

**United Food and Commercial Workers
International Union, Local 1288P** *Appellant*

v.

**Allsco Building Products Ltd., Blacksmith
Holdings Ltd. carrying on business as
Wayside Four Seasons, Lumply Ltd., Maple
Leaf Homes Inc. and Atlantic Home
Improvements Ltd.** *Respondents*

and

**The Attorney General for New Brunswick,
the Attorney General of British Columbia,
the Retail Council of Canada, the Canadian
Labour Congress, the Canadian
Manufacturers' Association, the Canadian
Civil Liberties Association and Pepsi-Cola
Canada Beverages (West) Ltd.** *Interveners*

**INDEXED AS: ALLSCO BUILDING PRODUCTS LTD. v.
U.F.C.W., LOCAL 1288P**

File No.: 26203.

1999: February 15; 1999: September 9.

Present: Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier,
Cory, Iacobucci, Major and Binnie JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEW
BRUNSWICK**

*Labour law — Labour disputes — Picketing —
Leafleting — Union members distributing leaflets at
secondary sites during labour dispute — Union mem-
bers not trespassing or blocking vehicles — Whether
leafleting activities prohibited — Industrial Relations
Act, R.S.N.B. 1973, c. I-4, ss. 5(4), 104(2).*

The appellant union's members were locked out by
the respondent Allsco, a manufacturer of building
materials. Three of the other four respondents sell All-
sco products, while the fourth uses its materials to man-
ufacture modular homes and trailers. Union members
distributed leaflets outside the premises of the four non-

**Union internationale des travailleurs et
travailleuses unis de l'alimentation et du
commerce, section locale 1288P** *Appelante*

c.

**Allsco Building Products Ltd., Blacksmith
Holdings Ltd. faisant affaire sous le nom de
Wayside Four Seasons, Lumply Ltd., Maple
Leaf Homes Inc. et Atlantic Home
Improvements Ltd.** *Intimées*

et

**Le procureur général du Nouveau-
Brunswick, le procureur général de la
Colombie-Britannique, le Conseil canadien
du commerce de détail, le Congrès du
travail du Canada, l'Association des
manufacturiers canadiens, l'Association
canadienne des libertés civiles et Pepsi-Cola
Canada Beverages (West) Ltd.** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ: ALLSCO BUILDING PRODUCTS LTD. c.
T.U.A.C., SECTION LOCALE 1288P**

N° du greffe: 26203.

1999: 15 février; 1999: 9 septembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-
Dubé, Gonthier, Cory, Iacobucci, Major et Binnie.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU NOUVEAU-
BRUNSWICK**

*Droit du travail — Conflits de travail — Piquetage —
Distribution de tracts — Distribution de tracts à des
lieux secondaires par des membres d'un syndicat pen-
dant un conflit de travail — Les membres du syndicat
n'ont commis aucune intrusion ni bloqué le passage aux
véhicules — Les activités de distribution de tracts sont-
elles interdites? — Loi sur les relations industrielles,
L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, art. 5(4), 104(2).*

Les membres du syndicat appelant ont été mis en
lock-out par l'intimée Allsco, un fabricant de matériaux
de construction. Trois des quatre autres intimées ven-
dent des produits Allsco, tandis que la quatrième utilise
ces matériaux pour fabriquer des maisons modulaires et
des roulottes. Les membres du syndicat ont distribué des

Allsco respondents. They would approach vehicles entering the premises and offer the leaflet to vehicle occupants. The union members did not trespass onto the properties of the non-Allsco respondents, and did not block any vehicles entering or exiting the premises. The leaflet requested that the reader “[p]lease think twice” before purchasing Allsco products or the vinyl siding that Allsco distributed, because Allsco had locked union members out of their jobs. Union members did not orally ask anyone not to do business with the non-Allsco respondents, or ask suppliers to refrain from making deliveries to them, or ask employees of these respondents not to go to work. The respondents obtained an interlocutory injunction against the union, enjoining union members from distributing leaflets outside the premises of the four non-Allsco respondents, on the basis that the union was engaging in secondary picketing, which was said to be prohibited by s. 104(2) of the New Brunswick *Industrial Relations Act*. The respondents were then granted a permanent injunction, and that decision was upheld by the Court of Appeal.

Held: The appeal should be allowed.

The leafleting in this case falls within the definition of permissible peaceful leafleting outlined in *KMart*. While on its face, s. 104(2) of the Act appears to prohibit even peaceful leafleting of this variety, it must be construed in light of s. 5(4), which on its face authorizes a union and its members to express their views freely, provided the manner chosen to express those views is not coercive, intimidating, threatening, or intended to have an undue influence upon any person. The word “persuade” in s. 104(2) should be interpreted narrowly, in light of s. 5(4), to mean persuasion that is coercive, intimidating, threatening, or intended to cause undue influence. Given that most labour relations statutes prohibit secondary conventional picketing by reason of the undue influence and sometimes tortious harm that it causes, it is reasonable to see s. 104(2) as being aimed at this type of expression, rather than peaceful persuasion. Moreover, an interpretation of s. 104(2) that would see the provision prohibit the peaceful distribution of leaflets would constitute not only an infringement of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, but also an infringement that is not saved under s. 1. It follows that the legislation does not infringe s. 2(b) of the *Charter* on the facts of this case, because it does not prohibit peaceful leafleting. It follows as well that the trial judge erred in issuing an injunction to stop the members of the union from engaging in the peaceful

tracts à l’extérieur des établissements des quatre autres intimées. Ils s’approchaient des véhicules arrivant aux établissements et offraient les tracts à leurs occupants. Les membres du syndicat n’ont pas commis d’intrusion sur les propriétés des autres intimées, et ils n’ont empêché aucun véhicule de se rendre sur les lieux ou d’en sortir. Dans le tract, on disait aux lecteurs d’y «[r]éfléchi[r] à deux fois» avant d’acheter des produits Allsco ou le bardage en vinyle distribué par cette dernière, car Allsco avait mis les membres du syndicat en lock-out. Les membres du syndicat n’ont ni demandé verbalement à qui que ce soit de ne pas faire des affaires avec les autres intimées, ni invité les fournisseurs à ne pas faire de livraisons à ces dernières, ni demandé aux employés de celles-ci de ne pas se rendre au travail. Les intimées ont obtenu, contre le syndicat, une injonction interlocutoire interdisant aux membres de ce dernier de distribuer des tracts à l’extérieur des établissements des quatre autres intimées au motif que le syndicat faisait du piquetage secondaire, activité que le tribunal a déclarée interdite par le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* du Nouveau-Brunswick. Les intimées ont ensuite obtenu une injonction permanente, décision qui a été confirmée par la Cour d’appel.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

La distribution de tracts en litige dans le présent pourvoi est visée par la définition des activités permises de distribution pacifique de tracts qui a été énoncée dans l’arrêt *KMart*. Bien que, à première vue, le texte du par. 104(2) semble prohiber ce genre de distribution pacifique de tracts, il doit être interprété à la lumière du par. 5(4), dont le texte autorise les syndicats et leurs membres à exprimer leurs vues librement, pourvu qu’il ne le fasse pas d’une manière qui soit contraignante, intimidante, menaçante ou qui tende à influencer indûment une personne. À la lumière du par. 5(4), il faut interpréter restrictivement le mot «persuader» figurant au par. 104(2) et considérer qu’il vise la persuasion qui est contraignante, intimidante, menaçante ou qui tend à influencer indûment. Étant donné que la plupart des lois sur les relations du travail interdisent le piquetage secondaire classique en raison de l’influence indue de ce genre de piquetage et des dommages délictueux qu’il cause parfois, il est raisonnable de considérer que le par. 104(2) vise cette forme d’expression plutôt que la persuasion pacifique. Une interprétation du par. 104(2) qui aurait pour effet d’interdire la distribution pacifique de tracts constituerait non seulement une atteinte à l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais également une atteinte dont la validité ne serait pas sauvegardée par l’article premier. Il s’ensuit que, eu égard aux faits de l’espèce, la mesure législative contes-

distribution of leaflets outside the premises of the non-Allsco respondents.

