

A-462-84

A-462-84

**Public Service Alliance of Canada (Appellant)**

v.

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

Court of Appeal, Mahoney, Marceau and Hugesen JJ.—Ottawa, June 7, 8 and 26, 1984.

*Constitutional law — Appeal from judgment of Trial Division dismissing action for declaration Public Sector Compensation Restraint Act inconsistent with Constitution Act, 1982 and Canadian Bill of Rights — Trial Judge correctly finding Act not abridging right to freedom of association guaranteed in s. 2(d) of Charter nor right to equality guaranteed by s. 1(b) of Canadian Bill of Rights — Act depriving appellant of rights to strike and to bargain collectively — Trial Judge refusing to apply Broadway Manor case, where held "freedom of association" necessarily including right to strike in order to give right to collective bargaining meaning — Decision of British Columbia Court of Appeal in Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580 applied — Freedom of association intended to protect right of "everyone" to associate as they please and to form associations of all kinds, from political parties to hobby clubs — Freedom to associate not protecting purposes of association or means of achieving purposes — Rule of liberal construction of constitutional document not applying unless uncertainty or ambiguity in words of Charter — Association meaning same today as in 1982 — Trial Judge's observations as to whether, if Act abridging appellant's freedom of association, abridgment reasonable limit justified under s. 1, constituting obiter dicta — Judicially developed opinions pertinent to interpretation of s. 1 ought not be developed on hypothetical foundations particularly where based on expert opinion of dubious value — Act not abridging right to equality before law under Canadian Bill of Rights as having valid federal objective of curbing inflation — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122 — 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), 6(2) — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(b).*

*Public service — Public Sector Compensation Restraint Act depriving appellant of rights to strike and to bargain collectively — Appeal from Trial Judge's finding Act not abridging right to freedom of association guaranteed by s. 2(d) of Charter nor equality before law guaranteed by s. 1(b) of Canadian Bill of Rights — Appeal dismissed — Broadway*

**Alliance de la Fonction publique du Canada (appelante)**<sup>a</sup> c.**La Reine du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor et le procureur général du Canada (intimés)**<sup>b</sup> Cour d'appel, juges Mahoney, Marceau et Hugesen—Ottawa, 7, 8 et 26 juin 1984.

*Droit constitutionnel — Appel d'un jugement de la Division de première instance qui a rejeté une action visant à faire déclarer la Loi sur les restrictions salariales du secteur public incompatible avec la Loi constitutionnelle de 1982 et la Déclaration canadienne des droits — Le juge de première instance a eu raison de décider que la Loi ne restreignait ni le droit à la liberté d'association garanti par l'art. 2d) de la Charte ni le droit à l'égalité garanti par l'art. 1b) de la Déclaration canadienne des droits — La Loi prive l'appelante du droit de faire la grève et de négocier collectivement — Le juge de première instance a refusé d'appliquer l'arrêt Broadway Manor, où il a été décidé que la «liberté d'association» comprend nécessairement le droit de faire la grève si l'on veut que le droit de négocier collectivement ait un sens — Application de la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580 — La Loi prive l'association d'un but de protéger le droit de «chacun» de s'associer comme il l'entend et de former des associations de tous genres, allant des partis politiques aux clubs de loisirs — La liberté de s'associer ne protège pas les buts de l'association ou les moyens d'atteindre ces buts — La règle de l'interprétation libérale des documents constitutionnels ne s'applique que si le texte de la Charte comporte de l'incertitude ou de l'ambiguïté — Association signifie la même chose aujourd'hui qu'en 1982 — Les observations du juge de première instance sur la question de savoir si, dans le cas où la Loi restreint la liberté d'association de l'appelante, la restriction est une limite raisonnable justifiée en vertu de l'art. 1 constituent une parenthèse — Les opinions élaborées par les cours de justice relativement à l'interprétation de l'art. 1 ne devraient pas s'établir à partir d'hypothèses, surtout si celles-ci sont fondées sur des opinions d'experts d'une valeur douteuse — Ayant un objectif fédéral valide, qui est de juguler l'inflation, la Loi ne restreint pas le droit à l'égalité devant la loi prévu par la Déclaration canadienne des droits — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122 — 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), 6(2) — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1b).*

*Fonction publique — La Loi sur les restrictions salariales du secteur public prive l'appelante du droit de faire la grève et de négocier collectivement — Appel de la décision du juge de première instance selon laquelle la Loi ne restreint ni le droit à la liberté d'association garanti par l'art. 2d) de la Charte ni le droit à l'égalité devant la loi garanti par l'art. 1b) de la*

*Manor case not followed — Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580, wherein "freedom of association" held to protect right of everyone to form associations, from political parties to hobby clubs, but not purposes of association or means of achieving purposes, applied — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122 — 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) — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(b).*

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580*, [1984] 3 W.W.R. 481 (B.C.C.A.); *Collymore v. Attorney-General of Trinidad and Tobago*, [1969] 2 All E.R. 1207 (P.C.); *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357.

