps raisonnable, et qu'elles soient assorties de garanties suffisantes pour protéger le niveau de vie des travailleurs.

Il n'a pas conclu que les articles 7 et 8 de la convention n° 151 avaient été violés parce que:

L'article 7 autorise une certaine souplesse dans le choix des procédures (de détermination des conditions d'emploi) ... certaines parties en cause dans le cas présent poursuivent des négociations sur divers problèmes ... le comité ne peut conclure que les agents publics ne sont pas en mesure de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi ...

Pour ce qui est de l'infraction alléguée à l'article 8 de la convention n° 151, relatif au règlement des différends ... Cet article a été interprété comme donnant le choix entre la négociation et d'autres procédures ... pour le règlement des différends. Dans le cas présent, l'exclusion provisoire des procédures d'arbitrage par une tierce partie normalement prévues par la loi sur les relations de travail dans la fonction publique n'est pas contraire aux dispositions de l'article 8 ...

Voir également *Re Alberta Union of Provincial Employees et al. and the Crown in right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590, où la Cour du banc de la Reine de l'Alberta a jugé qu'une loi provinciale limitant le droit de grève et les questions qui pouvaient être tranchées par un conseil arbitral ne violait pas les obligations internationales du Canada découlant de la convention n° 87 de l'OIT ou du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Le quatrième argument fondé sur l'arrêt *Broadway Manor* est probablement le plus convaincant: si les objectifs pour lesquels une association est formée ne sont pas protégés par le droit à la liberté d'association, il y a un danger que la liberté soit elle-même anéantie. Je ne voudrais pas répondre de façon trop catégorique à cet argument, mais j'estime qu'on peut au moins affirmer que le droit de négocier collectivement (comprenant le droit de cesser collectivement de fournir des services) n'est pas protégé par la garantie constitutionnelle de la liberté d'association.

A useful starting point is the statement by Lord Wilberforce in *Minister of Home Affairs v. Fisher* (*supra*) cited by the plaintiff [at page 329]:

A constitution is a legal instrument giving rise, amongst other things, to individual rights capable of enforcement in a court of law. Respect must be paid to the language which has been used and to the traditions and usages which have given meaning to that language. [Underlining added.]

I do not find anything in the traditions and usages in Anglo-Canadian jurisprudence which would lead to the conclusion that the usage of the term "freedom of association" is meant usually to include a freedom to bargain. Indeed the decision in *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538 (P.C.), indicates quite the contrary. That decision relates to a provision in the Constitution of Trinidad and Tobago which declared that freedom of association was a fundamental right which no law could abrogate. The *Industrial Stabilization Act, 1965*, was enacted imposing a system of compulsory arbitration by an industrial court and prohibiting any trade union calling a strike. The Act was challenged as an unconstitutional infringement of a guaranteed fundamental right. It was held that the Act undoubtedly abridged the freedom to bargain collectively and the freedom to strike, but these could not be equated with the right of freedom of association.

Lord Donovan, in coming to his decision, quoted a passage from the Court below, at page 547:

"In my judgment, then, freedom of association means no more than freedom to enter into consensual arrangements to promote the common interest objects of the associating group. The objects may be any of many. They may be religious or social, political or philosophical, economic or professional, educational or cultural, sporting or charitable. But the freedom to associate confers neither right nor licence for a course of conduct or for the commission of acts which in the view of Parliament are inimical to the peace, order and good government of the country."

Equally the jurisprudence in the United States has found that freedom of association extends only to the right to join together, to persuade others to do so, to engage in advocacy on behalf of its members. In the decision *Hanover Tp. Federation of Teachers, Local 1954 (AFL-CIO) v. Hanover*

On peut se servir comme point de départ de la déclaration de lord Wilberforce dans *Minister of Home Affairs v. Fisher* (précité), cité par la demanderesse [à la page 329]:

^a [TRADUCTION] Une constitution est un document juridique d'où découlent, notamment, des droits individuels qui peuvent être mis à exécution par un tribunal. Il faut respecter le langage utilisé ainsi que les coutumes et usages qui lui donnent sa signification. (C'est moi qui souligne.)

^b Je ne vois rien dans la tradition jurisprudentielle ni dans la doctrine anglo-canadienne qui permette de conclure que l'emploi des termes «liberté d'association» est habituellement destiné à comprendre un droit de négocier. En effet, la décision rendue dans *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538 (P.C.) dit exactement le contraire. Cette décision concerne une disposition de la constitution de Trinidad et Tobago, qui portait que la liberté d'association était un droit fondamental qui ne pouvait être abrogé par aucune loi. On avait adopté une loi, *Industrial Stabilization Act, 1965*, qui imposait un système d'arbitrage obligatoire par une cour chargée des questions industrielles et interdisait à tout syndicat de déclencher une grève. La Loi a été contestée au motif qu'elle constituait une violation inconstitutionnelle d'un droit fondamental garanti. Il a été jugé que la Loi avait sans aucun doute restreint la liberté de négocier collectivement et la liberté de faire la grève, mais que celles-ci ne pouvaient être assimilées à la liberté d'association.

^g En rendant sa décision, lord Donovan a cité un passage du tribunal d'instance inférieure, à la page 547:

^h [TRADUCTION] «À mon avis, la liberté d'association ne signifie donc rien de plus que la liberté de conclure des ententes pour promouvoir les objectifs communs du groupe s'associant. Ces objectifs peuvent être de toutes sortes. Ils peuvent être religieux ou sociaux, politiques ou philosophiques, économiques ou professionnels, éducatifs ou culturels, sportifs ou charitables. Toutefois, la liberté d'association ne confère ni le droit ni l'autorisation d'adopter une ligne de conduite ou de commettre des actes qui, de l'avis du Parlement, sont contraires à la paix, l'ordre et la bonne administration du pays.»

^j On a également conclu dans la jurisprudence et les textes de doctrine aux États-Unis que la liberté d'association ne comprenait que le droit de s'associer avec d'autres personnes, de persuader les autres de le faire et de promouvoir les objectifs de l'association au nom de ses membres. Voici ce que

Community School Corp. C.A.Ind. 457 F.2d 456 (1972) (7th Cir.), it is said at pages 460-461:

... protected "union activities" include advocacy and persuasion in organizing the union and enlarging its membership, and also in the expression of its views to employees and to the public. For that reason, the State may not broadly condemn all union activities or discharge its employees simply because they join a union or participate in its activities. It does not follow, however, that all activities of a union or its members are constitutionally protected.

Thus, the economic activities of a group of persons (whether representing labour or management) who associate together to achieve a common purpose are not protected . . .

See also *Smith v. Arkansas State Highway Employees*, 441 U.S. 463 (1979) (8th Cir.).

Counsel for the plaintiff argued that the United States jurisprudence is of limited value because the freedom of association guaranteed under that country's Constitution is an outgrowth of the First Amendment which protects freedom of religion, speech, the press and assembly but does not expressly refer to a freedom of association. See Tribe, *American Constitution Law* (1978) at pages 576, 702 and 703.

While this is true, the presence of a reference in section 2 of the Charter to a freedom of association may do no more than reflect the fact that it was drafted almost 200 years after the United States constitutional amendment and at a time when freedom of association had been interpreted in that country as an outgrowth of the freedom to assemble. I note that in the *Canadian Bill of Rights*, paragraph 1(e), freedom of assembly and association are linked as related rights.

In addition, as noted above I do not find anything in the international law context which compels the broad interpretation of freedom of association which is contended for. I do not think it would have been intended in a section of the Charter of Rights and Freedoms dealing with fundamental rights to include a right that is essentially economic in nature without some more express wording indicating this to be the case.

le tribunal a déclaré aux pages 460 et 461 de la décision *Hanover Tp. Federation of Teachers, Local 1954 (AFL-CIO) v. Hanover Community School Corp. C.A.Ind.* 457 F.2d 456 (1972) (7th Cir.):

[TRADUCTION] ... les «activités syndicales» protégées comprennent la promotion afin d'organiser le syndicat et d'augmenter le nombre de ses membres, ainsi que l'expression de ses opinions aux employés et au public. C'est pourquoi l'État ne peut condamner de façon générale toutes les activités syndicales ni renvoyer ses employés parce qu'ils s'affilient à un syndicat ou qu'ils participent à ses activités. Toutefois il n'en résulte pas que toutes les activités d'un syndicat ou de ses membres sont protégées par la constitution.

Ainsi, les activités économiques d'un groupe de personnes (qu'elles représentent les travailleurs ou la direction) qui s'associent pour atteindre un objectif commun, ne sont pas protégées . . .

Voir aussi *Smith v. Arkansas State Highway Employees*, 441 U.S. 463 (1979) (8th Cir.).

L'avocat de la demanderesse a soutenu que la jurisprudence américaine revêtait une importance secondaire parce que la liberté d'association garantie par la constitution de ce pays résulte du Premier amendement qui protège la liberté de religion, d'expression, de presse et d'assemblée mais ne mentionne pas expressément la liberté d'association. Voir Tribe, *American Constitutional Law* (1978), aux pages 576, 702 et 703.

Bien qu'il ait raison, la mention de la liberté d'association à l'article 2 de la Charte ne fait peut-être rien de plus qu'indiquer que cet article a été rédigé environ deux cents ans après l'amendement à la constitution des États-Unis, à une époque où la liberté d'association était considérée dans ce pays comme la conséquence naturelle de la liberté de s'assembler. Je constate qu'on a réuni à l'alinéa 1e) de la *Déclaration canadienne des droits* la liberté de réunion et d'association, comme droits connexes.

En outre, comme je l'ai fait remarquer auparavant, j'estime que rien dans le contexte du droit international n'oblige à interpréter la liberté d'association dans le sens large qu'on veut lui donner. Je ne crois pas que le législateur aurait pu avoir l'intention d'inclure dans un article de la Charte des droits et libertés, qui traite des droits fondamentaux, un droit qui est de nature essentiellement économique sans y indiquer, grâce à une formulation plus explicite, que tel était le cas.

In my view the clause "freedom of association" guarantees to trade unions the right to join together, to pool economic resources, to solicit other members, to choose their own internal organizational structures, to advocate to their employees and the public at large their views and not to suffer any prejudice or coercion by the employer or state because of such union activities. But it does not include the economic right to strike.

After writing the above my attention was called to a decision of the British Columbia Court of Appeal, dated March 5, 1984 in *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union*, *Loc. 580*, [1984] 3 W.W.R. 481. That Court came to the same conclusion as I have on the interpretation of the scope of "freedom of association".

Reasonable Limits . . . Demonstrably Justified

It is not necessary for me to deal with the applicability of section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* because of the conclusions I have come to above. Nevertheless, since I expect that a higher court than this will be seized of this matter shortly and because an assessment of the evidence is necessarily involved I will review the evidence and arguments which were presented on this point.