Cases Cited

Applied: *U.F.C.W., Local 1518 v. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 S.C.R. 1083; **referred to:** *KMart Canada Ltd. v. U.F.C.W., Local 1518* (1995), 14 B.C.L.R. (3d) 162; *O.K. Economy Stores v. R.W.D.S.U., Local 454* (1994), 118 D.L.R. (4th) 345; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b).
Industrial Relations Act, R.S.N.B. 1973, c. I-4, ss. 5(4), 104(1), (2), (3).

APPEAL from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (1997), 190 N.B.R. (2d) 96, 484 A.P.R. 96, 149 D.L.R. (4th) 326, 97 C.L.L.C. ¶220-086, [1997] N.B.J. No. 278 (QL), affirming a decision of the Court of Queen's Bench (1997), 187 N.B.R. (2d) 241, 478 A.P.R. 241, [1997] N.B.J. No. 177 (QL), granting the respondents' action for a declaration and permanent injunction. Appeal allowed.

David M. Brown, Q.C., and *James E. Stanley*, for the appellant.

David W. Clark and *Lynn M. Walsworth*, for the respondents.

Gabriel Bourgeois, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

George H. Copley, Q.C., for the intervener the Attorney General of British Columbia.

John R. Sproat, for the intervener the Retail Council of Canada.

tée ne contrevient pas à l'al. 2b) de la *Charte* parce qu'elle n'interdit pas la distribution pacifique de tracts. Il s'ensuit également que le juge de première instance a commis une erreur en accordant une injonction interdisant aux membres du syndicat de distribuer pacifiquement des tracts à l'extérieur des établissements des autres intimés.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083; **arrêts mentionnés:** *KMart Canada Ltd. c. U.F.C.W., Local 1518* (1995), 14 B.C.L.R. (3d) 162; *O.K. Economy Stores c. R.W.D.S.U., Local 454* (1994), 118 D.L.R. (4th) 345; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b).
Loi sur les relations industrielles, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, art. 5(4), 104(1), (2), (3).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick (1997), 190 R.N.-B. (2^e) 96, 484 A.P.R. 96, 149 D.L.R. (4th) 326, 97 C.L.L.C. ¶220-086, [1997] A.N.B. n° 278 (QL), qui a confirmé la décision de la Cour du Banc de la Reine (1997), 187 R.N.-B. (2^e) 241, 478 A.P.R. 241, [1997] A.N.B. n° 177 (QL), qui avait accueilli l'action en jugement déclaratoire et en injonction permanente intentée par les intimés. Pourvoi accueilli.

David M. Brown, c.r., et *James E. Stanley*, pour l'appelante.

David W. Clark et *Lynn M. Walsworth*, pour les intimés.

Gabriel Bourgeois, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

George H. Copley, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

John R. Sproat, pour l'intervenant le Conseil canadien du commerce de détail.

Frank Addario, Steven M. Barrett and Vanessa Payne, for the intervener the Canadian Labour Congress.

William B. Goss, Q.C., for the intervener the Canadian Manufacturers' Association.

John B. Laskin and Trevor C. W. Farrow, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

Written submissions only by *R. G. Richards, Q.C.*, for the intervener Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. — This appeal from New Brunswick was heard with the companion appeal from British Columbia *U.F.C.W., Local 1518 v. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 S.C.R. 1083. Both cases address the issue of whether it is a justifiable infringement of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* for a statutory labour relations regime to prohibit the peaceful distribution of leaflets by unions and union members, where those leaflets accurately set out the position of employees involved in a labour dispute with their employer, and are distributed in a manner that is not intimidating or such as to cause undue influence. In the present appeal, the specific question to be resolved is whether s. 104(2) of the New Brunswick *Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-4, prohibits such leafleting and thus infringes s. 2(b) of the *Charter*, and if so whether that infringement is justified under s. 1.

My colleague Cory J. has set out in his reasons in *KMart* the essential freedom of expression concerns and principles that arise where a union seeks to engage in the peaceful distribution of leaflets. The principles that Cory J. applies in *KMart* are apposite in the context of the present appeal. However, there are important differences between the impugned statutory provision at issue in *KMart*

Frank Addario, Steven M. Barrett et Vanessa Payne, pour l'intervenant le Congrès du travail du Canada.

William B. Goss, c.r., pour l'intervenante l'Association des manufacturiers canadiens.

John B. Laskin et Trevor C. W. Farrow, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Argumentation écrite seulement par *R. G. Richards, c.r.*, pour l'intervenante Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI — Le présent pourvoi, qui vient du Nouveau-Brunswick, a été entendu avec le pourvoi connexe de la Colombie-Britannique *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083. Les deux affaires portent sur la question de savoir si constitue une atteinte justifiable aux droits garantis par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* le fait pour un régime législatif en matière de relations du travail d'interdire aux syndicats et à leurs membres de distribuer, d'une manière qui n'est pas intimidante ou ne tend pas à influencer indûment, des tracts indiquant de façon exacte la position d'employés en conflit de travail avec leur employeur. Dans le présent pourvoi, la question précise qu'il faut trancher est celle de savoir si le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, interdit une telle distribution de tracts, portant ainsi atteinte à l'al. 2b) de la *Charte*, et, dans l'affirmative, si cette atteinte est justifiée au regard de l'article premier.

Dans ses motifs dans l'affaire *KMart*, mon collègue le juge Cory a énoncé les questions et les principes essentiels en matière de liberté d'expression qui entrent en jeu lorsqu'un syndicat veut distribuer pacifiquement des tracts. Les principes qu'applique le juge Cory dans *KMart* sont pertinents dans le contexte du présent pourvoi. Il existe toutefois des différences importantes entre la

1

2

and that which is at issue in this appeal. As a result, it is unnecessary to find that the legislation at issue here prohibits peaceful leafleting by a union, and thus it is unnecessary to find that the impugned legislation infringes s. 2(b) of the *Charter*.

I. Factual Background

3 The facts at issue in this appeal are the subject of an agreed statement of facts filed by the parties in the trial court. The respondent Allsco Building Products Ltd. (“Allsco”) is a manufacturer of vinyl windows, doors, and other exterior products for homes, and is also the distributor of a brand of vinyl siding within Canada’s Atlantic region. The appellant United Food and Commercial Workers International Union, Local 1288P (“UFCW Local 1288P”) is the certified bargaining agent for about 100 employees working at Allsco’s manufacturing facilities in Moncton. On February 6, 1996, Allsco began a legal lockout of the members of UFCW Local 1288P.

4 Three of the other four respondents — Wayside Four Seasons, Lumply Ltd., and Atlantic Home Improvements Ltd. — are engaged in the business of selling building materials. A significant portion of their business involves the sale of Allsco products, Allsco being their primary supplier of vinyl building materials. The other respondent — Maple Leaf Homes Inc. — is engaged in the business of manufacturing modular homes and trailers. Allsco is its primary supplier of vinyl building materials, which are incorporated into Maple Leaf’s products. I will refer to these latter four respondents collectively as the “non-Allsco respondents”. The non-Allsco respondents have no collective bargaining relationship with UFCW Local 1288P, and are third parties to the labour dispute between Allsco and the union.

5 On 13 occasions between May and July, 1996, members of UFCW Local 1288P distributed leaflets outside the premises of the four non-Allsco respondents. On all but one occasion, the number of union members handing out leaflets was either

disposition législative contestée dans *KMart* et celle en litige dans le présent pourvoi. Par conséquent, il n’est pas nécessaire de conclure que le texte de loi litigieux en l’espèce interdit la distribution pacifique de tracts par les syndicats, ni que ce texte de loi viole l’al. 2b) de la *Charte*.