##### 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 (H.C.).

##### REFERRED TO:

*Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.); *Her Majesty 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.

##### COUNSEL:

*Maurice W. Wright, Q.C.* and *Peter Hogg, Q.C.* for appellant.  
*E. A. Bowie, Q.C.* and *G. R. Garton* for respondents.

##### SOLICITORS:

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

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

MAHONEY J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division, [1984] 2 F.C. 562, dismissing the appellant's action for a declaration that the *Public Sector Compensation Restraint*

*Déclaration canadienne des droits — Appel rejeté — L'affaire Broadway Manor n'a pas été suivie — Application de l'arrêt Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580, dans lequel il a été décidé que la «liberté d'association» protège le droit de chacun de former des associations, allant des partis politiques aux clubs de loisirs, mais non les buts de l'association ou les moyens d'atteindre ces buts — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122 — 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) — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1b).*

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc. 580*, [1984] 3 W.W.R. 481 (C.A.C.-B.); *Collymore v. Attorney-General of Trinidad and Tobago*, [1969] 2 All E.R. 1207 (P.C.); *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357.

##### DÉCISION ÉCARTÉE:

*Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home et al. and two other applications* (1983), 44 O.R. (2d) 392 (H.C.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.); *Sa Majesté la Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Le 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.

##### AVOCATS:

*Maurice W. Wright, c.r.* et *Peter Hogg, c.r.*, pour l'appelante.  
*E. A. Bowie, c.r.* et *G. R. Garton* pour les intimés.

##### PROCUREURS:

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

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

LE JUGE MAHONEY: Appel est interjeté d'un jugement de la Division de première instance, [1984] 2 C.F. 562, qui a rejeté l'action de l'appelante par laquelle elle concluait à un jugement

Act,<sup>1</sup> hereinafter "the Act", is of no force or effect by reason of inconsistency with the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.)]; a declaration that it is inoperative by reason of inconsistency with the *Canadian Bill of Rights*<sup>2</sup> and a declaration that certain directions made pursuant to the Act are, consequently, invalid. Certain issues on which the appellant did not succeed at trial were not pursued on the appeal. The issues remaining are:

1. Does the Act abridge the right to freedom of association guaranteed by paragraph 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, hereinafter "the Charter"?

2. If so, is that abridgment a reasonable limit on that right justified under section 1 of the Charter?

3. Does the Act abridge the right to equality before the law guaranteed by paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*?

The learned Trial Judge answered questions 1 and 3 in the negative and also said that, had she answered 1 in the affirmative, she would have answered 2 in the negative. The respondents appeal the latter finding.

The appellant will be considered throughout this judgment in the collective sense of its membership as well as an entity. The finding that the Act deprived the appellant of the right to bargain collectively was amply supported by the evidence. That finding is a sufficient factual basis for consideration of the first issue.

The Charter provides:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

(d) freedom of association.

<sup>1</sup> S.C. 1980-81-82-83, c. 122.

<sup>2</sup> S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III].

déclarant que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*<sup>1</sup>, ci-après appelée «la Loi», n'est plus en vigueur en raison de son incompatibilité avec la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.)], que la Loi est inopérante en raison de son incompatibilité avec la *Déclaration canadienne des droits*<sup>2</sup>, et que certaines instructions données conformément à cette Loi sont, par conséquent, invalides. Certaines questions à l'égard desquelles l'appelante n'a pas eu gain de cause en première instance n'ont pas été reprises en appel. Les questions qui demeurent en litige sont les suivantes:

1. La Loi restreint-elle le droit à la liberté d'association garanti par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ci-après appelée «la Charte»?

2. Le cas échéant, cette restriction constitue-t-elle une limite raisonnable à ce droit dont la justification puisse se démontrer en vertu de l'article 1 de la Charte?

3. La Loi restreint-elle le droit à l'égalité devant la loi, garanti par l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*?

Le juge de première instance a répondu aux questions 1 et 3 par la négative et a ajouté que, eût-elle répondu à la question 1 par l'affirmative, elle aurait répondu à la question 2 par la négative. Les intimés interjettent appel de cette dernière conclusion.