Section 1 provides that the rights and freedoms set out in the Charter are guaranteed.

1. . . . subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Four economists were called to give evidence about the reasonableness, or lack thereof, of the government's restraint measure. Professors Ascah, Watkins, McCallum and Purvis. Whether the test of section 1 has been met, that is, whether an abridgment of a constitutional right is a "reasonable limit . . . demonstrably justified . . .", is not an economic question. But economic evidence may very well be the starting point in a case such as this. The task of weighing what constitutes a "reasonable limit", what is a justifiable abridgment of constitutional rights under section 1 necessarily

À mon avis, la clause relative à la «liberté d'association» garantit aux syndicats le droit de s'associer, de mettre en commun leurs ressources économiques, de recruter d'autres membres, de choisir leurs structures d'organisation interne, de faire valoir leurs positions auprès des employés et du public, et de ne subir aucun préjudice ni contrainte de la part de l'employeur ou de l'État en raison de telles activités syndicales. Toutefois elle ne comprend pas le droit économique de faire la grève.

Après avoir rédigé ce qui précède, mon attention s'est dirigée sur une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, datée du 5 mars 1984, dans *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union*, *Loc. 580*, [1984] 3 W.W.R. 481. Cette cour est arrivée aux mêmes conclusions sur l'étendue de la «liberté d'association».

Limites raisonnables . . . dont la justification puisse se démontrer

Étant donné les conclusions qui précèdent, je n'ai pas à traiter de l'application de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Néanmoins, comme je prévois qu'une instance supérieure sera bientôt saisie de la question et comme il est nécessaire d'évaluer la preuve, j'examinerai les éléments de preuve et les arguments qui ont été présentés sur ce point.

L'article 1 prévoit que les droits et libertés énoncés dans la Charte sont garantis et

1. . . . 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.

Quatre économistes ont été appelés à témoigner au sujet du caractère raisonnable ou non des mesures de restriction imposées par le gouvernement. Ce sont les professeurs Ascah, Watkins, McCallum et Purvis. La question de savoir si le critère établi à l'article 1 a été satisfait, c'est-à-dire si la restriction d'un droit constitutionnel constitue une «limite raisonnable . . . dont la justification puisse se démontrer . . . », ne relève pas du domaine économique. Toutefois, une preuve de nature économique peut servir de point de départ dans une affaire comme celle-ci. Afin de déterminer ce qui

involves an assessment of the economic benefit to society as a whole, resulting from the restraint, against the cost of the infringement to individuals.

Professor McCallum's description of the role of economic opinion in this balancing exercise is very apt:

... economists have no special expertise in deciding whether or not the overall costs of controls are greater than or less than the overall benefits. Such a judgment requires one to weigh the costs of diminished rights or freedoms against the benefits of lower unemployment.

This is an apples and oranges comparison ... not an issue that can be resolved on purely economic grounds.

Nevertheless the economist does have a role to play. The economist may be able to provide an assessment of whether the potential economic benefits of wage controls are large or small. If these benefits are large, then the ultimate decision makers will know that if they rule out controls on non-economic grounds, they will be doing so at high economic cost. On the other hand, if these potential economic benefits are very small, then controls may be ruled out for non-economic reasons at little cost in terms of economic considerations.

Three of the four economists giving evidence seemed to agree that at the time the government introduced the Restraint Act inflation was a serious problem about which the government should have been concerned. Professor Watkins disagreed; he argued that unemployment, not inflation was the problem. In his view, inflation at that time was coming down and, in any event, the social and economic costs of unemployment are greater than those of inflation.

In retrospect, it may have been the case that inflation was ameliorating but I accept the evidence given that it was a reasonable economic judgment to have concluded, at the time, that inflation was a problem which needed government intervention. The evidence was that wage and price inflation had increased to double digit levels; Canada's inflation was exceeding that of the United States; and, the economy was reacting only slowly to the monetary and fiscal restraint policies which had been in effect since 1979.

constitue une «limite raisonnable», une restriction justifiable des droits constitutionnels selon l'article 1, il faut nécessairement évaluer l'avantage économique que la société dans son ensemble tire de ces mesures par rapport au désavantage que représente la limitation des droits des particuliers.

Le professeur McCallum a parfaitement défini le rôle de l'opinion des économistes dans cet exercice de comparaison:

[TRADUCTION] ... les économistes n'ont aucune compétence spéciale qui leur permette de décider si globalement les désavantages des contrôles sont supérieurs ou inférieurs à leurs avantages. Ce genre d'évaluation exige une comparaison entre les inconvénients de la diminution de droits ou de libertés et les avantages qu'apporte la diminution du chômage.

Cela équivaut à comparer des pommes et des oranges ... ce n'est pas une question qui peut être résolue avec des arguments purement économiques.

Néanmoins l'économiste a un rôle à jouer. Il peut être en mesure d'évaluer l'importance des avantages économiques possibles du contrôle des salaires. Si ces avantages sont importants, alors ceux qui prennent la décision finale sauront que s'ils rejettent les contrôles en se fondant sur des arguments qui ne sont pas de nature économique, ils le feront à un coût économique élevé. En revanche, si ces avantages économiques possibles sont très faibles, les contrôles peuvent alors être rejetés pour des motifs qui ne sont pas de nature économique, à peu de frais en termes de considérations économiques.

Trois des quatre économistes qui ont témoigné sont d'avis que, au moment où le gouvernement a présenté la Loi sur les restrictions, l'inflation était un problème grave dont il devait se préoccuper. Le professeur Watkins n'est pas d'accord, car selon lui c'était le chômage et non l'inflation qui constituait un problème. À son avis, l'inflation ralentissait à cette époque et, de toute façon, les coûts économiques et sociaux du chômage étaient plus élevés que ceux de l'inflation.

À posteriori, on pourrait peut-être confirmer maintenant que l'inflation diminuait, mais j'accepte la preuve indiquant qu'il était raisonnable de penser, d'un point de vue économique, que l'inflation était à cette époque un problème qui nécessitait l'intervention du gouvernement. La preuve révèle que l'inflation des prix et des salaires avait dépassé dix pour cent; que le taux d'inflation était plus élevé au Canada qu'aux États-Unis et que l'économie réagissait lentement aux politiques de restrictions monétaires et fiscales en vigueur depuis 1979.

I accept also the evidence that two options open to the government to deal with the inflation problem were (1) policies of fiscal and monetary restraint and (2) wage-price control measures. With respect to the second option, conflicting evidence was given as to whether control measures with respect to the Canadian economy could ever be effective. This evidence related to measures of general control relating to the whole or at least the major part of the Canadian economy. Professor Ascah's opinion was that such measures could never be effective to control inflation because the Canadian economy is a small open one; a large part of its production is exported (25.4% in 1982) and a large part of its purchases are imported (25.9% in 1982): interest rates are also determined to a large extent in the international market. He pointed to the government's A.I.B. program of 1975-1978 as illustrative of the fact that control programs do not work in Canada. While the A.I.B. program restrained wages the decline in overall inflation was not so marked primarily because of exogenous food price increases and energy price increases.

Professor McCallum's evidence, on the other hand, was to the effect that "mainstream Canadian economists, while generally not liking controls because of a preference for free markets, have at least acknowledged that they may at times be needed or useful". Thus, Professor Lipsey, author of a brief prepared for the Canadian Labour Congress in opposition to the Anti-Inflation Board in 1975, by 1981 had changed his view so that he was willing to advocate controls:

But if present policies do not work, I could be prepared to try controls as a part of a full policy package . . . There could of course be constitutional problems and labour's hostility would be understandably strong. The late AIB's philosophy was based on the assumption that because under normal market conditions prices tend to follow wages, the same thing could happen under the abnormal conditions of enforced wage restraint. The AIB had some modest [success] restraining the effect on wages [sic], but that prices did not follow wages is a good example of Lucas's warning that the empirical relations of one policy regime cannot be expected to stand up under another policy regime . . .

J'accepte aussi les témoignages indiquant que le gouvernement avait le choix entre deux séries de mesures pour régler le problème de l'inflation: (1) une politique de restrictions fiscales et monétaires et (2) des mesures de contrôle des prix et des salaires. En ce qui a trait à la deuxième option des témoignages contradictoires ont été donnés sur l'efficacité des mesures de contrôle dans le cadre de l'économie canadienne; ils portaient sur des mesures de contrôle générales, applicables à l'ensemble ou au moins à une large partie de l'économie canadienne. D'après le professeur Ascah, ces mesures ne pourraient jamais être efficaces pour contrôler l'inflation parce que l'économie canadienne est petite et ouverte; une grande partie de sa production est exportée (25,4 % en 1982) et une grande partie de ses achats sont importés (25,9 % en 1982): les taux d'intérêt sont également fixés dans une large mesure sur le marché international. Il a souligné le programme de la Commission de lutte contre l'inflation en vigueur de 1975 à 1978 à titre d'exemple de l'inefficacité des programmes de contrôle au Canada. Alors que le programme de lutte contre l'inflation limitait les salaires, la réduction de l'inflation générale n'était pas évidente, principalement à cause des hausses exogènes des prix des aliments et des coûts de l'énergie.

Par ailleurs, le professeur McCallum dit que [TRADUCTION] «si d'une manière générale les principaux économistes canadiens ne sont pas en faveur des contrôles parce qu'ils préfèrent les marchés libres, ceux-ci ont au moins reconnu qu'ils peuvent à l'occasion être nécessaires ou utiles». Ainsi, le professeur Lipsey, auteur d'un mémoire préparé en 1975 pour le Congrès du travail du Canada et attaquant le programme de lutte contre l'inflation, avait changé d'avis en 1981 et se disait prêt à appuyer les contrôles:

[TRADUCTION] Si les politiques actuelles ne donnaient pas de résultats, je serais prêt à essayer des mesures de contrôle dans le cadre d'un ensemble complet de politiques . . . Ces mesures pourraient évidemment entraîner des problèmes d'ordre constitutionnel et vraisemblablement, une forte opposition des syndicats. La philosophie de l'ancienne Commission de lutte contre l'inflation était fondée sur l'hypothèse que les prix ont tendance à suivre les salaires, dans les conditions normales du marché, et que la même chose se produirait dans des conditions anormales de restrictions salariales. La Commission de lutte contre l'inflation a obtenu quelques succès modestes dans la limitation des salaires, mais le fait que les prix n'ont pas suivi les salaires illustre bien l'avertissement de Lucas selon laquelle il ne faut pas s'attendre que les relations empiriques établies dans le

R.G. Lipsey, "The understanding and control of inflation: is there a crisis in macro-economics?" Can. J. Ec., Vol. XIV, no. 3, Aug. 1981, page 545 at page 569.