I. Les faits

Les faits en cause dans le présent pourvoi sont énoncés dans l’exposé conjoint des faits déposé par les parties auprès du tribunal de première instance. L’intimée Allsco Building Products Ltd. («Allsco») est un fabricant de fenêtres en vinyle, de portes et d’autres produits d’extérieur pour la maison, et elle est également le distributeur d’une marque de bardages en vinyle pour la région de l’Atlantique au Canada. L’appelante, l’Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l’alimentation et du commerce, section locale 1288P (la «section locale 1288P des TUAC»), est l’agent négociateur accrédité d’environ 100 salariés des usines de Allsco à Moncton. Le 6 février 1996, Allsco a mis en lock-out légal les membres de la section locale 1288P des TUAC.

Trois des quatre autres parties intimées — Wayside Four Seasons, Lumply Ltd. et Atlantic Home Improvements Ltd. — vendent des matériaux de construction. Une part importante de leurs activités est la vente de produits Allsco, qui est leur principal fournisseur de matériaux de construction en vinyle. L’autre intimée — Maple Leaf Homes Inc. — fabrique des maisons modulaires et des roulottes. Allsco est son principal fournisseur de matériaux de construction en vinyle, lesquels sont intégrés dans les produits Maple Leaf. Je vais appeler ces quatre intimées collectivement les «autres intimées». Les autres intimées ne sont pas liées par convention collective avec la section locale 1288P des TUAC, et elles sont des tiers relativement au conflit de travail entre Allsco et le syndicat.

De mai à juillet 1996, les membres de la section locale 1288P des TUAC, ont, à 13 reprises, distribué des tracts à l’extérieur des établissements des autres intimées. Sauf à une occasion, les membres du syndicat qui distribuaient les tracts le faisaient

one or two persons. The union members would approach vehicles entering the premises and offer the leaflet to vehicle occupants. The union members did not trespass onto the properties of the non-Allsco respondents. They did not carry any picket signs, parade back and forth, or conspicuously display any item that indicated that the union was involved in a labour dispute with Allsco, except by distributing the leaflet. Union members did not block any vehicles entering or exiting the premises. The only impact upon access to the premises of the non-Allsco respondents was that caused by union members approaching the vehicles to offer the leaflet. On some occasions, the union members wore hats identifying themselves as members of UFCW Local 1288P. Vehicles did stop from time to time at the entrance to the premises of the non-Allsco respondents, and a large number of leaflets were distributed.

The leaflet requested that the person reading the leaflet “[p]lease think twice” before purchasing Allsco products or the vinyl siding that Allsco distributed, on the basis that Allsco had locked UFCW Local 1288P members out of their jobs. The leaflet asked its reader to help union members get back to work, by not buying Allsco products, or by the reader asking his or her contractor not to buy from Allsco. The leaflet stated that, by not buying Allsco products, the reader of the leaflet would help the union send a simple message to the owners of Allsco, namely, in the words of the leaflet:

Come back to the bargaining table. Treat the employees who helped you build your company with respect and dignity. Give us back the ability to support our families and watch them grow.

The leaflet stated that working conditions at Allsco were harsh, with many union members earning less than \$7.00 an hour, and with a health-and-safety audit having found that Allsco scored 6 out of 100. The leaflet stated that the workers had been denied water during the month of July, and had

toujours individuellement ou en paires. Les membres du syndicat s’approchaient des véhicules arrivant sur les lieux et offraient les tracts à leurs occupants. Ils n’ont commis aucune intrusion sur les propriétés des autres intimées. Ils ne portaient pas de pancartes, ne faisaient pas les cent pas et n’exhibaient rien qui aurait pu indiquer que le syndicat était partie à un conflit de travail avec Allsco, à l’exception des tracts qu’ils distribuaient. Les membres du syndicat n’ont empêché aucun véhicule de se rendre aux lieux visés par leurs activités ou d’en sortir. Le seul effet de ces activités sur l’accès aux établissements des autres intimées était celui causé par les membres du syndicat qui s’approchaient des véhicules pour offrir les tracts. À certaines occasions, les membres du syndicat portaient des chapeaux les identifiant comme membres de la section locale 1288P des TUAC. Des véhicules s’arrêtaient parfois à l’entrée des établissements des autres intimées. Un grand nombre de tracts ont été distribués.

Dans le tract, on disait aux lecteurs d’y [TRADUCTION] «[r]éfléchi[r] à deux fois» avant d’acheter des produits Allsco ou le bardage en vinyle distribué par cette dernière, car elle avait mis les membres de la section locale 1288P des TUAC en lock-out. Le tract demandait aux lecteurs d’aider les membres du syndicat à reprendre le travail en s’abstenant d’acheter des produits Allsco ou en demandant à leurs entrepreneurs de ne pas le faire. Le tract disait que, en n’achetant pas de produits Allsco, les lecteurs aideraient le syndicat à envoyer un message simple aux propriétaires de cette entreprise, c’est-à-dire, pour reprendre les termes mêmes du tract:

[TRADUCTION] Revenez à la table de négociation. Traitez avec dignité et respect les employés qui vous ont aidés à bâtir votre compagnie. Redonnez-nous les moyens de subvenir aux besoins de nos familles et de regarder nos enfants grandir.

Le tract disait que les conditions de travail chez Allsco étaient pénibles, que bon nombre de syndiqués gagnaient moins de 7 \$ l’heure et que Allsco n’avait obtenu qu’un résultat de 6 sur 100 à l’occasion d’une vérification en matière de santé et de sécurité. Le tract précisait qu’on avait défendu

been kept from going to the bathroom as necessary.

aux travailleurs de boire de l'eau pendant le mois de juillet et d'aller aux toilettes lorsqu'ils en éprouvaient le besoin.

7 According to the agreed statement of facts, the union's reason for handing out the leaflet to those entering the premises of the four non-Allsco respondents was solely to encourage the public at points of consumer purchase to support a boycott of Allsco products. UFCW Local 1288P members did not orally ask anyone not to do business with the non-Allsco respondents, or ask suppliers to refrain from making deliveries to the non-Allsco respondents, or ask employees of these respondents not to go to work.

Selon l'exposé conjoint des faits, si le syndicat distribuait le tract à ceux qui se rendaient chez les autres intimées, c'était dans le seul but d'inviter les membres du public qui se trouvaient aux points de vente à soutenir un boycottage des produits Allsco. Les membres de la section locale 1288P des TUAC n'ont pas demandé verbalement à quiconque de ne pas faire affaires avec les autres intimées, ni invité les fournisseurs à ne pas faire de livraisons à ces dernières, ni demandé aux employés de celles-ci de ne pas se rendre au travail.

8 On August 12, 1996, Allsco and the other four respondents successfully applied for an interlocutory injunction against UFCW Local 1288P, enjoining union members from distributing leaflets outside the premises of the four non-Allsco respondents. The basis for the issuance of the injunction was that the union was engaging in secondary picketing of the non-Allsco respondents, which was said to be prohibited by s. 104(2) of the New Brunswick *Industrial Relations Act*. The respondents then applied for a permanent injunction.

Le 12 août 1996, Allsco et les quatre autres intimées ont réussi à obtenir, contre la section locale 1288P des TUAC, une injonction interlocutoire qui interdisait aux membres du syndicat de distribuer des tracts à l'extérieur des établissements des autres intimées. L'injonction a été accordée sur le fondement que le syndicat faisait du piquetage secondaire chez les autres intimées, activité que le tribunal a déclarée interdite par le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* du Nouveau-Brunswick. Les intimées ont ensuite sollicité une injonction permanente.