Dans le présent jugement l'appelante sera considérée au sens collectif de ses membres aussi bien que comme une entité. La conclusion selon laquelle la Loi a privé l'appelante du droit de négocier collectivement est amplement étayée par la preuve. Cette conclusion constitue une base factuelle suffisante pour l'examen de la première question.

La Charte prévoit:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils 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.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

d) liberté d'association.

<sup>1</sup> S.C. 1980-81-82-83, chap. 122.

<sup>2</sup> S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III].

In asserting that the right to bargain collectively is included in its constitutionally guaranteed freedom of association, the appellant relies on the decision of an Ontario Divisional Court in what has become known as the *Broadway Manor* case,<sup>3</sup> which the learned Trial Judge declined to follow. It decided that a provision of the provincial *Inflation Restraint Act*,<sup>4</sup> which, to quote the headnote [at page 393], “extends the life of collective agreements covering public sector employees and thus has the effect during the period of extension of depriving workers of the right to be represented by a union of their choice and the right to bargain collectively, and to strike, in regard to non-compensatory matters” infringed the guarantee of freedom of association. Each Judge delivered separate, concurring reasons. The rationale of each is, I think, fairly stated as follows by O’Leary J., at pages 443 and 445:

I am satisfied . . . that “freedom of association” includes the right of employees to join or form trade unions of their choice, and to bargain collectively.

But is the right to strike included in the expression “freedom of association”? The ability to strike, in the absence of some kind of binding conciliation or arbitration, is the only substantial economic weapon available to employees. The right to organize and bargain collectively is only an illusion if the right to strike does not go with it. The main reason that the right to organize and bargain collectively is assured employees is that they may effectively bargain with their employer. To take away an employee’s ability to strike so seriously detracts from the benefits of the right to organize and bargain collectively as to make those rights virtually meaningless. If the right to organize and bargain collectively is to have significant value then the right to strike must also be a right included in the expression “freedom of association”, and I conclude that it is.

Following the trial but prior to delivery of judgment herein, the British Columbia Court of Appeal gave judgment in *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union, Loc.*

<sup>3</sup> *Re Service Employees’ International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home et al. and two other applications* (1983), 44 O.R. (2d) 392 (H.C.).

<sup>4</sup> S.O. 1982, c. 55, para. 13(b).

En affirmant que le droit de négocier collectivement s’inscrit dans la liberté d’association garantie par la Constitution, l’appelante se fonde sur la décision de la Cour divisionnaire de l’Ontario dans l’affaire maintenant connue sous le nom de *Broadway Manor*<sup>3</sup>, que le juge de première instance a refusé d’appliquer. Il a été jugé qu’une disposition de la *Loi sur le contrôle de l’inflation de 1982*<sup>4</sup>, qui, pour citer le sommaire [à la page 393], [TRANSDUCTION] «proroge les conventions collectives intéressant les employés du secteur public et ainsi, a pour effet, au cours de la période de prorogation, de priver les travailleurs du droit d’être représentés par un syndicat de leur choix et du droit de négocier collectivement et de faire la grève, en ce qui concerne les revendications non salariales», violait la garantie de la liberté d’association. Chaque juge a prononcé ses propres motifs concourants. Le raisonnement de chacun d’entre eux est, je crois, assez bien énoncé de la manière suivante par le juge O’Leary, aux pages 443 et 445:

[TRANSDUCTION] Je suis convaincu . . . que la «liberté d’association» comprend le droit des employés de s’inscrire aux syndicats de leur choix ou de former des syndicats de leur choix et de négocier collectivement.

Mais le droit de grève est-il compris dans l’expression «liberté d’association»? La possibilité de faire la grève, en l’absence de tout genre de conciliation ou d’arbitrage obligatoire, constitue la seule arme économique importante dont disposent les employés. Le droit de s’organiser et de négocier collectivement n’est qu’une illusion s’il n’est pas accompagné du droit de faire la grève. La principale raison pour laquelle le droit de s’organiser et de négocier collectivement est assuré aux employés c’est de leur permettre de négocier avec leur employeur. Si l’on enlève à un employé la possibilité de faire la grève, les avantages du droit de s’organiser et de négocier collectivement sont tellement réduits qu’ils n’ont pratiquement plus de sens. Si le droit de s’organiser et de négocier collectivement a une valeur importante, alors le droit de faire la grève doit également être un droit qui est compris dans l’expression «liberté d’association» et c’est ce que je conclus.