I accept Professor McCallum's evidence that

... all of the studies conclude that the A.I.B. had a substantial negative effect on wage inflation; typically the estimates suggest that the direct effect of the A.I.B. was to reduce wage settlements by some two to four percentage points in each of the three years of the program. Furthermore, the more recent studies ... also tested for a post-controls "bubble" effect. Was there an unusually high level of wage settlements or a catch-up effect immediately following the removal of controls? All of the three studies just mentioned conclude that there was no such effect.

... There is a strong consensus among Canadian economists that the A.I.B. had a substantial negative effect on wage inflation.

Professor McCallum agreed with Professor Ascah that the overall effect on inflation generally had been disappointing because of rises in food prices and energy prices during the years in question. But both agreed that without the A.I.B. program the overall rate of inflation during those years would have been higher.

The evidence was clear, however that monetary policy and not wage-price controls is the primary tool by which to combat inflation. Wage-price controls, at most, are supplementary measures. I quote again from Professor McCallum's evidence:

... controls are not a substitute for "monetary restraint" if by that term we mean a declining rate of growth of the money supply. Ultimately money growth must come down with inflation, but the object of controls is to force inflation down at a faster rate than could otherwise occur, thereby avoiding or moderating the recession that would otherwise be required ... Thus controls may be seen as a substitute for the recessive and high unemployment that could otherwise occur as the unwanted by-product of a policy of monetary restraint.

Professor Lipsey, in his article cited above expressed the same view, at page 570

... wage-price controls can ... be used in an attempt to cut through the inflationary inertias and accomplish what the Keynesian view says the free market cannot easily do—get wage inflation down *rapidly* in line with the much lower inflation rate, which is all that is being validated by monetary and fiscal policy. (We have no experience to tell us how these

cadre d'une politique se maintiennent dans le cadre d'une autre politique ...

R.G. Lipsey, *The understanding and control of inflation: is there a crisis in macroeconomics?* Can. J. Ec., Vol. XIV, no. 3, Aug. 1981, page 545, à la page 569.

J'accepte le témoignage du professeur McCallum selon lequel:

[TRADUCTION] ... toutes les études concluent que les mesures de lutte contre l'inflation ont eu un effet négatif important sur l'inflation des salaires; habituellement, il est estimé que le programme de lutte contre l'inflation a réduit les règlements salariaux d'environ 2 à 4 % dans chacune des trois années du programme. De plus, les études les plus récentes ... ont également cherché à vérifier s'il y a eu un effet de gonflement des demandes après la levée des contrôles. Y a-t-il eu un niveau anormalement élevé de règlements salariaux ou un effet de rattrapage immédiatement après la levée des contrôles? Les trois études susmentionnées concluent que non.

... Les économistes canadiens sont généralement d'accord pour dire que les mesures de lutte contre l'inflation ont eu un effet négatif important sur l'inflation des salaires.

Le professeur McCallum convient avec le professeur Ascah que leurs incidences globales sur l'inflation ont été décevantes à cause des hausses des prix alimentaires et des coûts de l'énergie au cours des années visées. Toutefois, ces deux économistes conviennent que, sans le programme de lutte contre l'inflation, le taux général d'inflation au cours de ces années aurait été plus élevé.

Il ressort pourtant clairement de la preuve que la politique monétaire et non les contrôles des prix et des salaires est le meilleur moyen de combattre l'inflation. Les contrôles des prix et des salaires sont tout au plus des mesures complémentaires. Je cite encore le témoignage du professeur McCallum:

[TRADUCTION] ... les contrôles ne remplacent pas les «restrictions monétaires», au sens de diminution du taux de croissance de la masse monétaire. En définitive, la croissance de la masse monétaire doit diminuer avec l'inflation, mais le but des contrôles est d'accélérer, de force, la baisse de l'inflation, afin d'éviter ou de limiter la récession qui serait autrement nécessaire ... Ainsi on peut considérer que les contrôles remplacent la récession et l'augmentation du taux de chômage qui sont généralement les conséquences indésirables d'une politique de restrictions monétaires.

Le professeur Lipsey, dans son article précité a exprimé la même opinion à la page 570:

[TRADUCTION] ... les contrôles des prix et des salaires peuvent ... être utilisés pour tenter de réduire l'inertie inflationniste et réaliser ce que, d'après les principes keynésiens, le marché libre ne peut faire facilement, c'est-à-dire réduire *rapidement* l'inflation des salaires pour l'aligner sur un taux d'inflation beaucoup moins élevé, atteint grâce à des politiques monétaires et fisca-

controls might work as part of a total package, although we have ample experience to tell us that on their own they have no lasting effect on the price level.)

Let me be clear . . . incomes policies are useless (as well as costly) on their own. The package must include higher monetary and fiscal restraint to ensure that the expansion of aggregate money demand will be consistent with the much lower rate of inflation temporarily brought about by the controls.

And Professor Purvis:

There is one, and only one way to effect a lasting reduction in an economy's underlying inflation rate: to slow the rate of growth of nominal demand in the economy by slowing the rate of expansion of the money supply . . . monetary restrictions.

And of wage-price controls, if it is chosen to use them, he said:

. . . such policies must be used in conjunction with monetary restriction, or they will be doomed to failure

Furthermore, the role of wage-price controls is one of:

. . . reducing the costs associated with monetary restriction; that is, in terms of reducing the amount and duration of unemployment that is incurred during the disinflation.

Thus it seems reasonable to conclude that a general wage and/or price controls program can be a reasonable economic policy as an adjunct to or supplementary measure to, an overall monetary restraint program. That leaves the question of whether the government's selective program, applicable only to public servants was a reasonable economic measure.

In many instances one indicia of the economic reasonableness of such a program would be the actual effect it had. Thus if it could be shown that the program actually or even probably lessened unemployment this could be a significant factor respecting economic reasonableness. In this case, however, no such evidence is available. The evidence clearly indicates that the decline in inflation which actually occurred was due to the world recession and not the government's 6 and 5 program.

les. (Nous ne disposons d'aucune expérience pratique qui permette de montrer comment ces contrôles peuvent donner des résultats dans le cadre d'un programme global, mais l'expérience a amplement démontré qu'utilisés seuls, ils n'ont aucun effet durable sur le niveau des prix.)

Je tiens à préciser que . . . les politiques en matière de revenu sont inutiles (et coûteuses) lorsqu'elles sont utilisées de façon isolée. L'ensemble des mesures doit comprendre de plus grandes restrictions monétaires et fiscales pour assurer que l'augmentation de la demande monétaire globale correspond au taux réduit d'inflation qui découle temporairement des contrôles.

Le professeur Purvis ajoute:

[TRADUCTION] Il n'y a qu'une seule manière de réduire durablement le taux d'inflation d'une économie: en ralentissant le taux de croissance de la demande nominale dans l'économie en ralentissant le taux d'expansion de la masse monétaire . . . par des restrictions monétaires.

Il dit, en outre, que si l'on choisit de recourir au contrôle des prix et des salaires:

[TRADUCTION] . . . de telles politiques doivent être utilisées conjointement avec des restrictions monétaires, sinon elles sont vouées à l'échec.

De plus, le rôle du contrôle des prix et des salaires est de:

[TRADUCTION] . . . réduire les inconvénients associés aux restrictions monétaires, c'est-à-dire réduire et limiter dans le temps le chômage qui résulte de la période de réduction de l'inflation.

Ainsi, il semble raisonnable de conclure qu'un programme général de contrôle des prix et des salaires peut être une politique économique raisonnable comme mesure supplémentaire ou complémentaire à un programme global de restrictions monétaires. Il reste la question de savoir si le programme sélectif du gouvernement, qui s'appliquait uniquement aux fonctionnaires, constituait une mesure économique raisonnable.

Souvent le meilleur moyen d'évaluer le caractère raisonnable d'un programme, d'un point de vue économique est d'en examiner les effets réels. Donc, si l'on pouvait démontrer que le programme a effectivement ou même probablement réduit le chômage, cela pourrait constituer un facteur important pour en faire ressortir le caractère économique raisonnable. Toutefois, en l'espèce, nous ne disposons d'aucune preuve à ce sujet. Il ressort clairement de la preuve que la diminution réelle de l'inflation est due à la récession mondiale et non au programme du 6 et 5 du gouvernement.

The economists called by the defendants testified as follows:

Professor McCallum:

There is no reliable or 'scientific' way of saying how much of the fall in inflation has been due to the recession and how much to 6 and 5.

... it is possible that the program has had a favourable psychological effect in terms of lowering people's expectations.

... all that can be said is that 6 and 5 might have had some effect.

Professor Purvis:

... the policy may have aided in bringing inflation down at a more rapid rate and at a lower cost in terms of unemployment.

These are the strongest statements found in the economic evidence about the actual effect of the government's program. Of course, the evidence of Professors Watkins and Ascah is very strongly worded the other way. Indeed Professor Watkins is of the view that the program made the economic situation worse because it deepened the recession. In the light of all the evidence given, it seems reasonable to conclude that the government's 6 and 5 program played little part in the reduction of inflation which actually occurred.

That having been said, however, it does not mean that the program could not have been a reasonable economic judgment at the time it was made. Reasonableness does not demand clairvoyance and ability to foresee exactly what will in fact happen. It is the time at which the judgment was made that is relevant.

Professors McCallum and Purvis contend that at the time the 6 and 5 program was implemented it could have been characterized as a reasonable economic measure. Professor Purvis' evidence is as follows:

In the spring of 1982 when the government was formulating its 6 and 5 program the state of the economy was such that there was a reasonable expectation that controls could play a constructive role in helping the economy achieve a lower inflation rate.

... the 6 and 5 program appears as a reasonable program to have instituted. By directly controlling some wages in the economy (i.e., wages in the federal public sector, widely interpreted) and mounting a substantial campaign to enlist the voluntary cooperation of the private sector, the program clearly was potentially a constructive addition to the policy of severe

Les économistes cités par les défendeurs ont témoigné de la manière suivante:

Le professeur McCallum:

[TRADUCTION] Aucune méthode sûre ou «scientifique» ne permet de dire dans quelle mesure la diminution de l'inflation est due à la récession ou au 6 et 5.

... il est possible que le programme ait eu un effet psychologique favorable en réduisant les attentes des particuliers.

... tout ce que l'on peut dire c'est qu'il est possible que le 6 et 5 ait eu un certain effet.

Le professeur Purvis:

[TRADUCTION] ... la politique peut avoir permis de réduire l'inflation plus rapidement et sans augmentation importante du chômage.