II. Relevant Constitutional and Statutory Provisions

II. Les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes

9 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

Charte canadienne des droits et libertés

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.

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. Everyone has the following fundamental freedoms:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

. . .

. . .

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

Industrial Relations Act, R.S.N.B. 1973, c. I-4

5(4) Nothing in this section or in this Act shall be deemed to deprive a trade union, or a council of trade unions, or a person acting on behalf of a trade union or council of trade unions, of freedom to express its or his views so long as it or he does not exercise that freedom in a manner that is coercive, intimidating, threatening or intended to unduly influence any person.

104(1) Where there is a strike that is not unlawful under this Act or a lock-out, a trade union or council of trade unions, members of which are on strike or locked out, and anyone authorized by the trade union or council of trade unions, may, at the employer's place of business, operations or employment, and without acts that are otherwise unlawful, persuade or endeavour to persuade anyone not to

- (a) enter the employer's place of business, operations or employment,
- (b) deal in or handle the products of the employer, or
- (c) do business with the employer.

104(2) Except as provided in subsection (1), in respect of matters to which this Act applies, no trade union or council of trade unions or other person shall persuade or endeavour to persuade anyone not to

- (a) enter an employer's place of business, operations or employment,
- (b) deal in or handle the products of any person, or
- (c) do business with any person.

104(3) Public expressions of sympathy or support, otherwise than by picketing, on the part of trade unions or others not directly concerned in the strike or lock-out do not contravene subsection (2).

III. Judicial History

A. *New Brunswick Court of Queen's Bench* (1997), 187 N.B.R. (2d) 241

The respondents appeared before Russell J. of the New Brunswick Court of Queen's Bench seeking a declaration that UFCW Local 1288P had engaged in illegal picketing contrary to s. 104 of

Loi sur les relations industrielles, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4

5(4) Aucune disposition de la présente loi n'est réputée priver un syndicat ou un conseil syndical, ou une personne agissant pour le compte d'un syndicat ou d'un conseil syndical, de la liberté d'exprimer ses points de vue, pourvu qu'ils n'exercent pas cette liberté d'une manière qui soit contraignante, intimidante, menaçante ou qui tende à influencer indûment une personne.

104(1) Lorsqu'une grève ou un lock-out n'est pas illégal en application de la présente loi, un syndicat ou un conseil syndical dont les membres sont en grève ou frappés de lock-out, ainsi que toute personne autorisée par le syndicat ou le conseil syndical, peuvent, au lieu d'affaires, d'activités ou de travail de l'employeur, sans avoir recours à des mesures qui sont autrement illégales, persuader ou s'efforcer de persuader quiconque de ne pas

- a) entrer dans le lieu d'affaires, d'activités, ou de travail de l'employeur,
- b) tenir ou faire le commerce des produits de l'employeur, ou
- c) faire des affaires avec l'employeur.

104(2) Sous réserve des dispositions du paragraphe (1), dans les cas où s'applique la présente loi, aucun syndicat, ni aucun conseil syndical, ni toute autre personne ne doit persuader ou s'efforcer de persuader quiconque de ne pas

- a) entrer dans le lieu d'affaires, d'activités ou d'emploi d'un employeur,
- b) faire le commerce des produits de l'employeur (*sic*) ou de les tenir, ni
- c) faire des affaires avec qui que ce soit.

104(3) Les manifestations publiques de sympathie ou d'appui, autres que le piquetage, de la part des syndicats ou autres qui ne sont pas directement impliqués dans la grève ou le lock-out, ne constituent pas une contravention au paragraphe (2).

III. L'historique des procédures judiciaires

A. *Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick* (1997), 187 R.N.-B. (2^e) 241

Les intimées se sont présentées devant le juge Russell de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick et ont sollicité, d'une part, un jugement déclaratoire portant que la section locale

the *Industrial Relations Act*, and an order making permanent the interlocutory injunction prohibiting leafleting by union members outside the premises of the non-Allsco respondents. UFCW Local 1288P argued that their leafleting activities were permissible under s. 104 of the *Industrial Relations Act*, or alternatively that s. 104 of the Act constituted an unjustifiable infringement of the union's freedom of expression under s. 2(b) of the *Charter*.

1288P des TUAC avait utilisé des méthodes de persuasion illégales, en contravention de l'art. 104 de la *Loi sur les relations industrielles*, et, d'autre part, une ordonnance rendant permanente l'injonction interlocutoire interdisant la distribution de tracts par les membres du syndicat à l'extérieur des établissements des autres intimées. La section locale 1288P des TUAC a plaidé que ses activités de distribution de tracts étaient autorisées par l'art. 104 de la *Loi sur les relations industrielles*, ou, subsidiairement, que l'art. 104 de la Loi constituait une atteinte injustifiable à la liberté d'expression garantie au syndicat par l'al. 2b) de la *Charte*.

11 Russell J. found that the union's activities in distributing leaflets outside the premises of the non-Allsco respondents were in violation of s. 104(2) of the *Industrial Relations Act*, because the union members were there to discourage members of the public from entering the premises and from buying or dealing in Allsco products, thereby causing economic harm to all of the respondents. Further, he did not accept that s. 104(3) of the Act, which permits "[p]ublic expressions of sympathy or support, otherwise than by picketing, on the part of trade unions or others not directly concerned in the strike or lock-out", was applicable in the circumstances.

Le juge Russell a conclu que la distribution de tracts faite par le syndicat à l'extérieur des établissements des autres intimées contrevenait au par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* parce que les syndiqués étaient là pour dissuader le public d'entrer dans les établissements et d'acheter des produits Allsco ou d'en faire le commerce, causant ainsi un préjudice financier à toutes les intimées. De plus, il n'a pas retenu l'argument que le par. 104(3) de la Loi, qui permet «[l]es manifestations publiques de sympathie ou d'appui, autres que le piquetage, de la part des syndicats ou autres qui ne sont pas directement impliqués dans la grève ou le lock-out», s'appliquait dans les circonstances.

12 In finding that UFCW Local 1288P's leafleting activities amounted to picketing and thus fell within s. 104(2), Russell J. relied upon the description of picketing set out in the decision of the Saskatchewan Court of Appeal in *O.K. Economy Stores v. R.W.D.S.U., Local 454* (1994), 118 D.L.R. (4th) 345. The Saskatchewan decision described picketing as involving the physical presence of persons called pickets in the vicinity of the entrance to the targeted business premises, and the conveying of information by any of a variety of means with the object of inducing a boycott of the picketed premises by employees, customers, suppliers, and others on whom the employer is dependent for the successful operation of the enterprise. Russell J. also relied upon the description of

Pour conclure que la distribution de tracts faite par la section locale 1288P des TUAC équivalait à du piquetage et était donc visée par le par. 104(2), le juge Russell s'est fondé sur la définition de piquetage énoncée dans l'arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan *O.K. Economy Stores c. R.W.D.S.U., Local 454* (1994), 118 D.L.R. (4th) 345. Dans cette décision émanant de la Saskatchewan, on a décrit le piquetage comme une activité comportant la présence de personnes appelées piqueteurs près de l'entrée de l'établissement visé ainsi que la communication de renseignements par tout moyen en vue d'amener le boycottage de l'établissement en cause par ses employés, ses clients, ses fournisseurs et d'autres personnes dont l'employeur dépend pour le succès de son entreprise. Le juge Russell s'est aussi appuyé sur la définition de [TRADUCTION] «piquetage secon-

“secondary picketing” set out in *O.K. Economy Stores* (at p. 359):

Secondary picketing is . . . the picketing of a business, unionized or non-unionized, which has no labour dispute with the union, but which does business with the primary employer who is engaged in a labour dispute with the union with the objective of inducing breach of contract or interfering with the secondary employer’s trade.