Après l’instruction mais avant le prononcé du jugement en l’espèce, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique a rendu un jugement dans l’affaire *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and*

<sup>3</sup> *Re Service Employees’ International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home et al. and two other applications* (1983), 44 O.R. (2d) 392 (H.C.).

<sup>4</sup> S.O. 1982, chap. 55, al. 13b).

580.<sup>5</sup> The issue there was whether an injunction against picketing violated, *inter alia*, the picketers' guaranteed right to freedom of association. Commenting on the *Broadway Manor* decision, Esson J.A., Taggart and Hutcheon J.J.A., concurring on the point, said:

In none of the judgments does there appear to be any consideration given to the ordinary meaning of "association". It is not clear whether the members of the court considered that freedom of association extends to any form of association other than trade unions but the reasoning implies an assumption that "freedom of association" is a kind of code referring to trade unions, their purposes, objects and means of obtaining their purposes and objects. That assumption cannot be right. The freedom must be intended to protect the right of "everyone" to associate as they please, and to form associations of all kinds, from political parties to hobby clubs. Some will have objects, and will be in favour of means of achieving those objects, which the framers of the Charter cannot have intended to protect. The freedom to associate carries with it no constitutional protection of the purposes of the association, or means of achieving those purposes.

The basic fallacy in the approach is in having resort to rules of construction without regard to the question whether the words of the Charter create any uncertainty or ambiguity. It is no doubt right to apply the rule of liberal construction to the fundamental freedoms in the Charter. But that does not empower courts to construct edifices of policy without regard for the plain meaning of the words of the Charter.

"It is a cardinal principle applicable to all kinds of statutes that you may not for any reason attach to a statutory provision a meaning which the words of that provision cannot reasonably bear. If they are capable of more than one meaning, then you can choose between those meanings, but beyond that you must not go." (Lord Reid, *Jones v. D.P.P.*, [1962] A.C. 635, at p. 662)

That cardinal principle is equally applicable to a written constitution. It may be of greater importance that it be observed in relation to the Charter. If problems are created by over expansive judicial interpretation, they cannot be readily remedied by amendment as they can in the case of a statute.

That this cardinal principle is to be applied to construction of the Charter is made clear by the even more recent decision of the Supreme Court of Canada in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*,<sup>6</sup> which considered the use of the heading *Mobility Rights* in the interpretation of subsection 6(2), and concluded:

<sup>5</sup> [1984] 3 W.W.R. 481 (B.C.C.A.), at p. 492.

<sup>6</sup> [1984] 1 S.C.R. 357, at p. 377.

*Dept. Store Union, Loc. 580*<sup>5</sup>. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si une injonction contre le piquetage violait, notamment, le droit garanti des piqueteurs à la liberté d'association. En invoquant la décision *Broadway Manor*, le juge d'appel Esson, avec le concours des juges d'appel Taggart et Hutcheon, a dit:

[TRADUCTION] Dans aucun de ces jugements on ne semble s'intéresser à la signification ordinaire du terme «association». Il n'est pas clair que les juges de la cour aient considéré que la liberté d'association visait toutes les formes d'association autres que les syndicats, mais leur raisonnement est fondé sur l'hypothèse selon laquelle la «liberté d'association» est un genre de code visant les syndicats, leurs buts, et les moyens pour atteindre ces buts. Cette hypothèse ne peut être juste. Il faut présu- mer que cette liberté a pour but de protéger le droit de «chacun» de s'associer comme il l'entend et de former des associations de tous genres, allant des partis politiques aux clubs de loisirs. Certains auront des objectifs et seront en faveur de moyens pour atteindre ces objectifs, que les rédacteurs de la Charte n'avaient pas l'intention de protéger. La liberté de s'associer ne comporte aucune protection constitutionnelle des buts de l'association ou des moyens d'atteindre ces buts.

L'erreur fondamentale de cette approche est d'avoir recours aux règles d'interprétation sans chercher à savoir si le texte de la Charte comporte une certaine incertitude ou ambiguïté. Il est sans doute juste d'appliquer la règle de l'interprétation libérale aux libertés fondamentales que prévoit la Charte. Les tribunaux n'en sont pas pour autant investis du pouvoir d'établir des ensembles de politiques sans avoir égard à la signification ordinaire du texte de la Charte.