Ce sont les affirmations les plus fortes de tous les témoignages des économistes sur les effets réels du programme gouvernemental. Évidemment, les professeurs Watson et Ascah ont vigoureusement soutenu la thèse contraire. En fait, le professeur Watkins estime que le programme a fait empirer la situation parce qu'il a aggravé la récession. D'après l'ensemble des témoignages qui ont été présentés, il semble raisonnable de conclure que le programme du 6 et 5 du gouvernement n'a pas joué un grand rôle dans la réduction réelle de l'inflation.

Toutefois, ceci étant dit, il ne faut pas conclure pour autant que le programme n'était pas une décision économique raisonnable au moment où elle a été prise. Le caractère raisonnable n'exige pas la clairvoyance et l'aptitude à prévoir exactement ce qui se produira réellement. Ce qui est pertinent, c'est le moment auquel la décision a été prise.

Les professeurs McCallum et Purvis soutiennent que, au moment de sa mise en œuvre, le programme du 6 et 5 pouvait être qualifié de mesure économique raisonnable. Voici ce que dit le professeur Purvis:

[TRADUCTION] Au printemps 1982, lorsque le gouvernement élaborait son programme du 6 et 5, la situation économique était telle qu'on pouvait raisonnablement penser que les contrôles pourraient jouer un rôle constructif en aidant à réduire le taux d'inflation.

... le programme du 6 et 5 semble avoir été un programme raisonnable. En contrôlant directement certains salaires dans l'économie (c'est-à-dire les salaires du secteur public fédéral, au sens large) et en mettant sur pied une campagne importante pour promouvoir la coopération volontaire du secteur privé, le programme pouvait être de toute évidence un complément

monetary restrictions and may have aided in bringing inflation down at a more rapid rate and at a lower cost in terms of unemployment.

Professor McCallum:

I think, however, that it is fair to say at the time of the introduction of 6 and 5 there were reasonable grounds for the belief that the program would assist in reducing inflation.

Professor Watkins and Ascah take the opposite view. They point out that only 5% of the work force was covered by the Restraint Act. They point out that even as part of an overall push to encourage voluntary wage restraint the Restraint Act could not have been expected to work to reduce inflation because voluntary programs do not work.

The conclusion that voluntary programs do not work, at least in the context of the Canadian economy and its decentralized labour relations system, was a conclusion shared by at least Professors Ascah, Watkins and McCallum. Professor Ascah called attention to the fact that in 1982 Professor McCallum in writing jointly with a colleague had said:

It should be clear that we are *not* proposing a program limited to public-sector wage controls of the kind instituted in British Columbia in 1982 Public-sector wage controls are not in themselves sufficient to have much effect on inflation, and also it seems undesirable to single out civil servants for wage controls, particularly when the public sector lagged (very slightly) behind the private sector in terms of wage settlements in 1981 and early 1982

Barber and McCallum. "Controlling Inflation." The Canadian Institute for Economic Policy, 1982, at page 100.

Professor McCallum's response was to explain that in writing that publication he had been writing as an advocate while in giving evidence in this case he was trying to take a more objective approach.

Professors Ascah and Watkins contend that the Restraint Act was a charade designed to give the appearance of doing something without any reasonable expectation that it could in fact do so. Professors McCallum and Purvis argue that the Restraint Act might have had some psychological effect and could reasonably have been expected to have some psychological effect as an aid to bringing down inflation; a psychological effect of break-

positif à une politique rigoureuse de restrictions monétaires et peut avoir aidé à réduire l'inflation plus rapidement sans créer plus de chômage.

Le professeur McCallum:

^a [TRADUCTION] Toutefois, je crois qu'il est juste de dire qu'au moment de la mise en vigueur du 6 et 5, on pouvait raisonnablement croire que le programme aiderait à réduire l'inflation.

^b Les professeurs Watkins et Ascah sont d'avis contraire. Ils soulignent que la Loi sur les restrictions ne visait que 5 % de la main-d'œuvre. Ils soulignent en outre que même dans le cadre d'un effort global visant à promouvoir des restrictions volontaires de salaire, on ne pouvait s'attendre à ce que ^c la Loi sur les restrictions réussisse à réduire l'inflation à cause du peu de succès des programmes volontaires.

^d La conclusion selon laquelle les programmes volontaires sont voués à l'échec, du moins dans le contexte de l'économie canadienne et de son système décentralisé de relations de travail, était partagée par les professeurs Ascah, Watkins et McCallum. Le professeur Ascah a appelé notre attention sur le fait qu'en 1982, le professeur ^e McCallum, dans un article écrit en collaboration avec un collègue, disait ceci:

[TRADUCTION] Il devrait être clair que nous *ne* proposons *pas* un programme qui se limite au contrôle des salaires du secteur public du genre de celui qui a été adopté en Colombie-Britannique en 1982 Le contrôle des salaires du secteur public ne suffit pas à lui seul pour avoir un effet sur l'inflation et il ne semble pas souhaitable non plus de viser uniquement les fonctionnaires dans le cadre du contrôle des salaires, alors que le secteur public a accusé un certain retard sur le secteur privé en terme de règlements salariaux en 1981 et au début de 1982.

^g Barber and McCallum. «Controlling Inflation.» The Canadian Institute for Economic Policy, 1982, à la page 100.

^h Le professeur McCallum a expliqué que, lorsqu'il a écrit cet article, il défendait une position alors que, lorsqu'il a témoigné en l'espèce, il a tenté d'être plus objectif.

ⁱ Les professeurs Ascah et Watkins soutiennent que la Loi sur les restrictions était une mystification destinée à donner l'impression que des mesures étaient prises sans que l'on puisse raisonnablement s'attendre en fait à ce qu'elles donnent des résultats. Les professeurs McCallum et Purvis soutiennent que la Loi sur les restrictions a pu avoir un certain effet psychologique sur lequel on pouvait raisonnablement compter pour aider à réduire

ing down inertias and expectations. Professor Ascah's view was that by its very limited nature (applicable only to 5% of the labour force) it could not have reasonably been expected to have had this psychological dampening effect because it would not be seen as demonstrating any serious resolve on the part of the government to control wages generally. Professor Ascah characterized the program as a political decision with no economic rationale. Professor Watkins was of the view that it was designed for a completely ulterior motive: to weaken the public service unions.

It is clear from all this evidence and from the statements made by the ministers in the House of Commons that at the most the government's intention in introducing the Restraint Act was to implement a measure designed for its indirect effect and not as a direct economic measure to bring down inflation. The Deputy Prime Minister and Minister of Finance said:

The private sector and the provinces could not be expected to accept income restraint unless the Government of Canada showed leadership in the conduct of its own affairs. The government has therefore decided to lead the way by implementing the proposed strategy in the federal public sector for a period of two years

I would like to emphasize that in the government's view federal public sector employees are no more responsible for inflation than any other group in the society. They too have been trying to catch up with rising prices, but their incomes have risen no more, and often rather less, than those of employees in other sectors . . . If other sectors follow our leadership, federal employees will fare as well as others (Underlining added.)

House of Commons Debates, June 28, 1982, at page 18878.

The Minister's statements that federal employees could not be said to have contributed to inflation any more than any other group and that their wage raises in recent years had lagged behind the private sector generally were borne out by the evidence given by Professors Ascah and McCallum. One factor the Minister did not note, but which came out in evidence is that federal employees do have greater job security than private sector employees. Professor McCallum testified that the average level of employment was 3 percent lower in 1982 than in 1981 for the economy as a whole, the level of employment in the

l'inflation, c'est-à-dire l'effet psychologique nécessaire pour diminuer les inerties et les attentes. Selon le professeur Ascah, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'une loi très limitée (applicable à seulement 5 % de la main-d'œuvre) ait cet effet psychologique de «douche froide» parce qu'elle ne pouvait pas être considérée comme un effort sérieux de la part du gouvernement pour contrôler l'ensemble des salaires. Le professeur Ascah a qualifié le programme de décision politique sans fondement économique. Le professeur Watkins pense que la loi a été adoptée avec l'arrière-pensée d'affaiblir les syndicats de la Fonction publique.

Il ressort clairement de tous ces témoignages et des déclarations faites par les ministres à la Chambre des communes que l'intention du gouvernement, en présentant la Loi sur les restrictions, était tout au plus d'adopter cette mesure pour son effet indirect et non comme mesure économique directe destinée à réduire l'inflation. Le vice-premier ministre et ministre des Finances a déclaré:

On ne peut attendre du secteur privé et des provinces qu'ils acceptent de restreindre les revenus si le gouvernement du Canada ne montre pas l'exemple dans ses propres affaires. Le gouvernement a donc décidé de montrer la voie en appliquant la stratégie proposée dans le secteur public fédéral pendant deux ans

J'aimerais souligner qu'aux yeux du gouvernement, les employés du secteur public fédéral ne sont pas plus responsables de l'inflation qu'un autre groupe de la société. Ils se sont efforcés eux aussi de rattraper la hausse des prix, mais leur revenu n'a pas augmenté davantage – et il a souvent augmenté plutôt moins – que celui des employés des autres secteurs . . . Si les autres secteurs suivent notre exemple, les employés fédéraux s'en tireront aussi bien que les autres. (C'est moi qui souligne.)

Débats de la Chambre des communes, le 28 juin 1982, à la page 18878.

Les déclarations du ministre selon lesquelles les employés fédéraux n'ont pas contribué à faire augmenter l'inflation plus qu'un autre groupe, et leurs augmentations de salaire ces dernières années ont accusé un retard sur le secteur privé en général, ont été confirmées par les témoignages des professeurs Ascah et McCallum. Le fait que les employés fédéraux jouissent d'une plus grande sécurité d'emploi que les employés du secteur privé est un facteur que le ministre n'a pas souligné mais qui ressort des témoignages. Le professeur McCallum a déclaré que le niveau moyen d'emploi avait baissé de 3% de 1981 à 1982 pour l'économie dans

general government sector rose by .9 percent between 1981 and 1982.

The President of the Treasury Board, in speaking to the legislation said:

All realized that it was imperative for the federal government to accentuate the anti-inflationary impact of its economic policies by taking a more determined stand on wage rates. The federal public service compensation restraint program alone cannot resolve all the economic problems Canadians are wrestling with today. It should be seen as a serious and striking example that all Canadians, employers and employees, individually and collectively, must follow if they are the least bit concerned with maintaining their competitive position abroad and their standard of living at home. (Underlining added.)

House of Commons Debates, July 9, 1982, at page 19182.

The Restraint Act was thus designed to have a demonstrative effect, not to serve as a direct economic lever to combat inflation. At most, it seems to have been designed to create some psychological effects, some dampening of expectations.

Having dealt with the economic justification for the Restraint Act, it is now necessary to consider the legal question. It is now necessary to ask whether a measure such as this could be said to meet the test required by section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I think it could not. If freedom to bargain collectively was a constitutionally guaranteed right I would hold that the Restraint Act was not a "reasonable limit . . . demonstrably justified" in the sense of section 1.