Moving on to address the *Charter* motion, Russell J. stated that there was little question that s. 104(2) of the *Industrial Relations Act* infringed s. 2(b) of the *Charter*. However, he found that the impugned provision was justified under s. 1 of the *Charter*. He stated (at p. 259) that the decision of this Court in *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573, had “essentially laid to rest” the question of whether legislation restricting secondary picketing is a reasonable limit on freedom of expression under the *Charter*. Russell J. cited the statement of McIntyre J. in *Dolphin Delivery* to the effect that (at p. 592) “a limitation on secondary picketing against a third party, that is, a non-ally, would be a reasonable limit in the facts of this case”. He stated that, “[g]iven the specific references to secondary picketing” in the *Dolphin Delivery* decision, “it is not necessary for me to revisit *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103” (p. 259).

In support of his conclusion on the *Charter* issue, Russell J. referred to the decision of the British Columbia Supreme Court in what is now the companion appeal of *KMart Canada Ltd. v. U.F.C.W., Local 1518* (1995), 14 B.C.L.R. (3d) 162. In the passages quoted by Russell J. from the British Columbia case, Huddart J. noted that a provincial statutory labour relations regime is a complex compromise in which the interests of labour, management, and the public are sought to be balanced, such that deference to the legislature is in order in evaluating a provision which restricts secondary picketing rights. She found that there was a qualitative distinction between, on the one hand,

«laquelle» qui a été énoncée dans l’arrêt *O.K. Economy Stores* (à la p. 359):

[TRADUCTION] Le piquetage secondaire consiste à piqueter une entreprise, syndiquée ou non, qui n’a aucun conflit de travail avec le syndicat, mais qui fait affaire avec l’employeur principal en conflit de travail avec le syndicat, dans le but de provoquer une rupture de contrat ou de gêner les activités de l’employeur secondaire.

Examinant ensuite la requête fondée sur la *Charte*, le juge Russell a dit qu’il ne faisait pas de doute que le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* contrevenait à l’al. 2b) de la *Charte*. Il a toutefois conclu que la disposition contestée était justifiée au regard de l’article premier de la *Charte*. Il a dit (à la p. 259) que la question de savoir si une loi restreignant le piquetage secondaire constituait une limite raisonnable à la liberté d’expression au sens de la *Charte* avait [TRADUCTION] «essentiellement été tranchée une fois pour toutes» par l’arrêt de notre Cour *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573. Le juge Russell a cité l’observation faite par le juge McIntyre dans l’arrêt *Dolphin Delivery* (à la p. 592) selon laquelle «compte tenu des faits de la présente affaire, la limite imposée au piquetage secondaire dirigé contre un tiers, c.-à-d. contre un non-allié, est raisonnable». Il a dit que, [TRADUCTION] «[é]tant donné les références expresses au piquetage secondaire» faites dans *Dolphin Delivery*, «il est inutile que je revienne sur l’arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103» (p. 259).

À l’appui de sa conclusion sur la question de la *Charte*, le juge Russell s’est référé à la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans ce qui est maintenant le pourvoi connexe *KMart Canada Ltd. c. U.F.C.W., Local 1518* (1995), 14 B.C.L.R. (3d) 162. Dans les extraits de cette affaire cités par le juge Russell, le juge Huddart a souligné qu’un régime législatif provincial en matière de relations du travail était un compromis complexe visant à mettre en équilibre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public, de sorte qu’il fallait faire montre de retenue envers le législateur dans l’examen d’une disposition restreignant le droit de se livrer au piquetage secondaire. Elle a

13

14

secondary picketing through leafleting and, on the other hand, other “[e]xpressive activities such as press releases, letters to affected third parties, television or newspaper advertisements, leaflets distributed at support rallies or in the neighbourhood, or left on cars in mall parking lots” (p. 191). Huddart J. found that this latter class of expressive activities could be regarded as “primarily informational”, whereas secondary picketing by leafleting is “primarily an economic weapon . . . intended to cause economic harm”, much like “conventional picketing” (p. 191). Huddart J. found that the economic purpose of leafleting overtakes its informational purpose, thus justifying legislative restrictions upon it.

conclu qu’il y avait une distinction qualitative entre, d’une part, le piquetage secondaire accompli par la distribution de tracts et, d’autre part, d’autres [TRADUCTION] «[m]oyens d’expression comme les communiqués de presse, les lettres aux tiers touchés, la publicité à la télévision ou dans les journaux, les tracts qui sont soit distribués à des manifestations d’appui ou dans le voisinage, soit laissés sur les voitures dans les stationnements de centres commerciaux» (p. 191). Le juge Huddart a conclu que l’on pouvait considérer que l’objectif de cette dernière forme de moyens d’expression était [TRADUCTION] «avant tout d’informer», tandis que le piquetage secondaire prenant la forme de distribution de tracts constitue [TRADUCTION] «surtout une arme économique employée [. . .] dans l’intention de causer un préjudice financier», sensiblement de la même façon que le «piquetage classique» (p. 191). Le juge Huddart a conclu que l’aspect économique de la distribution de tracts prenait le pas sur son aspect informatif, de sorte que cela justifiait que la loi y apporte des restrictions.

- 15 Russell J. concluded that Huddart J.’s analysis and conclusions in the British Columbia case applied to the facts of the case before him. He allowed the motion for a permanent injunction, declaring that UFCW Local 1288P’s leafleting activities constituted illegal picketing contrary to s. 104(2) of the *Industrial Relations Act*.

Le juge Russell a conclu que l’analyse et les conclusions du juge Huddart dans l’affaire de la Colombie-Britannique s’appliquaient aux faits du cas dont il était saisi. Il a accueilli la requête en injonction permanente, déclarant que la distribution de tracts par la section locale 1288P des TUAC constituait du piquetage illégal, interdit par le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles*.

B. *New Brunswick Court of Appeal* (1997), 190 N.B.R. (2d) 96

B. *Cour d’appel du Nouveau-Brunswick* (1997), 190 R.N.-B. (2^e) 96

- 16 UFCW Local 1288P appealed the decision of Russell J. to the New Brunswick Court of Appeal, which unanimously dismissed its appeal in reasons delivered by Bastarache J.A. (as he then was). Bastarache J.A. agreed with the definition of “secondary picketing” applied by the trial judge. He found that the trial judge was correct in holding that the leafleting at issue amounted to picketing,

La section locale 1288P des TUAC a interjeté appel de la décision du juge Russell auprès de la Cour d’appel du Nouveau-Brunswick, qui a rejeté l’appel à l’unanimité pour les motifs exposés par le juge Bastarache (maintenant juge de notre Cour). Le juge Bastarache a souscrit à la définition de [TRADUCTION] «piquetage secondaire» appliquée par le juge de première instance. Il a statué que le juge de première instance avait eu raison de conclure que la distribution de tracts en cause équiva-

and that s. 104(3) of the *Industrial Relations Act* had no application on the facts of the case.

With regard to the validity of s. 104(2) of the *Industrial Relations Act*, Bastarache J.A. agreed that the impugned provision infringed s. 2(b) of the *Charter*, but found that it was justified under s. 1. He stated that the decision of this Court in *Dolphin Delivery*, *supra*, was determinative that the valid objective underlying provisions such as s. 104(2) was to protect third parties from economic harm. He found that there was no onus on the respondents to prove actual harm. Bastarache J.A. stated that the *Industrial Relations Act* was “part of the political and economic compromise between labour and free market forces” (p. 107), and that a balancing of these interests was required under s. 1. He agreed with the reasoning of Huddart J. in the *KMart* decision, *supra*, to the effect that secondary leafleting was “essentially an economic weapon, and that the economic purpose here was greater than the informational purpose” (p. 108). Taking into account the economic purpose of picketing, the harm caused, and the fact that the impugned legislation “does not limit the right to freedom of expression drastically” (p. 108), Bastarache J.A. found the legislation to be demonstrably justified under s. 1.

