

Public Service Alliance of Canada Appellant

and

**The Attorney General of Manitoba Intervener
for the appellant**

v.

**Her Majesty The Queen in right of Canada
as represented by Treasury Board and the
Attorney General of Canada Respondent**

and

**The Attorney General for Ontario, the
Attorney General of Quebec, the Attorney
General of British Columbia, the Attorney
General for Alberta, the Attorney General for
Saskatchewan and the Attorney General of
Newfoundland Intervenors for the respondent**

INDEXED AS: PSAC v. CANADA

File No.: 18942.

1985: October 7, 8; 1987: April 9.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre,
Chouinard*, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Federal legislation extending collective agreements of public sector employees and fixing wage increases for a two-year period — Right of employees to bargain collectively impaired — Whether federal legislation violated s. 2(d) of the Charter — If so, whether such violation justifiable under s. 1 of the Charter — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122.

Civil rights — Equality before the law — Federal legislation extending collective agreements of public sector employees and fixing wage increases for a two-year period — Whether federal legislation violated s. 1(b) of the Canadian Bill of Rights — Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122.

* Chouinard J. took no part in the judgment.

Alliance de la Fonction publique du Canada

Appelante

et

**a Le procureur général du Manitoba
Intervenant pour l'appelante**

c.

**b Sa Majesté La Reine du chef du Canada,
représentée par le Conseil du Trésor et le
procureur général du Canada Intimée**

et

**c Le procureur général de l'Ontario, le
procureur général du Québec, le procureur
général de la Colombie-Britannique, le
procureur général de l'Alberta, le procureur**

**d général de la Saskatchewan et le procureur
général de Terre-Neuve Intervenants pour
l'intimée**

RÉPERTORIÉ: AFPC c. CANADA

e N° du greffe: 18942.

1985: 7, 8 octobre; 1987: 9 avril.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz,

f McIntyre, Chouinard*, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'association — Loi fédérale prorogeant les conventions collectives des salariés du secteur public et fixant pour deux ans leurs hausses salariales — Atteinte au droit des salariés de négocier collectivement — Cette loi fédérale viole-t-elle l'art. 2d) de la Charte? — Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte? — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122.

i Libertés publiques — Égalité devant la loi — Loi fédérale prorogeant les conventions collectives des salariés du secteur public et fixant pour deux ans leurs hausses salariales — Cette loi fédérale viole-t-elle l'art. 1b) de la Déclaration canadienne des droits? — Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122.

*j * Le juge Chouinard n'a pas pris part au jugement.*

Appellant represents employees of the federal government and its agencies. It brought an action in the Federal Court, Trial Division seeking a declaration that the *Public Sector Compensation Restraint Act* was inconsistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Canadian Bill of Rights*. The Act applied only to the federal public sector employees (s. 3) and employees of certain railway companies (s. 3(4))—the latter, however, are not represented in this appeal. It automatically extended compensation plans in force on June 29, 1982 for a period of two years and fixed the wage increases to 6 per cent in the first year and 5 per cent for the second. For the groups not subject to a compensation plan on June 29, 1982, the Act extended the previous compensation plan for one year and provided for an increase of 9 per cent for that year. At the end of that period, these plans were extended for a further two years with the "6 and 5" increases. During the period of extension, the compensation plans covered by the Act (s. 6(1)(a)) and those collective agreements or arbitral awards which included such a compensation plan (s. 6(1)(b)) continued to be in force without change, thus precluding collective bargaining on compensatory and non-compensatory components of collective agreements. Section 6 is subject to s. 7 which permitted the parties to a collective agreement to amend non-compensatory terms and conditions by agreement only, but it did not authorize employees to strike or submit proposed amendments to binding arbitration. Under s. 16, the Governor in Council was empowered to terminate the application of the Act in respect of an employee or a group of employees to which the Act applied. The Federal Court, at trial and on appeal, held that the Act violated neither the right of freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* nor the right to equality before the law in s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. This appeal is to determine (1) whether the Act violates s. 2(d) of the *Charter* and, if so, whether such violation can be justified under s. 1; and (2) whether the Act infringed s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

Held (Dickson C.J. dissenting in part and Wilson J. dissenting): The appeal should be dismissed.

(1) Canadian Charter of Rights and Freedoms

Per Beetz, Le Dain and La Forest JJ.: For the reasons expressed by Le Dain J. in the *Reference re Public Service Employee Relations Act* (Alta.), [1987] 1