«Il existe un principe cardinal applicable à tous les genres de lois, voulant que, pour aucun motif, on ne puisse attribuer aux termes d'une disposition législative un sens que ces termes ne peuvent raisonnablement avoir. S'ils peuvent avoir plus d'un sens, alors vous devez choisir entre ces sens, mais vous ne pouvez aller plus loin.» (Lord Reid, *Jones v. D.P.P.*, [1962] A.C. 635, à la p. 662)

Ce principe cardinal s'applique également à une constitution écrite. Il est peut-être plus important encore de l'observer au sujet de la Charte. Si des problèmes sont créés par une interprétation judiciaire trop large, on ne peut y remédier facilement au moyen d'une modification comme c'est le cas pour une loi.

Le fait que ce principe de toute première importance doive s'appliquer à l'interprétation de la Charte est très clair dans une décision encore plus récente de la Cour suprême du Canada, l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*<sup>6</sup>, où la Cour a examiné l'utilisation de la rubrique *Liberté de circulation et d'établissement* dans l'interprétation du paragraphe 6(2) pour conclure:

<sup>5</sup> [1984] 3 W.W.R. 481 (C.A.C.-B.), à la p. 492.

<sup>6</sup> [1984] 1 R.C.S. 357, à la p. 377.

For the purpose of examining the meaning of the two paragraphs of s. 6(2), I conclude that an attempt must be made to bring about a reconciliation of the heading with the section introduced by it. If, however, it becomes apparent that the section when read as a whole is clear and without ambiguity, the heading will not operate to change that clear and unambiguous meaning.

The present issue is even more basic than those considered in the *Broadway Manor* and *Dolphin Delivery* cases which, respectively, dealt with the right to strike and the right to picket as essential incidents of collective bargaining and, indirectly, of freedom of association. Here it was the right to bargain collectively that was directly abrogated.

In *Collymore v. Attorney-General of Trinidad and Tobago*,<sup>7</sup> the Judicial Committee of the Privy Council upheld the judgment of the Court of Appeal of Trinidad and Tobago which held that legislation abridging the right to bargain collectively and to strike did not breach the right to freedom of association guaranteed by that country's constitution. In so doing, the judgment of the Court of Appeal was quoted with approval [at page 1211]:

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 association group.

I agree.

The appellant relied heavily on the "living tree" metaphor<sup>8</sup> in arguing that the Charter, being a constitutional document, ought to be interpreted more liberally than a statute. I do not question the validity of the thesis and have no doubt that over the years many words and terms used in the Charter will come to embrace ideas not likely to have actually been in the minds of its authors. Perhaps "association" will be among them. However, even the liveliest of living trees takes time to grow—it is a tree, not a weed—and I am not persuaded that the growth during two years can reasonably sustain an interpretation of "association" in any but its ordinary, everyday meaning in 1982, which is, I am confident, precisely what its

Pour les fins de l'analyse du sens des deux alinéas du par. 6(2), je conclus qu'il faut tenter de concilier la rubrique avec l'article qu'elle précède. Si toutefois il devient évident que, dans l'ensemble, l'article est clair et ne comporte pas d'ambiguïté, la rubrique n'aura pas pour effet de modifier ce sens clair et précis.

La question litigieuse en l'espèce est encore plus fondamentale que celles qui ont été examinées dans les jurisprudences *Broadway Manor* et *Dolphin Delivery*, lesquelles traitaient respectivement du droit de grève et du droit d'établir un piquet de grève à titre de moyens essentiels de négociation collective et, indirectement, de liberté d'association. En l'espèce, c'est le droit de négocier collectivement qui a été supprimé directement.

Dans l'arrêt *Collymore v. Attorney-General of Trinidad and Tobago*<sup>7</sup>, le comité judiciaire du Conseil privé a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de Trinidad et Tobago qui avait jugé que la loi restreignant le droit de négocier collectivement et de faire la grève ne violait pas le droit à la liberté d'association garanti par la constitution de ce pays. Ainsi, le jugement de la Cour d'appel a été cité tout en l'approuvant [à la page 1211]:

[TRADUCTION] À mon avis donc, la liberté d'association ne signifie rien de plus que la liberté de conclure des ententes pour promouvoir les objectifs communs du groupe s'associant.

Je souscris à cette définition.

L'appelante invoque la métaphore de [TRADUCTION] «l'arbre vivant»<sup>8</sup> pour soutenir que la Charte étant un document constitutionnel, doit être interprétée de façon plus libérale qu'une loi. Je ne mets pas en doute la validité de cette thèse et je ne doute aucunement qu'au fil des ans, de nombreux termes employés dans la Charte finissent par englober des idées que ces auteurs ne pouvaient vraisemblablement pas avoir en tête. Peut-être «association» figurera-t-il parmi ces termes. Cependant, même l'arbre le plus vivant qui soit met du temps à croître—puisqu'il s'agit d'un arbre, non une mauvaise herbe—et je ne suis pas convaincu qu'une période de croissance de deux ans puisse raisonnablement justifier l'interprétation du mot «association» autrement que selon le sens ordinaire

<sup>7</sup> [1969] 2 All E.R. 1207 (P.C.).