IV. Issues

There are two issues in this appeal:

1. Are the leafleting activities engaged in by the members of UFCW Local 1288P prohibited by s. 104(2) of the *Industrial Relations Act*?
2. If the answer to the first question is yes, does s. 104(2) of the *Industrial Relations Act* infringe s. 2(b) of the *Charter*, and if so is it saved under s. 1 of the *Charter*?

lait à du piquetage et que le par. 104(3) de la *Loi sur les relations industrielles* ne s’appliquait pas aux faits de l’affaire.

Relativement à la validité du par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles*, le juge Bastarache a convenu que la disposition contestée violait l’al. 2b) de la *Charte*, mais il a conclu qu’elle était justifiée au regard de l’article premier. Il a affirmé que l’arrêt de notre Cour *Dolphin Delivery*, précité, avait établi décisivement que l’objectif valide qui est le fondement de dispositions tel le par. 104(2) est la protection des tiers contre les préjudices financiers. Il a conclu qu’il n’incombait pas aux intimées de prouver l’existence d’un préjudice concret. Le juge Bastarache a dit que la *Loi sur les relations industrielles* faisait [TRADUCTION] «partie du compromis politique et économique établi entre les forces du syndicalisme et du marché» (p. 107), et que l’article premier exigeait la mise en équilibre de ces intérêts. Souscrivant au raisonnement du juge Huddart dans *KMart*, précité, il a affirmé que la distribution secondaire de tracts était [TRADUCTION] «essentiellement une arme économique, et que l’aspect économique l’emporte ici sur l’aspect informatif» (p. 108). Tenant compte de l’aspect économique du piquetage, du préjudice causé et du fait que la mesure législative contestée [TRADUCTION] «ne limite pas radicalement le droit à la liberté d’expression» (p. 108), le juge Bastarache a conclu que cette mesure était justifiée au regard de l’article premier.

IV. Les questions en litige

Le présent pourvoi soulève les deux questions suivantes:

1. La distribution de tracts à laquelle se sont livrés les membres des TUAC, section locale 1288P, est-elle interdite par le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles*?
2. Si la réponse à la première question est affirmative, le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* contrevient-il à l’al. 2b) de la *Charte*, et, dans l’affirmative, sa validité est-elle sauvegardée par l’article premier de la *Charte*?

17

18

By order dated June 29, 1998, the following constitutional questions were stated for this Court's consideration:

1. Does s. 104(2) of the *Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-4, limit freedom of expression as guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to the extent that it prohibits union members from distributing leaflets elsewhere than at the employer's place of business in the context of a labour dispute?
2. If the answer to Question 1 is yes, is the limit reasonable and demonstrably justified under s. 1 of the *Charter*?

V. Analysis

19

Cory J. in the *KMart* case has thoroughly explained the fundamental importance of freedom of expression in the labour relations context. It is not necessary to discuss the issue in detail again since I agree with Cory J.'s analysis on this point, and will rely upon it here. As Cory J. states, it is essential to the well-being of employees and of society as a whole for unions and their members to be able to communicate accurate information regarding the circumstances of a labour dispute. Leafleting has historically been and continues to be a particularly important means whereby such information may be transmitted, given the ease with which leaflets may be distributed, the immediacy of the transmission of the message, and the relatively small associated financial cost. Accordingly, as Cory J. holds and as the parties in the present appeal concede, a legislative prohibition on peaceful leafleting by unions and union members clearly constitutes a *prima facie* infringement, under s. 2(b) of the *Charter*, of the freedom to express a particularly valuable form of information. Moreover, importantly, as is explained in *KMart*, such a prohibition cannot be justified under s. 1 of the *Charter*, and is accordingly invalid. It is in this light that the analysis in this appeal must be conducted.

En vertu d'une ordonnance datée du 29 juin 1998, les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées et soumises à notre Cour pour examen:

1. Le paragraphe 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, restreint-il la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dans la mesure où il interdit aux syndiqués de distribuer des tracts ailleurs qu'au lieu d'affaires de l'employeur dans le cadre d'un conflit de travail?
2. En cas de réponse affirmative à la première question, s'agit-il d'une restriction raisonnable dont la justification peut se démontrer au sens de l'article premier de la *Charte*?

V. L'analyse

Dans l'arrêt *KMart*, le juge Cory explique en détail l'importance fondamentale de la liberté d'expression dans le contexte des relations de travail. Il n'est pas nécessaire d'examiner à nouveau cette question de manière approfondie puisque je souscris à l'analyse du juge Cory à cet égard, et je vais l'appliquer en l'espèce. Comme l'affirme le juge Cory, il est essentiel pour le bien-être des employés et de la société en général que les syndicats et leurs membres puissent communiquer des renseignements exacts sur les circonstances d'un conflit de travail. La distribution de tracts a toujours été et continue d'être un moyen particulièrement important de communiquer de l'information de cette nature, en raison de la facilité avec laquelle des tracts peuvent être distribués, du caractère immédiat de la transmission du message et des coûts relativement peu élevés de cette activité. Par conséquent, comme le conclut le juge Cory et le concèdent les parties au présent pourvoi, une mesure législative interdisant la distribution pacifique de tracts par les syndicats et par leurs membres constitue manifestement une atteinte *prima facie* à la liberté — garantie par l'al. 2b) de la *Charte* — d'exprimer un type particulièrement important d'information. Qui plus est, fait important qui a été expliqué dans l'arrêt *KMart*, une telle interdiction ne peut pas être justifiée au regard de l'article premier de la *Charte* et elle est donc invalide. C'est sous cet éclairage que doit être faite l'analyse en l'espèce.

The central question at issue in this appeal is whether s. 104(2) of the *Industrial Relations Act* actually prohibits leafleting of the type described by Cory J. in *KMart*, namely, the peaceful distribution of leaflets accurately setting out the position of employees involved in a labour dispute with their employer. As emphasized by Cory J., an essential aspect of such leafleting is that it does not involve intimidation, coercion, or similar consequences in the course of, or as a result of, the transmission of its message. In my view, the leafleting described in the agreed statement of facts in the present case falls within the definition of permissible peaceful leafleting outlined by Cory J.

On its face, s. 104(2) appears to prohibit even peaceful leafleting of this variety. The provision reads as follows:

104(2) Except as provided in subsection (1), in respect of matters to which this Act applies, no trade union or council of trade unions or other person shall persuade or endeavour to persuade anyone not to

- (a) enter an employer's place of business, operations or employment,
- (b) deal in or handle the products of any person, or
- (c) do business with any person. [Emphasis added.]

The language of s. 104(2) suggests that all forms of persuasion or attempts to persuade by a union or its members that are aimed at preventing members of the public from purchasing an employer's products are proscribed, subject to s. 104(1), which permits picketing outside the premises of the primary employer. Because the leafleting that was engaged in by UFCW Local 1288P was designed to persuade consumers not to purchase Allsco products, and did not occur in a manner authorized by s. 104(1), it would seem to be prohibited by s. 104(2). This was the conclusion of the courts below, and indeed it was also the submission of the appellant and all respondents before this Court, who argued that the only real issue to consider was

La principale question en litige dans le présent pourvoi est de savoir si le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* interdit réellement le genre de distribution de tracts que décrit le juge Cory dans l'arrêt *KMart*, c.-à-d. la distribution pacifique de tracts indiquant de façon exacte la position des employés qui sont parties à un conflit de travail avec leur employeur. Comme l'a souligné le juge Cory, un aspect essentiel d'une telle distribution de tracts est qu'elle ne donne pas lieu à de l'intimidation, de la contrainte ou d'autres conséquences analogues dans le cadre de la communication du message. Je suis d'avis que la distribution de tracts décrite dans l'exposé conjoint des faits en l'espèce est visée par la définition qu'a donnée le juge Cory des activités permises de distribution pacifique de tracts.