In argument counsel for the defendants seemed to define the test required by section 1 as requiring a legislative measure enacted by Parliament which had some reasonable rationale. This seems to have been the test applied by the Ontario Divisional Court in the *Broadway Manor* case (*supra*). I think a stronger test than that is required, at least, when one is dealing with limitations on fundamental freedoms set out in section 2. One must not forget that there is always section 33 which allows Parliament to expressly override the rights guaranteed by section 2. If section 1 requires no more than some reasonable legislative rationale there would be no scope left for section 33 unless one assumes that Parliament would deliberately decide to legislate without a reasonable rationale.

son ensemble, mais s'était accru de 0,9%, de 1981 à 1982, dans le secteur gouvernemental.

Le président du conseil du Trésor, parlant de la loi, dit ceci:

^a Tous se sont rendu compte du besoin impérieux pour le gouvernement fédéral d'accentuer la portée anti-inflationniste de sa politique économique en prenant plus vigoureusement l'initiative en matière salariale. Le Programme des restrictions salariales au sein de la Fonction publique fédérale ne peut pas à lui seul résoudre tous les problèmes économiques qui accablent les ^b Canadiens. Il constitue plutôt un exemple national sérieux et frappant que tous les Canadiens, employeurs et employés, pris individuellement ou collectivement, doivent imiter s'ils tiennent le moins à maintenir leur position concurrentielle à l'étranger et, par le fait même, leur niveau de vie au pays. (C'est moi qui souligne.)

^c Débats de la Chambre des communes, le 9 juillet 1982, à la page 19182.

Ainsi, la Loi sur les restrictions devait servir d'exemple et non de levier économique direct pour combattre l'inflation. Tout au plus, elle semble avoir été conçue pour créer certains effets psychologiques et réduire les attentes.

Après avoir traité de la justification économique de la Loi sur les restrictions, il faut maintenant examiner la question juridique et se poser la question de savoir si une telle mesure peut satisfaire aux exigences du critère que prévoit l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. ^f D'après moi, elle ne le peut pas. Si la liberté de négocier collectivement était un droit garanti dans la Constitution, je déciderais que la Loi sur les restrictions ne constitue pas une « limite raisonnable . . . dont la justification puisse se démontrer » au sens de l'article 1.

Dans son argumentation, l'avocat des défendeurs a semblé définir le critère que prévoit l'article 1 comme exigeant une mesure législative édictée par le Parlement qui aurait un fondement raisonnable. Il semble que la Cour divisionnaire de l'Ontario a appliqué ce critère dans l'affaire *Broadway Manor* (précitée). Je crois qu'il est nécessaire d'avoir un critère plus rigoureux, du moins lorsqu'on traite de restrictions aux libertés fondamentales garanties par l'article 2. Il ne faut pas oublier qu'en vertu de l'article 33, le Parlement peut expressément passer outre aux droits garantis à l'article 2. Si l'article 1 n'exigeait rien d'autre qu'un certain fondement législatif raisonnable, l'article 33 n'aurait plus de raison d'être, à moins de supposer que le Parlement pourrait déli-

It may very well be that the test to be met in order to meet the requirements of section 1 will vary depending upon the type of rights to which a limitation is being made. But, I think the test required to justify an abrogation of a fundamental right is a very substantial one. I do not think in this case that the benefit accruing to society as a whole as a result of the government's Restraint Act is sufficiently substantial to justify an abridgment of constitutionally guaranteed individual rights. In this regard I would note that more than a "reasonable limit" is required. The words "demonstrably justified" require more than merely some reasonable rationale. And they require more than to show that it was Parliament's judgment that the limitation was justified—this is provided for by meeting the test "prescribed by law" set out in section 1. The limitation in this case being designed for its demonstration effect, and to play, at best, an indirect part in the attaining of the objective sought (the reduction of inflation) does not meet the requirements of section 1.

One last point respecting the evidence tendered must be dealt with. Written evidence prepared by Professor Ascah was tendered as rebuttal evidence. This was objected to by counsel for the defendants on the ground that the plaintiff was splitting his case. I reserved judgment. Having now had an opportunity to read carefully the text prepared by Professor Ascah in the light of the expert evidence that had been given by the defendants' witnesses, I find that enough of it is properly admissible as rebuttal evidence to allow the whole text to go in. The rest tends to be duplication and unnecessary but it is not so clearly an instance of the plaintiff splitting his case as to be inadmissible.

Fundamental Justice—Charter of Rights

The plaintiff's second main argument is that the Restraint Act is invalid as an infringement of section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

bérament décider de légiférer sans fondement raisonnable.

Il se peut très bien que le critère à appliquer pour satisfaire aux exigences de l'article 1 change selon le genre de droit auquel une restriction est apportée. Toutefois, je crois que le critère exigé pour justifier l'abrogation d'un droit fondamental est très rigoureux. En l'espèce, je ne crois pas que les avantages que peut procurer la Loi sur les restrictions du gouvernement à la société dans son ensemble soient suffisamment importants pour justifier la limitation de droits individuels garantis par la Constitution. À cet égard, je soulignerais qu'il faut plus qu'une « limite raisonnable ». L'expression « dont la justification puisse se démontrer » requiert plus qu'un simple fondement raisonnable; elle exige plus que la démonstration que le Parlement jugeait la restriction justifiée—telle est la conséquence de l'obligation de satisfaire au critère de la « règle de droit » selon l'article 1. En l'espèce, la restriction, destinée à servir d'exemple ou, tout au plus, à jouer un rôle indirect dans la poursuite du but recherché (la réduction de l'inflation), ne satisfait pas aux exigences de l'article 1.

Il faut traiter d'un dernier point concernant les éléments de preuve soumis. La preuve écrite rédigée par le professeur Ascah a été présentée à titre de contre-preuve. L'avocat des défendeurs s'y est opposé pour le motif que la demanderesse fractionnait sa preuve. J'ai alors pris la question en délibéré. Après avoir lu attentivement le texte rédigé par le professeur Ascah, à la lumière des témoignages d'experts qui ont été donnés par les témoins des défendeurs, je suis d'avis qu'une partie suffisamment importante du texte est admissible à titre de contre-preuve pour que le texte soit entièrement recevable. Le reste tend à faire double emploi et est donc inutile, mais il ne s'agit pas d'un cas de fractionnement tel qu'il entraînerait l'irrecevabilité du texte.

Justice fondamentale—Charte des droits

Le deuxième argument principal de la demanderesse consiste à dire que la Loi sur les restrictions est invalide, parce qu'elle contrevient à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

The argument is based on the contention that "liberty" in section 7 includes the freedom to enter into contracts particularly contracts relating to the terms of employment. It is argued that (1) the Charter as a constitutional document should be given a liberal and generous interpretation; (2) the ordinary dictionary definition of the word liberty extends beyond mere physical liberty and is broad enough to encompass the right claimed; (3) liberty in section 7 must include more than physical liberty because physical liberty is adequately protected by other sections of the Charter, for instance, sections 8, 9, 10 and 12. If this argument is accepted it would also be necessary to show a denial of the principles of "fundamental justice" in order to demonstrate a breach of section 7. Counsel for the plaintiff argues that "fundamental justice" in section 7 means more than "natural justice" or "procedural fairness"; that it has a substantive content. He relies for this proposition on the decision of the British Columbia Court of Appeal in *Reference re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act* (1983), 147 D.L.R. (3d) 539 [at pages 541-542]:

The contention of the Attorney-General was that the phrase "the principles of fundamental justice" should be equated with the principles of natural justice and reference was made to *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. (1980) ... at p. 156:

Upon this view of the matter the effect of s. 7 is to enshrine in the Constitution the principles of natural justice. That is certainly one view of the matter. It does not, however, give any effect to s. 52 of the *Constitution Act, 1982* which can be viewed as effecting a fundamental change in the role of the courts. The *Bill of Rights* allowed the courts to test the content of federal legislation, but because the Bill was merely a statute, its effectiveness was hampered by the equally persuasive "presumption of validity" of federal legislation. The *Constitution Act, 1982* in our opinion, has added a new dimension to the role of the courts; the courts have been given constitutional jurisdiction to look at not only the *vires* of the legislation and whether the procedural safeguards required by natural justice are present but to go further and consider the content of the legislation.

The court therefore held subsection 94(2) of the British Columbia *Motor Vehicle Act* [R.S.B.C. 1979, c. 288, as am. by S.B.C. 1982, c. 36, s. 19] *ultra vires*. That subsection provided that driving while prohibited from doing so or while one's

L'argument est fondé sur l'hypothèse que le terme «liberté» à l'article 7 comprend la liberté de conclure des contrats, et en particulier des contrats relatifs aux conditions d'emploi. On allègue que (1) la Charte à titre de document constitutionnel devrait être interprétée largement et libéralement; (2) la définition ordinaire que le dictionnaire donne au terme «liberté» va plus loin que la simple liberté physique et est suffisamment large pour comprendre le droit revendiqué; (3) le terme «liberté» à l'article 7 doit comprendre plus que la liberté physique, car celle-ci est adéquatement protégée par les autres articles de la Charte, notamment les articles 8, 9, 10 et 12. Si cet argument était accepté, il serait également nécessaire de démontrer qu'il y a eu violation des principes de «justice fondamentale» afin de démontrer une violation de l'article 7. L'avocat de la demanderesse soutient que l'expression «justice fondamentale» à l'article 7 signifie plus que l'expression «justice naturelle» ou «équité dans la procédure» et que cette expression touche à des notions de fond. Il s'appuie sur la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Reference re Section 94(2) of the Motor Vehicle Act* (1983), 147 D.L.R. (3d) 539 [aux pages 541 et 542]:

[TRADUCTION] Le procureur général a soutenu que l'expression «les principes de justice fondamentale» devait correspondre aux principes de justice naturelle et a mentionné de Smith dans *Judicial Review of Administrative Action*; 4^e éd. (1980) ... à la p. 156:

Selon cette interprétation, l'article 7 a pour effet d'enchâsser les principes de justice naturelle dans la Constitution. Il s'agit certainement d'une façon de voir la question. Toutefois, elle ne tient pas compte de l'effet de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui peut être interprété comme apportant une modification fondamentale au rôle des tribunaux. La *Déclaration des droits* permettait aux tribunaux d'examiner le contenu des lois fédérales, mais parce que la Déclaration était une simple loi, son efficacité était gênée par le caractère également persuasif de la «présomption de validité» des lois fédérales. À notre avis, la *Loi constitutionnelle de 1982* a ajouté une nouvelle dimension au rôle des tribunaux. Ceux-ci ont obtenu le pouvoir constitutionnel non seulement d'examiner la *constitutionnalité* de la loi et la présence des garanties en matière de procédure qu'exigent les règles de justice naturelle, mais aussi d'aller plus loin et d'étudier le contenu de la loi.