<sup>8</sup> *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at p. 136.

<sup>7</sup> [1969] 2 All E.R. 1207 (P.C.).

<sup>8</sup> *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), à la p. 136.

authors intended. It means the same today.

The right of freedom of association guaranteed by the Charter is the right to enter into consensual arrangements. It protects neither the objects of the association nor the means of attaining those objects.

The learned Trial Judge held [at page 589]:

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.

I do not think it desirable to attempt to catalogue the rights and immunities inherent in a trade union's guaranteed freedom of association. Clearly, collective bargaining is, or should be, the primary means by which organized labour expects to attain its principal object: the economic betterment of its membership. However fundamental, it remains a means and, as such, the right to bargain collectively is not guaranteed by paragraph 2(d) of the Charter, which guarantees freedom of association. I would dismiss the appeal on the first issue.

The observations of the learned Trial Judge as to whether, if the Act did abridge the appellant's guaranteed freedom of association, that abridgment would have been a reasonable limit justified under section 1 are, in view of her negative finding on the first issue, entirely *obiter dicta* as, of course, mine would also be. I shall, therefore, merely observe that judicially developed principles pertinent to the interpretation of section 1 will be as important, and as difficult to remedy if they are too broadly or too narrowly stated, as those pertinent to any other provision of the Charter. Accordingly, those principles ought not be developed on hypothetical foundations. That is, if possible, even more the case when the hypothetical foundations are themselves largely based on expert opinion of dubious value, in this case the conflicting opinions of four "macro-economists".

et courant qu'il a en 1982, c'est-à-dire celui que les auteurs de la Charte ont pu avoir à l'esprit. Ce mot a encore le même sens aujourd'hui.

<sup>a</sup> Le droit à la liberté d'association, garanti par la Charte, est le droit de conclure des ententes. Il ne protège ni les objectifs de l'association, ni les moyens d'atteindre ces objectifs.

<sup>b</sup> Le juge de première instance a dit [à la page 589]:

<sup>c</sup> 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.

<sup>d</sup> Je ne crois pas qu'il soit souhaitable de tenter de cataloguer les droits et immunités inhérents à la liberté d'association, garantie d'un syndicat. De toute évidence, la négociation collective est ou devrait être le principal moyen par lequel un syndicat organisé entend atteindre son principal objectif: l'amélioration économique de ses membres. Aussi fondamental que soit ce moyen cependant, il demeure un moyen et à ce titre, le droit de négocier collectivement n'est pas garanti par l'alinéa 2(d) de la Charte, qui garantit la liberté d'association. Je dois donc rejeter l'appel sur la première question.

<sup>e</sup> Sur la question de savoir si, dans le cas où la Loi restreint la liberté d'association garantie de l'appelante, cette restriction aurait été une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer en vertu de l'article 1, les observations du juge de première instance ne constituent, vu sa réponse négative à la première question, qu'une parenthèse comme le seraient évidemment les miennes. Par conséquent, je ferai simplement remarquer que les principes que les cours de justice établiront pour l'interprétation de l'article 1 seront tout aussi importants que ceux qui s'appliquent à toute autre disposition de la Charte, et qu'ils seront tout aussi difficiles à corriger si la formulation en est trop large ou trop étroite. En conséquence, ces principes ne devraient pas s'établir à partir d'hypothèses. Ce serait d'autant plus vrai si les hypothèses étaient elles-mêmes largement fondées sur une consulta-

There is a cliché, repeated more than once during the argument of this appeal, to the effect that wheresoever two practitioners of the "dismal science" are gathered, so likewise are at least three opinions. I have carefully perused the entire evidence of all four experts who testified at trial. Credibility, in the conventional sense, was not put in issue nor remarked by the learned Trial Judge. I have concluded that macro-economic expertise is a good deal like theological expertise: it may be useful to explain terms of art, to describe different schools of thought and to equip the expert for missionary and pastoral work, but it is no basis upon which a court should be expected to pronounce, on a balance of probabilities, the one true path. In macro-economics, at least on the evidence, the difficulty posed to the court is compounded by the absence of an accepted orthodoxy against which to assess the competing heresies professed by the witnesses.