À première vue, le par. 104(2) semble prohiber ce genre de distribution pacifique de tracts. Cette disposition est ainsi rédigée:

104(2) Sous réserve des dispositions du paragraphe (1), dans les cas où s'applique la présente loi, aucun syndicat, ni aucun conseil syndical, ni toute autre personne ne doit persuader ou s'efforcer de persuader quiconque de ne pas

- a) entrer dans le lieu d'affaires, d'activités ou d'emploi d'un employeur,
- b) faire le commerce des produits de l'employeur (*sic*) ou de les tenir, ni
- c) faire des affaires avec qui que ce soit. [Je souligne.]

Le texte du par. 104(2) suggère que toute forme de persuasion ou de tentative de persuasion de la part d'un syndicat ou de ses membres visant à empêcher les membres du public d'acheter les produits d'un employeur est interdite, sous réserve du par. 104(1), qui permet le piquetage à l'extérieur de l'établissement de l'employeur principal. Puisque la distribution de tracts à laquelle s'est livrée la section locale 1288P des TUAC visait à persuader les consommateurs de ne pas acheter de produits Allsco et qu'elle ne s'est pas déroulée d'une manière autorisée par le par. 104(1), elle semble être interdite par le par. 104(2). C'est ce qu'ont conclu les tribunaux d'instance inférieure, et c'est d'ailleurs ce qu'ont soutenu l'appelante et toutes les intimées devant notre Cour, affirmant que la

20

21

whether the prohibition contained in s. 104(2) was justifiable under s. 1 of the *Charter*.

22

However, as was brought to this Court's attention by the intervener, the Attorney General for New Brunswick, there is another relevant provision of the *Industrial Relations Act*, in light of whose interpretive guidance s. 104(2) must be construed. Section 5(4) states:

Nothing in this section or in this Act shall be deemed to deprive a trade union, or a council of trade unions, or a person acting on behalf of a trade union or council of trade unions, of freedom to express its or his views so long as it or he does not exercise that freedom in a manner that is coercive, intimidating, threatening or intended to unduly influence any person.

Section 5(4) does not appear to have been relied upon by counsel for the various parties in the courts below because it was not referred to by the Court of Appeal or by Russell J. If counsel had brought s. 5(4) to the courts' attention, given the fundamental relevance of the section to the freedom of expression issue in this appeal, there is no doubt that the provision would have been discussed in the decisions below.

23

On its face, s. 5(4) authorizes a union and its members to express their views freely, provided the manner chosen to express those views is not coercive, intimidating, threatening, or intended to have an undue influence upon any person. Were it not for s. 104(2), it would be clear by virtue of s. 5(4) that the peaceful distribution of leaflets at issue in this appeal was authorized by the Act. The question is how to reconcile s. 5(4) with s. 104(2).

24

It might be argued that the two provisions are reconcilable in a manner that would still see peaceful leafleting prohibited by s. 104(2). One could see s. 104(2) as a specific prohibition against "persuasion" of the forms described therein, while s. 5(4) is a more general guarantee that addresses

seule véritable question à trancher était celle de savoir si l'interdiction prévue par le par. 104(2) était justifiable au regard de l'article premier de la *Charte*.

Toutefois, comme l'a signalé à notre Cour le procureur général du Nouveau-Brunswick intervenant, il existe une autre disposition pertinente de la *Loi sur les relations industrielles*, à la lumière de laquelle il faut interpréter le par. 104(2). Voici le texte du par. 5(4):

Aucune disposition de la présente loi n'est réputée priver un syndicat ou un conseil syndical, ou une personne agissant pour le compte d'un syndicat ou d'un conseil syndical, de la liberté d'exprimer ses points de vue, pourvu qu'ils n'exercent pas cette liberté d'une manière qui soit contraignante, intimidante, menaçante ou qui tende à influencer indûment une personne.

Le paragraphe 5(4) ne semble pas avoir été invoqué par les avocats des diverses parties devant les tribunaux d'instance inférieure, puisque ni la Cour d'appel ni le juge Russell n'en ont fait mention. Étant donné l'importance capitale du par. 5(4) relativement à la question de la liberté d'expression dans le cadre du présent pourvoi, il ne fait aucun doute que son rôle aurait été abordé dans les décisions des tribunaux d'instance inférieure, si les avocats avaient attiré leur attention sur cette disposition.

Suivant le texte même du par. 5(4), cette disposition autorise les syndicats et leurs membres à exprimer leurs vues librement, pourvu que la manière choisie pour le faire ne soit pas contraignante, intimidante, menaçante ou qu'elle ne tende pas à influencer indûment une personne. Si ce n'était du par. 104(2), il serait clair, compte tenu de l'existence du par. 5(4), que la Loi autorise la distribution pacifique de tracts en litige dans le présent pourvoi. La question est de savoir comment concilier le par. 5(4) et le par. 104(2).

On pourrait prétendre que les deux dispositions peuvent être conciliées de manière à maintenir l'interdiction, par le par. 104(2), de la distribution pacifique de tracts. Ainsi le par. 104(2) pourrait être considéré comme une interdiction visant précisément les formes de «persuasion» qui y sont

the more neutral and harmless activity of “expressing views”. By this reasoning, leafleting outside a secondary employer would be prohibited because it is specifically designed to persuade consumers to cause economic harm to the primary employer, whereas other, more indirect forms of expressing the union’s views would be permitted, because their harmful effects are more diffuse.

However, aside from the fact that it is difficult to draw a principled distinction between peaceful persuasion by leafleting and peaceful persuasion by other means, there is, in any event, another, equally plausible construction of s. 104(2). It could be argued that the word “persuade” in s. 104(2) should be interpreted narrowly, in light of s. 5(4), to mean persuasion that is coercive, intimidating, threatening, or intended to cause undue influence. As Cory J. has explained in the *KMart* decision, these latter characteristics are generally associated with conventional picketing, which often has the effect of erecting a barrier that consumers, employees, and suppliers are reluctant to cross. Notwithstanding conventional picketing’s important role and sometimes salutary effects for employees, it can be intimidating and unduly influential to the point that, if not permitted by statute, it might in some cases be enjoined as tortious. Indeed, it is hard to read the words of s. 5(4) without seeing within them a legislative attempt to distinguish picketing from forms of expression that are peaceful and unthreatening for the recipient of the message. Given that most labour relations statutes prohibit secondary conventional picketing by reason of the undue influence and sometimes tortious harm that is caused by such picketing, it is reasonable to see s. 104(2) as being aimed at this type of expression, rather than peaceful persuasion.

décrites, et le par. 5(4) comme une garantie plus générale protégeant l’activité plus neutre et inoffensive que constitue «l’expression de points de vue». Suivant ce raisonnement, la distribution de tracts à l’extérieur de l’établissement d’un employeur secondaire serait interdite parce qu’elle vise expressément à persuader les consommateurs de causer un préjudice financier à l’employeur principal, tandis que d’autres moyens, plus indirects, d’exprimer les vues du syndicat seraient permis parce que leurs effets préjudiciables sont plus diffus.