Par conséquent, la Cour a jugé que le paragraphe 94(2) de la *Motor Vehicle Act* [R.S.B.C. 1979, chap. 288, mod. par S.B.C. 1982, chap. 36, art. 19] de la Colombie-Britannique était inconstitutionnel. Ce paragraphe prévoyait que la conduite

licence was suspended was an absolute liability offence in which guilt was established by proof of driving whether or not the defendant knew of the prohibition or suspension. See also *R. v. Stevens* (1983), 145 D.L.R. (3d) 563 where the Ontario Court of Appeal assumed [at page 565] "without in any way deciding" that s. 7 of the Charter allowed for judicial review of the substantive content of legislation.

It was argued that the Restraint Act was contrary to the principles of fundamental justice in the substantive sense because of its discriminatory nature. That is, it limited the rights of 5% of the population, whose wage raises had been trailing in recent years, and when the likelihood of the restraint measure being able to accomplish or contribute to a diminution of inflation was marginal at best.

Counsel recognized that his argument that section 7 encompasses substantive due process was not an easy one to make. Firstly, the phrase "principles of fundamental justice" would appear to come from paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*. Those words were interpreted by the Supreme Court of Canada in *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917, at page 923, as essentially equivalent to procedural due process. Secondly, evidence given before the Joint Parliamentary Committee on the Constitution was to the effect that, at least in the view of the officials of the Department of Justice, the words "fundamental justice" cover only the same grounds as "procedural due process", "natural justice" or "procedural fairness". See: Proceedings of the Senate and House of Commons Committee on the Constitution, January 27, 1981 at pages 46:32 and following. Counsel for the plaintiff thought that this view was qualified somewhat by the opinion expressed at page 46:33:

There is a possibility that in a particular context one could see it [fundamental justice] as having a somewhat expanded meaning.

That quotation, however, goes on to say:

sous interdiction ou sous suspension de permis constituait une infraction de responsabilité absolue à l'égard de laquelle la culpabilité était établie par la preuve de la conduite, que le défendeur soit ou non au courant de l'interdiction ou de la suspension. Voir également *R. v. Stevens* (1983), 145 D.L.R. (3d) 563 dans laquelle la Cour d'appel de l'Ontario a admis [à la page 565], «sans toutefois se prononcer sur ce point», que l'article 7 de la Charte permettait le contrôle judiciaire des dispositions de fond de la Loi.

On a allégué que la Loi sur les restrictions était contraire aux principes de justice fondamentale, comme notion de fond, à cause de sa nature discriminatoire. C'est-à-dire qu'elle limitait les droits d'un groupe représentant 5 % de la population et dont les hausses de salaire avaient accusé un certain retard les années précédentes, alors que la probabilité que ces mesures de restriction permettent de réduire l'inflation ou de contribuer à sa réduction était tout au plus marginale.

L'avocat a reconnu que son argument, selon lequel l'article 7 comprend l'application régulière de la loi quant au fond, n'était pas facile à établir. En premier lieu, l'expression «principes de justice fondamentale» semble venir de l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917, à la page 923, a interprété cette expression comme correspondant essentiellement à l'application régulière de la procédure. En deuxième lieu, la preuve qui a été présentée devant le Comité mixte du Parlement sur la Constitution portait que, de l'avis du moins des fonctionnaires du ministère de la Justice, l'expression «justice fondamentale» correspondait aux expressions «application régulière de la procédure», «justice naturelle» ou «équité dans la procédure». Voir: procès-verbaux du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, 27 janvier 1981, aux pages 46:32 et suivantes. L'avocat de la demanderesse estime que des réserves ont été apportées à ce point de vue par l'opinion exprimée à la page 46:33:

Il est possible, dans un contexte spécial, qu'on puisse accorder [aux principes de la justice fondamentale] une signification plus large,

Toutefois, cette citation est suivie de ceci:

... but there is no jurisprudence which would indicate that it is clearly broader than the principles of fundamental justice that have been articulated in all of the various common law decisions.

In addition, there are two cases which have taken a different view from that of the British Columbia Court of Appeal in the *Motor Vehicle Act Reference* case noted above. In *R. v. Hayden*, [1983] 6 W.W.R. 655, the Manitoba Court of Appeal held that section 7 of the Charter relates only to procedural fairness; the Ontario Supreme Court was of the same view in *Re Mason; Mason v. R. in Right of Can.* (1983), 35 C.R. (3d) 393. I would also note that the British Columbia Court of Appeal in the *Motor Vehicle Act Reference* case when referring to de Smith's comments on natural justice quoted only from page 156 of that text. The author goes on at page 157 to say that the following phrases found in the jurisprudence are synonymous with natural justice: " 'substantial justice', 'the essence of justice', 'fundamental justice', 'universal justice', 'rational justice' . . . ". (Underlining added.) Reference should also be made to Hogg, *Canada Act 1982 Annotated*, (1982) at page 28 and Tarnopolsky and Beaudoin, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1982) at page 18. The view expressed in those texts is that section 7 relates to procedural fairness.

The better view does seem to be that section 7 relates only to procedural fairness but in any event I think counsel's argument founders with its first step. That is, I do not think the term "liberty" in section 7 encompasses freedom of contract.

I come to this conclusion for much the same reasons that I reject the argument that freedom of association encompasses freedom to bargain. The words "life, liberty and security of person" are not without some tradition and background. I have not been cited any authority for the proposition that that tradition has included freedom to contract as within the meaning of "liberty".

In addition, the term takes some colouration from the context within which it exists in the

... mais il n'existe aucune jurisprudence qui laisse croire que sa signification soit vraiment plus large que celle des principes de justice fondamentale énoncés dans les différentes décisions en droit civil.

a De plus, deux décisions ont adopté un point de vue différent de celui de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans le renvoi sur la *Motor Vehicle Act* (précité). Dans *R. v. Hayden*, [1983] 6 W.W.R. 655, la Cour d'appel du Manitoba a jugé que l'article 7 de la Charte ne vise que l'équité dans la procédure; la Cour suprême de l'Ontario était du même avis dans l'arrêt *Re Mason; Mason v. R. in Right of Can.* (1983), 35 C.R. (3d) 393. Je souligne également que, dans le renvoi sur la *Motor Vehicle Act*, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique en mentionnant les observations de de Smith sur la justice naturelle, cite uniquement la page 156 de son ouvrage. L'auteur dit à la page 157 que les expressions suivantes utilisées dans la jurisprudence et dans les textes de doctrine sont des synonymes de justice naturelle: « justice inhérente » (*substantial justice*), « essence de la justice », (*essence of justice*), « justice fondamentale », « justice universelle », « justice rationnelle » (*rational justice*). . . » (C'est moi qui souligne.) Il convient également de mentionner Hogg, *Canada Act 1982 Annotated*, (1982), à la page 28, et Beaudoin et Tarnopolsky, *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), à la page 18. Selon ces ouvrages, l'article 7 se rapporte à l'équité dans la procédure.

L'opinion à retenir, à mon avis, est que l'article 7 ne se rapporte qu'à l'équité dans la procédure, mais de toute façon, je pense que l'argument de l'avocat s'effondre dès le départ. En effet je ne crois pas que le terme « liberté » à l'article 7 comprend la liberté de conclure des contrats.

Je fonde cette conclusion sur les mêmes motifs essentiellement que le rejet de l'argument selon lequel la liberté d'association comprend la liberté de négocier. Les mots « vie, liberté et sécurité de [la] personne » ont déjà leurs traditions et leur histoire. On ne m'a cité aucune autorité à l'appui de la proposition selon laquelle la liberté de contracter s'est inscrite traditionnellement dans le cadre de la signification du terme « liberté ».

De plus, le terme est marqué par le contexte dans lequel il est employé dans la Charte. Comme

Charter. Section 7 seems to be framed as an introductory umbrella, as counsel for the defendants put it, to the seven sections which follow. These, including section 7, fall under the rubric "legal rights". Freedom to contract is an economic right.

See also Tarnopolsky and Beaudoin, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1982), at page 270:

We believe that the term "liberty", utilised in s. 7, must be understood in a restrictive sense. Section 7 is concerned with physical liberty of the person, the right to dispose of one's own body, of one's person; in this context the right to liberty cannot signify "the right to a free exercise of human activity", contractual freedom, freedom of choice of mode of life, professional freedom, etc. Those infringements on liberty which are designed to restrict the free disposition of one's body or of one's physical person, including the interdiction on suicide, are outside the infringements on liberty enumerated at ss. 8-10. Included in these sections are those infringements on liberty contained in measures imposing medical or prophylactic treatment.

The Enjoyment of Property—Due Process—Canadian Bill of Rights

Section 1 of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, provides:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist . . .

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law; (Underlining added.)

Counsel for the plaintiff argues that persons covered by collective agreements in which prospective wage rises were "rolled back" by the Restraint Act (for example the CR, ED and EU groups) were deprived of property without due process of law. He argues that a right to a wage rise at a future date under an existing collective agreement is a property right vested and enforceable. It is argued that this is not substantially different from the type of property interest a remainderman holds during the tenancy of a life tenant.

I am not convinced that this is so. A remainderman has nothing to perform. He must only continue to exist in order to obtain the remaindered estate. An employee under a collective agreement

l'a souligné l'avocat des défendeurs, l'article 7 semble être un article de portée générale, servant à introduire les sept articles qui suivent. Ceux-ci, y compris l'article 7, sont inscrits sous la rubrique «garanties juridiques». La liberté de contracter est un droit économique.

Voir également Beaudoin et Tarnopolsky, *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), à la page 344:

Nous croyons que le terme «liberté» utilisé à l'article 7 doit être pris dans un sens assez restrictif; il s'agit de la liberté physique de la personne, de la liberté de disposer de son corps, de sa personne; dans ce contexte, le droit à la liberté ne peut signifier «le droit au libre exercice de l'activité humaine», la liberté contractuelle, la liberté de choix du mode de vie, la liberté professionnelle, etc . . . Outre les atteintes à la liberté énumérées aux articles 8 à 10, sont des atteintes à la liberté les mesures visant à restreindre la libre disposition de son corps ou de sa personne physique y compris l'interdiction du suicide; sont des atteintes à la liberté les mesures visant l'imposition de traitements médicaux ou prophylactiques.

La jouissance des biens—L'application régulière de la loi—La Déclaration canadienne des droits

L'article 1 de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, chap. 44, prévoit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister . . .

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi; (C'est moi qui souligne.)