I now turn to the third issue: whether the Act abridged the appellant's right to equality before the law declared and recognized by paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

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 . . .

The learned Trial Judge found, as a fact, referring to the time the Act was enacted, that [at pages 590-591]:

... 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 . . .

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.

Those findings are not to be disturbed.

tion d'expert d'une valeur douteuse: en l'espèce, les opinions divergentes de quatre «macro-économistes».

Au cours du débat, on a répété à maintes reprises le cliché selon lequel lorsque deux praticiens de la [TRADUCTION] «triste science» sont réunis, au moins trois opinions différentes sont émises. J'ai lu attentivement la totalité des témoignages rendus par les quatre experts qui ont comparu au procès. Leur crédibilité, au sens conventionnel du terme, n'a ni été mise en question ni soulignée par le juge de première instance. J'ai conclu que l'expertise macro-économique ressemble beaucoup à l'expertise théologique: elle peut servir à expliquer les termes techniques et les différentes écoles de pensée, et à préparer l'expert à une tâche missionnaire et pastorale, mais elle ne peut constituer un fondement sur lequel un tribunal peut s'appuyer pour déterminer, selon la prépondérance des probabilités, la voie qu'il faut suivre. En macro-économie, du moins d'après les témoignages entendus, la difficulté à laquelle la cour doit faire face s'aggrave encore de l'absence d'une orthodoxie reconnue, qui puisse servir de point de repère pour évaluer les doctrines rivales professées par les témoins.

J'aborde maintenant la troisième question: la Loi a-t-elle restreint le droit de l'appelante à l'égalité devant la loi, droit déclaré et reconnu par l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

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 . . .

Le juge de première instance a tiré cette conclusion de fait, au sujet du moment où la Loi a été adoptée [aux pages 590 et 591]:

... 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 . . .

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.

Ces conclusions ne doivent pas être altérées.

In so far as it is offensive to the appellant, the Act is indisputably a wage control measure. Implicit in the foregoing findings of fact is a finding that it has a valid federal objective.

The learned Trial Judge reviewed numerous authorities at some length.<sup>9</sup> It would serve no useful purpose to repeat that review. Accepting that the Act does, in fact, apply to an identifiable group and not generally, it has a valid federal objective. That is the end of the matter. The reasonableness of the means chosen to achieve that objective is not part of the test.

I would dismiss the appeal with costs.

HUGESSEN J.: I agree.

\* \* \*

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

MARCEAU J.: I have had the advantage of considering the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Mahoney in support of a dismissal of this appeal, a conclusion with which I readily agree.

As to the first of the three questions to be answered, namely whether, by denying temporarily the right to strike to a group of employees, the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, had abridged the freedom of association of those employees, in breach of the guarantee given to them by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, I unhesitatingly subscribe, as does Mr. Justice Mahoney, to the views expressed by the British Columbia Court of Appeal in *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union*, Loc. 580, [1984] 3 W.W.R. 481. I fail to see on the basis of which rule of construction, however liberal it may be, one can be able to give to the words "freedom of association" a meaning broad enough to include the right to strike. As observed by Esson J.A. in the course of his reasons [at page 492]:

<sup>9</sup> *Her Majesty 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.

Même si dans une certaine mesure la Loi est déplaisante pour l'appelante, il ne fait aucun doute qu'elle constitue une mesure de contrôle salarial. Les conclusions de fait ci-dessus reviendraient à conclure que la Loi a un objectif fédéral valide.

Le juge de première instance a passé en revue de plusieurs jurisprudences<sup>9</sup>. Il ne serait pas utile de revenir là-dessus. Si l'on reconnaît que la Loi s'applique, en fait, à un groupe identifiable et non de façon générale, cela revient à dire qu'elle a un objectif fédéral valide, et met fin à la question. Le critère ne porte pas sur le caractère raisonnable des moyens choisis pour atteindre cet objectif.

Je rejette l'appel avec dépens.

LE JUGE HUGESSEN: Je souscris aux motifs ci-dessus.

\* \* \*

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

LE JUGE MARCEAU: J'ai pris connaissance des motifs du jugement rédigés par le juge Mahoney portant rejet du présent appel, décision à laquelle je souscris entièrement.