Cependant, outre le fait qu’il est difficile d’établir une distinction fondée sur des principes entre la persuasion pacifique par la distribution de tracts et la persuasion pacifique par d’autres moyens, il existe de toute manière une autre interprétation tout aussi plausible du par. 104(2). En effet, il est possible d’affirmer que, à la lumière du par. 5(4), le mot «persuader» figurant au par. 104(2) doit être interprété restrictivement et qu’il vise la persuasion qui est contraignante, intimidante, menaçante ou qui tend à influencer indûment. Comme l’a expliqué le juge Cory dans *KMart*, ces dernières caractéristiques sont généralement associées au piquetage classique, qui a souvent pour effet d’ériger une barrière que les consommateurs, les employés et les fournisseurs hésitent à franchir. Malgré le rôle important et parfois salutaire du piquetage classique pour les employés, cette activité peut être intimidante et peut avoir une influence indue, à tel point que, si elle n’était pas permise par la loi, elle pourrait dans certains cas être interdite en raison de son caractère délictueux. De fait, il est difficile d’interpréter le texte du par. 5(4) sans y voir une tentative d’établir, dans la loi, une distinction entre le piquetage et d’autres formes d’expression pacifiques et non intimidantes pour la personne qui reçoit le message. Étant donné que la plupart des lois sur les relations du travail interdisent le piquetage secondaire classique en raison de l’influence indue de ce genre de piquetage et des dommages délictueux qui en découlent parfois, il est raisonnable de considérer que le par. 104(2) vise cette forme d’expression plutôt que la persuasion pacifique.

26

In my view, the two alternative constructions of s. 104(2) that I have just described are, at best, equally plausible. In light of the legislature's clear effort to protect peaceful expression by enacting a general interpretive provision in s. 5(4), I am inclined to find that the second suggested construction is more plausible than the first. However, I will accept for the purposes of analysis that the two constructions are equally plausible. Nonetheless, the second suggested construction must prevail, by virtue of the accepted principle of statutory interpretation that, where a provision is open to two possible interpretations, and one interpretation would run afoul of a *Charter* right or freedom, the alternative interpretation is to be preferred: *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at p. 1078, *per* Lamer J.; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at pp. 581-82, *per* Lamer C.J.

27

In the present case, it is clear from the reasons of Cory J. in *KMart* that an interpretation of s. 104(2) that would see the provision prohibit the peaceful distribution of leaflets would constitute not only an infringement of s. 2(b) of the *Charter*, but also an infringement that is not saved under s. 1. Accordingly, s. 104(2) must be read as applying only to forms of persuasion that are coercive, intimidating, threatening, or intended to cause undue influence, in line with the legislative intent expressed in s. 5(4) and with the spirit of the *Charter*. It follows that the legislation does not infringe s. 2(b) of the *Charter* on the facts of this case, because it does not prohibit peaceful leafleting. It follows as well that the trial judge erred in issuing an injunction to stop the members of UFCW Local 1288P from engaging in the peaceful distribution of leaflets outside the premises of the non-Allsco respondents.

28

Having said this, I would emphasize the point made by Cory J. in the *KMart* appeal that the question of whether leafleting in a particular case

À mon avis les deux interprétations possibles du par. 104(2) que je viens de décrire sont, au mieux, tout aussi plausibles l'une que l'autre. Vu les efforts qu'a déployés la législature pour protéger les formes d'expression pacifiques en édictant la disposition interprétative générale que constitue le par. 5(4), je suis enclin à conclure que la deuxième interprétation proposée est plus plausible que la première. Aux fins d'analyse, toutefois, je vais considérer qu'elles sont tout aussi plausibles l'une que l'autre. La deuxième interprétation proposée doit néanmoins l'emporter en vertu du principe d'interprétation législative accepté et suivant lequel, lorsqu'une disposition est susceptible de deux interprétations possibles et que l'une d'elles serait contraire à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte*, c'est l'autre qui doit être retenue: *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la p. 1078, le juge Lamer; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, aux pp. 581 et 582, le juge en chef Lamer.

En l'espèce, il ressort clairement des motifs du juge Cory dans *KMart* qu'une interprétation du par. 104(2) ayant pour effet d'interdire la distribution pacifique de tracts constituerait non seulement une atteinte à l'al. 2b) de la *Charte*, mais aussi une atteinte dont la validité ne serait pas sauvegardée par l'article premier. Par conséquent, il faut considérer que le par. 104(2) s'applique seulement aux formes de persuasion qui sont contraignantes, intimidantes, menaçantes ou qui tendent à influencer indûment, conformément à l'intention exprimée par la législature au par. 5(4) et à l'esprit de la *Charte*. Il s'ensuit que, eu égard aux faits de l'espèce, la mesure législative contestée ne contrevient pas à l'al. 2b) de la *Charte* parce qu'elle n'interdit pas la distribution pacifique de tracts. Il s'ensuit également que le juge de première instance a commis une erreur en accordant une injonction interdisant aux membres de la section locale 1288P des TUAC de se livrer à la distribution pacifique de tracts à l'extérieur des établissements des autres intimées.

Cela dit, je souligne que dans *KMart* le juge Cory a précisé que la question de savoir si, dans un cas particulier, la distribution de tracts outrepassé

crosses the line and becomes impermissible persuasion is largely a factual one. A judge or other adjudicator called upon to decide whether s. 104(2) of the *Industrial Relations Act* can be relied upon as prohibiting the conduct of a particular union or union member must carefully consider the evidence. He or she must ensure both that freedom of expression is protected and that those who are engaged in persuasive expression have respected the right of those receiving their message not to be coerced or intimidated into undertaking a particular course of conduct. In this way, the freedom of all may be reconciled.

VI. Disposition

The appeal is allowed with costs. The judgment of the New Brunswick Court of Appeal is set aside, and the order of the trial judge enjoining UFCW Local 1288P and its members from peacefully distributing leaflets is quashed. In light of the conclusion that s. 104(2) of the New Brunswick *Industrial Relations Act* does not prohibit the peaceful distribution of leaflets by a union or its members, it is not necessary to answer the constitutional questions.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Brown MacGillivray Stanley, Saint John.

Solicitors for the respondents: Clark & Company, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Attorney General for New Brunswick: Gabriel Bourgeois and J. Danie Roy, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Attorney General of British Columbia: George H. Copley and Jennifer Button, Victoria.

Solicitors for the intervener the Retail Council of Canada: Miller Thomson, Toronto.

les limites permises et devient de la persuasion interdite est, dans une large mesure, une question de fait. Le juge ou l'autre décideur appelé à trancher la question de savoir si le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* peut être invoqué pour interdire la conduite d'un syndicat ou d'un syndiqué donné doit examiner soigneusement la preuve. Il doit s'assurer, d'une part, que la liberté d'expression est protégée et, d'autre part, que ceux qui se livrent à des activités d'expression tendant à persuader respectent le droit qu'ont ceux qui reçoivent leur message de ne pas faire l'objet de contrainte ou d'intimidation visant à leur faire adopter une certaine ligne de conduite. De cette manière, il est possible de concilier la liberté de tous.

VI. Le dispositif

Le pourvoi est accueilli avec dépens. L'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick est écarté et l'ordonnance du juge de première instance interdisant à la section locale 1288P des TUAC et à ses membres de distribuer pacifiquement des tracts est annulée. Compte tenu de la conclusion que le par. 104(2) de la *Loi sur les relations industrielles* du Nouveau-Brunswick n'interdit pas la distribution pacifique de tracts par les syndicats et par leurs membres, il n'est pas nécessaire de répondre aux questions constitutionnelles.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Brown MacGillivray Stanley, Saint-Jean.

Procureurs des intimées: Clark & Company, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Gabriel Bourgeois et J. Danie Roy, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: George H. Copley et Jennifer Button, Victoria.

Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien du commerce de détail: Miller Thomson, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Labour Congress: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Manufacturers' Association: Petrie Richmond Goss, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Tory Tory DesLauriers & Binnington, Toronto.

Solicitors for the intervener Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.: MacPherson Leslie & Tyerman, Regina.

Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association des manufacturiers canadiens: Petrie Richmond Goss, Fredericton.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles: Tory Tory DesLauriers & Binnington, Toronto.

Procureurs de l'intervenante Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.: MacPherson Leslie & Tyerman, Regina.