L'avocat de la demanderesse soutient que les personnes visées dans les conventions collectives prévoyant des hausses salariales qui ont été «réduites» par la Loi sur les restrictions (par exemple les groupes CR, ED et EU) ont été privées d'un bien sans application régulière de la loi. Il prétend que le droit à une augmentation de salaire fixée à une date ultérieure en vertu d'une convention collective en vigueur est un droit acquis et exécutoire afférent à un bien. Il soutient en outre que ce droit n'est pas essentiellement différent du genre de droit que détient le titulaire de la réversibilité sur un bien, durant l'existence du droit viager.

Je n'en suis pas convaincu, car le titulaire du droit réversible n'a aucune obligation à remplir. Il lui suffit d'exister pour obtenir le bien en cause. Toutefois, l'employé visé dans une convention col-

must, however, provide the services he has contracted to provide before he is entitled to the wages.

In any event, "without due process of law" in the *Canadian Bill of Rights* has not been interpreted as including substantive due process. Even if the Supreme Court left the door open a crack, towards this expanded interpretation in *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, at pages 899-900, as plaintiff argues, jurisprudence since that time has not opened that door. Indeed, Chief Justice Laskin in giving the majority decision of the Court in the *Curr* case at page 902, warned against entering the "bog or legislative policy making" which is involved in considerations of economic due process. Professor Tarnopolsky, as he then was, in his book *The Canadian Bill of Rights* (2nd ed., 1975), at pages 234-235, summarizes the jurisprudence which exists on this point:

Quite clearly, in view of the cases discussed in this part, it would appear that the due process clause will not be applied so as to protect property rights affected by federal expropriation and nationalization laws, or confiscation provisions in federal statutes arising out of proscribed activities . . . the expropriation power is based upon economic policy decisions which should be the sole prerogative of the legislative body . . .

I accept this as an accurate statement of the law respecting the interpretation of the "due process" clause in the *Canadian Bill of Rights*. If, however, the procedures by which such property was expropriated were unfair or questionable then the due process clause might be invoked.

Equality Before the Law—Canadian Bill of Rights

Paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* provides:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist . . .

(b) the right of the individual to equality before the law . . .

lective doit fournir les services auxquels il s'est engagé avant d'avoir droit à la rémunération.

De toute façon, l'expression «application régulière de la loi» dans la *Déclaration canadienne des droits* n'a pas été interprétée comme comprenant l'application quant au fond. Même si la Cour suprême a entrebaillé la porte à cette interprétation élargie, dans l'arrêt *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, aux pages 899 et 900, comme le soutient la demanderesse, la jurisprudence n'a pas ouvert la porte depuis lors. En fait, le juge en chef Laskin en rendant la décision de la majorité dans l'arrêt *Curr* a mis en garde, à la page 902, contre le fait de s'engager «dans le bourbier qu'est l'élaboration des principes directeurs en matière de législation» en ce qui concerne la norme de l'application régulière de la loi en matière d'économie. Le professeur Tarnopolsky (tel était son titre), dans son livre *The Canadian Bill of Rights* (2^e éd., 1975), aux pages 234 et 235, résume la jurisprudence sur ce point:

[TRADUCTION] Il ressort clairement des décisions étudiées dans cette partie que la clause de l'application régulière de la loi ne sera pas appliquée pour protéger les droits afférents aux biens touchés par l'expropriation fédérale et par les lois en matière de nationalisation, ou par les dispositions des lois fédérales portant confiscation résultant d'activités prosrites . . . le pouvoir d'expropriation est fondé sur des décisions politiques en matière d'économie qui devraient être laissées à la prérogative de l'appareil législatif . . .

J'estime qu'il s'agit d'une définition exacte de l'état du droit en matière d'interprétation de la clause de «l'application régulière de la loi» dans la *Déclaration canadienne des droits*. Toutefois, la clause de l'application régulière de la loi pourrait être invoquée si les procédures d'expropriation de ces biens étaient injustes ou pouvaient être mises en question.

Égalité devant la Loi—Déclaration canadienne des droits

L'article 1b) prévoit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister . . .

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi . . .

It is argued that the Restraint Act infringes this right because it singles out federal public servants for restrictive treatment without rational grounds. The argument is that the legislation is capricious and arbitrary because it singles out 5% of the work force, who were admittedly no more responsible for inflation than any other group and whose wage rises in recent years had lagged behind the private sector. It is argued, as noted above, that the purpose of the legislation was to create an illusion that the government was doing something to combat inflation.

It is admitted that this branch of the plaintiff's argument depends upon the interpretation of and application of the Supreme Court decisions in *The Queen v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Attorney General of Canada v. Lavell*, [1974] S.C.R. 1349; *R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693; *Prata v. Minister of Manpower and Immigration*, [1976] 1 S.C.R. 376 and *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370.

These cases are not easy to apply. I take as the starting point the decision of Mr. Justice Ritchie in *Attorney General of Canada v. Lavell* at page 1365:

... having regard to the language employed in the second paragraph of the preamble to the *Bill of Rights*, the phrase "equality before the law" as used in s. 1 is to be read in its context as a part of "the rule of law" to which overriding authority is accorded by the terms of that paragraph.

In this connection I refer to *Stephens Commentaries on the Laws of England*, 21st Ed. 1950, where it is said in Vol. III at p. 337:

Now the great constitutional lawyer Dicey writing in 1885 was so deeply impressed by the absence of arbitrary governments present and past, that he coined the phrase 'the rule of law' to express the regime under which Englishmen lived; and he tried to give precision to it in the following words which have exercised a profound influence on all subsequent thought and conduct.

'That the "rule of law" which forms a fundamental principle of the constitution has three meanings or may be regarded from three different points of view'

The second meaning proposed by Dicey is the one with which we are here concerned and it was stated in the following terms:

It means again equality before the law or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary courts; the 'rule of law' in this sense excludes the idea of any exemption of officials or others from the duty of obedience to the law which governs other citizens

On soutient que la Loi sur les restrictions viole ce droit parce qu'elle différencie les fonctionnaires fédéraux en leur imposant des restrictions particulières sans motifs raisonnables. L'argument consiste à dire que la loi est capricieuse et arbitraire parce qu'elle vise un groupe représentant 5 % de la main-d'œuvre qui, de l'aveu général, n'était pas plus responsable de l'inflation qu'un autre groupe et dont les hausses de traitement aux cours des années précédentes avaient accusé un retard sur le secteur privé. On soutient, comme je l'ai mentionné ci-dessus, que la loi avait pour but de créer l'illusion que le gouvernement prenait des mesures pour combattre l'inflation.

Il est bien entendu que ce volet de l'argumentation de la demanderesse dépend de l'interprétation et de l'application des arrêts suivants de la Cour suprême: *La Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Procureur général du Canada c. Lavell*, [1974] R.C.S. 1349; *R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693; *Prata c. Le Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1976] 1 R.C.S. 376 et *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370.

Ces arrêts ne sont pas faciles à appliquer. Je prends comme point de départ la décision du juge Ritchie dans *Procureur général du Canada c. Lavell* à la page 1365:

... compte tenu des termes employés dans le second alinéa du préambule de la *Déclaration des droits*, l'expression «égalité devant la loi» se trouvant à l'art. 1 doit se lire dans son contexte, comme une partie du «règne du droit» auquel les termes de cet alinéa accordent une autorité prépondérante.

À cet égard, je me réfère à *Stephens Commentaries on the Laws of England*, 21^e éd. 1950, où il est dit dans le Vol. III, à la p. 337:

[TRADUCTION] Ainsi le grand spécialiste en droit constitutionnel, Dicey, qui écrivait en 1885, était si profondément impressionné par l'absence de gouvernements arbitraires, tant à l'époque que dans le passé, qu'il a créé l'expression «the rule of law» (le règne du droit) pour parler du régime sous lequel vivait l'Anglais; et il a tenté de la préciser dans les termes suivants, qui ont exercé une profonde influence sur toute la pensée et la conduite subséquente.

«Que le «règne du droit» qui constitue un principe fondamental de la constitution a trois sens, ou peut-être envisagé sous trois points de vue différents. . . »

Le second sens proposé par Dicey est celui qui nous occupe ici et il l'a couché dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Un autre sens est celui d'égalité devant la loi ou d'assujettissement égal de toutes les classes au droit commun du pays appliqué par les tribunaux ordinaires; le «règne du droit», dans ce sens, exclut l'idée d'une exemption de fonctionnaires ou d'autres personnes du devoir d'obéir-

or from the jurisdiction of the ordinary courts. [Underlining added.]

There is an additional aspect, however, to the concept "equality before the law" as appears from the decision of Mr. Justice Ritchie speaking for the Court in *The Queen v. Drybones* (*supra*) and the decision of Mr. Justice Martland speaking for the Court in *R. v. Burnshine*, [1975] 1 S.C.R. 693. This second aspect is elaborated by Mr. Justice Martland at pages 707-708 of the *Burnshine* case.

In my opinion, it is not the function of this Court, under the *Bill of Rights*, to prevent the operation of a federal enactment, designed for this purpose, on the ground that it applies only to one class of persons, or to a particular area.

The words used by Laskin J. in a slightly different context, in *Curr v. The Queen*, *supra*, at p. 899, may have application here. He was considering the extent to which this Court might, under s. 1(a) of the *Bill of Rights*, the "due process of law" provision, have power to control substantive federal legislation. He said, on the assumption that such power might exist,

... compelling reasons ought to be advanced to justify the Court in this case to employ a statutory (as contrasted with a constitutional) jurisdiction to deny operative effect to a substantive measure duly enacted by a Parliament constitutionally competent to do so, and exercising its powers in accordance with the tenets of responsible government, which underlie the discharge of legislative authority under the *British North America Act*.

In my opinion, in order to succeed in the present case, it would be necessary for the respondent, at least, to satisfy this Court that, in enacting s. 150, Parliament was not seeking to achieve a valid federal objective. This was not established or sought to be established.

The test of a valid federal objective was one which was employed by the Supreme Court in both the *Hal* case (*supra*) and the *MacKay* case (*supra*). Counsel for the defendants seemed to argue that meeting this test required no more than the Diceyan concept of "equality before the law" as it has been described above by Mr. Justice Ritchie in the *Lavell* case, or no more than the general constitutional tests required by sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* (30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1). Whatever that test requires, it certainly is not equivalent to those two concepts. As noted above, the jurisprudence, the decision of the

sance à la loi auquel sont assujettis les autres citoyens, ou de la compétence des tribunaux ordinaires. [C'est moi qui souligne.]

Toutefois, il ressort de la décision du juge Ritchie, parlant au nom de la Cour dans l'arrêt *La Reine c. Drybones* (précité), et de la décision du juge Martland, parlant au nom de la Cour dans l'arrêt *R. c. Burnshine*, [1975] 1 R.C.S. 693, un autre aspect du concept de l'«égalité devant la loi».