En ce qui a trait à la première des trois questions qui sont posées, à savoir si en déniait temporairement à un groupe d'employés le droit de faire la grève, la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, a restreint la liberté d'association de ces employés, en violation de la garantie que leur confère la *Charte canadienne des droits et libertés*, je souscris sans hésitation, comme le fait le juge Mahoney, aux opinions exprimées par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale and Dept. Store Union*, Loc. 580, [1984] 3 W.W.R. 481. Je ne vois pas sur quelle règle d'interprétation, si libérale soit-elle, on pourrait se fonder pour attribuer à l'expression «liberté d'association» un sens suffisamment large pour englober le droit de grève. Comme l'a fait remarquer le juge d'appel Esson dans ses motifs [à la page 492]:

<sup>9</sup> *Sa Majesté la Reine c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Le 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.

It is no doubt right to apply the rule of liberal construction to the fundamental freedoms of the Charter. But that does not empower courts to construct edifices of policy without regard for the plain meaning of the words of the Charter.

As to whether the impugned Act had violated the right of the Public Service employees to equality before the law guaranteed by paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, Appendix III], one of the other two questions raised, I think that by imposing wage control measures on one group of employees only, in the hope that other groups would follow suit and adopt voluntarily (and maybe more effectively) measures to the same effect, Parliament, in its efforts to achieve a valid federal objective, the curbing of inflation, was adopting a means reasonable enough to force one to reject any thought of discrimination.

There remains the third question posed by the litigation, i.e. whether, if the impugned Act did abridge the guaranteed freedom of association of the appellant, such abridgment could be seen as a reasonable limit justifiable under section 1 of the Charter. The question of course has no meaning after a finding that the freedom of association has in no way been affected but the Trial Judge nevertheless thought it preferable to consider the issue in case her initial position were to be found erroneous. Madam Justice Reed's answer was that the abridgment would not be acceptable under section 1 of the Charter, a conclusion she was led to draw exclusively from an analysis of the conflicting testimonies of four economists called upon to express their views of the actual circumstances in which the Act was adopted and to give their opinions as to the efficacy and wisdom of the policy which Parliament was then seeking to implement. I have very serious doubts as to the validity of the approach adopted by the Trial Judge for verifying the possible application of section 1 of the Charter: it implies an interpretation of this introductory section of the Charter which I am not prepared to endorse. For that reason, since the question is here purely academic, I wish to leave it aside altogether and will refrain from any comment on this part of the judgment.

I would dismiss the appeal with costs.

Il est sans doute juste d'appliquer la règle de l'interprétation libérale aux libertés fondamentales que prévoit la Charte. Les tribunaux n'en sont pas pour autant investis du pouvoir d'établir des ensembles de politiques sans avoir égard à la signification ordinaire du texte de la Charte.

En ce qui a trait à l'une des deux autres questions qui ont été soulevées, à savoir si la Loi contestée a violé le droit des employés de la Fonction publique à l'égalité devant la loi, que garantit l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, chap. 44 [S.R.C. 1970, Appendice III], je crois qu'en imposant les mesures de contrôle salarial à un groupe d'employés seulement, dans l'espoir que d'autres groupes feraient de même et adopteraient volontairement (et peut-être d'une manière plus efficace) des mesures semblables, le législateur, dans ses efforts visant la réalisation d'un objectif fédéral valide, soit la lutte contre l'inflation, a adopté une mesure suffisamment raisonnable pour éliminer toute possibilité de discrimination.

Il reste la troisième question posée par le litige, à savoir si, dans le cas où la Loi contestée restreint la liberté d'association de l'appelante qui est garantie, pareille restriction pourrait être considérée comme une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer en vertu de l'article 1 de la Charte. Évidemment la question ne se pose plus après qu'on a jugé que la liberté d'association n'avait été d'aucune façon touchée, mais le juge de première instance a néanmoins jugé préférable d'étudier la question au cas où sa position initiale se révélerait erronée. Madame le juge Reed a répondu à la question en concluant que la restriction ne serait pas acceptable en vertu de l'article 1 de la Charte, conclusion fondée exclusivement sur l'analyse de témoignages contradictoires de quatre économistes qui ont comparu pour exprimer leurs opinions au sujet des circonstances réelles dans lesquelles la Loi a été adoptée et pour donner leurs opinions au sujet de l'efficacité et de la sagesse de la politique que le législateur cherchait alors à mettre en œuvre. J'ai de très sérieux doutes quant au bien-fondé de la façon dont le juge de première instance a vérifié l'applicabilité de l'article 1 de la Charte: elle repose sur une interprétation de cet article introductif de la Charte que je ne suis pas prêt à accepter. Par ce motif, puisque la question est purement théorique en l'espèce, je la mettrai de côté et je m'abstiendrai de faire des observations sur cette partie du jugement.

Je rejeterais l'appel avec dépens.