Le juge Martland précise ce deuxième aspect aux pages 707 et 708 de l'arrêt *Burnshine*.

À mon avis, il n'appartient pas à cette Cour, sous le régime de la *Déclaration des droits*, d'empêcher l'application d'un texte législatif fédéral, conçu à cette fin, pour le motif qu'il ne s'applique qu'à une catégorie de personnes, ou à une région particulière.

Les termes employés par le Juge Laskin dans un contexte un peu différent, dans l'arrêt *Curr c. La Reine* (précité) à la p. 899, peuvent avoir application ici. Il examinait l'étendue du pouvoir que cette Cour pouvait avoir, sous le régime de l'al. a) de l'art. 1 de la *Déclaration des droits*, la disposition relative à «l'application régulière de la loi», de contrôler les dispositions de fond de la législation fédérale. Il a dit, en supposant que ce pouvoir pouvait exister,

... il faudrait avancer des raisons convaincantes pour que la Cour soit fondée à exercer en l'espèce une compétence conférée par la loi (par opposition à une compétence conférée par la constitution) pour enlever tout effet à une disposition de fond dûment adoptée par un Parlement compétent à cet égard en vertu de la constitution et exerçant ses pouvoirs conformément aux principes du gouvernement responsable, lequel constitue le fondement de l'exercice du pouvoir législatif en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

À mon avis, pour qu'il ait gain de cause en la présente affaire, il serait nécessaire, au moins, que l'intimé établisse à la satisfaction de la Cour qu'en adoptant l'art. 150 le Parlement ne cherchait pas l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier. Cela n'a pas été établi et on n'a pas tenté de le faire.

La Cour suprême a appliqué le critère de l'objectif fédéral régulier dans l'arrêt *Prata* (précité) et dans l'arrêt *MacKay* (précité). Il semble que l'avocat des défendeurs a allégué que, pour satisfaire aux exigences de ce critère, il suffisait d'appliquer le concept de Dicey de «l'égalité devant la loi» tel qu'il a été décrit ci-dessus par le juge Ritchie dans l'arrêt *Lavell* ou les principes généraux de droit constitutionnel établis par les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.)) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5], mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1). Quelles que soient les exigences de ce critère, elles ne correspondent pas à ces deux concepts. Comme je l'ai mentionné

Supreme Court in the *Drybones* case (*supra*) and particularly the decision of Mr. Justice Martland in the *Burnshine* case, indicates that it is an additional branch and not equivalent to the Diceyan requirements of "equality before the law". If it were to mean no more than valid in accordance with sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* then the Supreme Court would be saying that this section of the Bill of Rights was designed to play the same role as the *Constitution Act, 1867*. Obviously, it could not have been intended that it would only play such a duplicative role.

Some guidance as to what is meant by the jurisprudence in this context by the phrase "valid federal objective" may be gleaned from the judgment of Mr. Justice Martland in the *Burnshine* case (*supra*) at page 707. In that context he seems to be saying that while separate treatment for a group of persons, either on the basis of age or physical location, will not offend paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, such separate treatment might do so if there were "compelling reasons" to convince a Court that the separate treatment was harsher than that accorded generally under the law and that such treatment was not validly justified (i.e. did not constitute a valid federal objective). The origin of this test can be seen in the decision of Mr. Justice Ritchie in the *Drybones* case (*supra*) at page 297. It flows also from the Court's decision in *Burnshine* where it was held that the legislation in question, although it treated individuals under the age of 22 differently, was designed to seek to reform and benefit those individuals. It is a conclusion which equally seems to follow from the majority decision in *MacKay* (*supra*). In that case different treatment respecting military personnel under military law and before military tribunals was in issue. Mr. Justice Ritchie at page 398 said:

The necessity of recognizing that a separate code of law administered within the services is an essential ingredient of service life has been appreciated since the earliest days

and then at page 400:

It will therefore be seen, as I have said, that the *National Defence Act* is dealing with a particular class of individuals and, as it is enacted for the purpose of achieving a valid federal objective, the provisions of s. 1(b) of the *Bill of Rights* do not require that its provisions contain the same requirements as all other federal legislation.

ci-dessus, la doctrine et la jurisprudence, la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Drybones* (précité) et plus particulièrement la décision du juge Martland dans l'arrêt *Burnshine* indiquent qu'il s'agit d'un volet supplémentaire qui ne correspond pas aux exigences définies par Dicey au sujet de «l'égalité devant la loi». S'il s'agissait uniquement de validité au sens de conformité avec les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Cour suprême aurait seulement dit que cet article de la Déclaration des droits était destiné à jouer le même rôle que la *Loi constitutionnelle de 1867*. De toute évidence, il ne peut avoir été conçu pour jouer un rôle purement décoratif.

La décision du juge Martland dans l'arrêt *Burnshine* (précité), à la page 707, donne certaines indications quant à l'interprétation que la jurisprudence donne, dans ce contexte, à l'expression «objectif fédéral régulier». Il semble dire qu'un traitement distinct imposé à un groupe de personnes, selon l'âge ou la région, n'est pas contraire à l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, mais qu'il pourrait avoir cet effet s'il y avait des «raisons convaincantes» pour persuader la cour que le traitement distinct est plus sévère que celui que prévoit généralement la loi et que ce traitement n'est pas valablement justifié (c'est-à-dire ne constitue pas un objectif fédéral régulier). On peut retrouver l'origine de ce critère dans la décision du juge Ritchie dans l'arrêt *Drybones* (précité), à la page 297. Il découle également de l'arrêt *Burnshine* où la Cour a jugé que la loi en question, bien qu'elle traitât différemment des personnes âgées de moins de 22 ans, avait pour fin de tenter de redresser et d'avantager ces personnes. C'est aussi la conclusion qui semble ressortir de la décision de la majorité dans l'arrêt *MacKay* (précité). Dans cette affaire, il était question du traitement distinct du personnel militaire en vertu du droit militaire et devant des tribunaux militaires. Le juge Ritchie a dit à la page 398:

On reconnaît depuis toujours la nécessité d'appliquer un code distinct au sein des forces armées comme un ingrédient essentiel de la vie militaire . . .

et à la page 400:

On voit donc, comme je l'ai dit, que la *Loi sur la défense nationale* vise une catégorie particulière d'individus et, comme elle est adoptée en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral régulier, les dispositions de l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* ne requièrent pas qu'elle se conforme aux mêmes exigences que les autres lois fédérales.

In my view, Mr. Justice McIntyre, at page 407, is saying essentially the same thing in different words, albeit in applying a stricter test.

I would be of the opinion, however, that as a minimum it would be necessary to inquire whether any inequality has been created for a valid federal constitutional objective, whether it has been created rationally in the sense that it is not arbitrary or capricious and not based upon any ulterior motive or motives offensive to the provisions of the *Canadian Bill of Rights*, and whether it is a necessary departure from the general principle of universal application of the law for the attainment of some necessary and desirable social objective. Inequalities created for such purposes may well be acceptable under the *Canadian Bill of Rights*.

Is the Restraint Act then enacted for a valid federal objective as that term has been used in the jurisprudence? Counsel argues that it is particularly capricious because it is the employer who is limiting the rights of the public servants to wage rises, including those already agreed upon. In my view, however, it is particularly this feature which renders the legislation valid. I could accept that restraint legislation which limited wage rises by 'all blue-eyed people' or 'all nurses' or any other group of society arbitrarily selected and whose wages were not shown to be a particularly significant cause of inflation would not meet the test of a valid federal objective. However, in the instant case the government is really legislating as employer. It is not appreciably different from an employer who says to his employees that despite negotiated contracts the economic situation is such that all must take wage reductions or the company will fold. The government, of course, is not likely to go bankrupt. It is this that places public servants in a greater position of security than the work force as a whole, and indeed may place public service unions in a stronger bargaining position. In any event, while it is not free from doubt, I would hold that employer-employee relationship between the government and those challenging the Restraint Act in this case is such as to constitute a sufficient nexus or justification to meet the test of a valid federal objective in the sense that that phrase has been used in the jurisprudence.

Accordingly, for the reasons given, the action is dismissed.

À mon avis, le juge McIntyre, à la page 407, dit essentiellement la même chose dans des termes différents bien qu'il applique un critère plus strict.

Je suis d'avis, cependant, qu'au minimum, il faudrait se demander si l'on a créé l'inégalité en cherchant l'accomplissement d'un objectif fédéral constitutionnel et régulier, si elle a été créée rationnellement en ce sens qu'elle n'est ni arbitraire ni fantaisiste et ne tire son origine d'aucun motif inavoué ou contraire aux dispositions de la *Déclaration canadienne des droits*, et s'il s'agit d'une dérogation nécessaire au principe général de l'application universelle de la loi dans la recherche d'un objectif social nécessaire et souhaitable. Il se peut bien que les inégalités créées à ces fins soient acceptables aux termes de la *Déclaration canadienne des droits*.

La Loi sur les restrictions a-t-elle été adoptée dans la recherche d'un objectif fédéral régulier selon la définition que la jurisprudence donne à cette expression? L'avocat soutient que cette loi a un caractère particulièrement arbitraire parce que c'est l'employeur qui limite les droits des fonctionnaires aux hausses de traitement, y compris celles qui avaient déjà été convenues. Toutefois, à mon avis, c'est cette caractéristique particulière qui rend la Loi valide. Je pourrais accepter qu'une loi limitant les hausses de traitement de «toutes les personnes aux yeux bleus» ou de «toutes les infirmières» ou de tout autre groupe de la société choisi de façon arbitraire et dont il est démontré que les salaires ne constituent pas une cause importante de l'inflation, ne satisfait pas au critère d'un objectif fédéral régulier. Toutefois, en l'espèce, le gouvernement légifère réellement à titre d'employeur. La situation n'est pas vraiment différente de celle de l'employeur qui annonce à ses employés que malgré les contrats négociés, la situation économique est telle qu'ils doivent accepter des réductions salariales parce que, sans ces réductions, l'entreprise devra fermer ses portes. Évidemment, le gouvernement n'est pas susceptible de faire faillite. C'est pour cela que les fonctionnaires ont une meilleure sécurité d'emploi que l'ensemble de la main-d'œuvre et c'est peut-être aussi ce qui donne aux syndicats de la Fonction publique une base de négociation plus solide. De toute façon, même s'il subsiste des doutes, je décide que la relation employeur-employé qui existe entre le gouvernement et ceux qui contestent la Loi sur les restrictions en l'espèce, constitue un lien suffisant ou une justification suffisante pour satisfaire au critère de l'objectif fédéral régulier au sens que la jurisprudence donne à cette expression.

En conséquence, par ces motifs, l'action est rejetée.