L'appelante représente les salariés du gouvernement fédéral et de ses organismes. Elle a intenté une action en Cour fédérale, Division de première instance, en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* est incompatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*. La Loi ne s'applique qu'aux salariés du secteur public fédéral (art. 3) et aux employés de certaines compagnies ferroviaires (par. 3(4))—ces derniers toutefois ne sont pas représentés en l'espèce. La Loi proroge automatiquement pour une période de deux ans les régimes de rémunération en vigueur le 29 juin 1982 et fixe les hausses salariales à 6 pour 100 pour la première année et à 5 pour 100 pour la seconde. Quant aux groupes qui n'étaient pas assujettis à un régime de rémunération le 29 juin 1982, la Loi proroge la convention collective antérieure pour un an, avec une hausse de 9 pour 100. Au terme de cette période, ces régimes sont en outre prorogés de deux ans, avec des hausses de «6 et 5» pour 100. Pendant la durée de cette prorogation, les régimes de rémunération visés par la Loi (le premier élément du par. 6(1)) et les conventions collectives ou décisions arbitrales comportant un pareil régime (le deuxième élément du par. 6(1)) demeurent en vigueur, inchangés, ce qui interdit toute négociation collective des conditions relatives à la rémunération et autres des conventions collectives. L'article 6 est applicable sous réserve de l'art. 7 qui autorise les parties à une convention collective à en modifier les conditions autres que celles qui ont trait à la rémunération uniquement si elles s'entendent pour le faire, mais l'art. 7 n'autorise pas les salariés à faire la grève ou à soumettre des projets de modification à l'arbitrage exécutoire. En vertu de l'art. 16, le gouverneur en conseil peut mettre fin à l'application de la Loi à l'égard de salariés ou de groupes de salariés qu'elle vise. La Cour fédérale, tant en première instance qu'en appel, a conclu que la Loi ne violait ni la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte* ni le droit à l'égalité devant la loi proclamée à l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Le pourvoi vise à déterminer (1) si la Loi viole l'al. 2d) de la *Charte* et, dans l'affirmative, si cette violation peut être justifiée en vertu de l'article premier; et (2) si la Loi viole l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

Arrêt (le juge en chef Dickson est dissident en partie et le juge Wilson est dissidente): Le pourvoi est rejeté.

(1) La Charte canadienne des droits et libertés

Les juges Beetz, Le Dain et La Forest: Pour les motifs exprimés par le juge Le Dain dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act* (Alb.), [1987] 1

S.C.R. 313, the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not include a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike. Accordingly, the *Public Sector Compensation Restraint Act* did not violate s. 2(d) of the *Charter*.

Per McIntyre J.: For the reasons I expressed in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, the *Public Sector Compensation Restraint Act* did not interfere with collective bargaining so as to infringe the *Charter* guarantee of freedom of association. The Act did not restrict the role of the trade union as the exclusive agent of the employees. It required the employer to continue to bargain and deal with the unionized employees through the Union. It also permitted continued negotiations between the parties with respect to changes in the terms and conditions of employment which did not involve compensation. The effect of the Act was simply to deny the use of the economic weapons of strikes and lockouts for a two-year period. This may limit the bargaining power of trade union but it did not violate s. 2(d) of the *Charter* which does not include a constitutional guarantee of a right to strike.

Per Dickson C.J. (dissenting in part): Freedom of association, in the labour relations context, includes the freedom to participate in determining conditions of work through collective bargaining and the right to strike. By automatically extending the terms and conditions of collective agreements and arbitral awards and by fixing wage increases for a two-year period, the *Public Sector Compensation Restraint Act* infringed the freedom of public sector employees to engage in collective bargaining. This conclusion is not altered by ss. 7 and 16 of the Act. Under either of these provisions, a union had no effective bargaining power since it lacked the legal capacity to withdraw services collectively or even to remit a dispute to binding arbitration. Thus, the Act impaired the freedom to bargain collectively both in respect of compensatory and non-compensatory issues and limited freedom of association as guaranteed by s. 2(d) of the *Charter*.

The objective of reducing inflation was, at the time of passage of the Act, of sufficient importance for the purpose of s. 1 of the *Charter*, but not all the means chosen to achieve that objective were "reasonable and demonstrably justified". The important leadership role of the government in economic matters and its concern to control wage demands and production costs in its

R.C.S. 313, la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'inclut aucune garantie des droits de négocier collectivement et de faire la grève. Par conséquent, la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* ne viole pas l'al. 2d) de la *Charte*.

Le juge McIntyre: Pour les motifs que j'ai exprimés dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* ne porte pas atteinte à la négociation collective au point de violer la liberté d'association garantie par la *Charte*. La Loi ne limite pas le rôle du syndicat à titre de mandataire exclusif des employés. Elle exige que l'employeur continue à négocier et à traiter avec les employés syndiqués par l'entremise du syndicat. Elle permet également la poursuite de négociations entre les parties en ce qui a trait aux modifications des conditions d'emploi qui n'ont rien à voir avec la rémunération. La Loi a simplement pour effet d'interdire pour une période de deux ans le recours aux armes économiques que constituent la grève et le lock-out. Un tel effet peut limiter le pouvoir de négociation du syndicat, mais il ne viole pas l'al. 2d) de la *Charte* qui n'inclut aucune garantie constitutionnelle du droit de grève.

Le juge en chef Dickson (dissident en partie): La liberté d'association, dans le contexte des relations de travail, comprend la liberté de participer à la détermination des conditions de travail par la négociation collective et le droit de grève. En prorogeant automatiquement l'application des modalités des conventions collectives et des décisions arbitrales et en fixant les hausses salariales pour une période de deux ans, la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* porte atteinte à la liberté des salariés du secteur public de négocier collectivement. Cette conclusion n'est modifiée ni par l'art. 7 ni par l'art. 16 de la Loi. Un syndicat n'a aucun pouvoir réel de négociation en vertu de l'une ou de l'autre de ces dispositions, puisqu'il n'a pas la capacité légale de cesser collectivement de fournir des services, ni même de soumettre un différend à l'arbitrage exécutoire. Ainsi, la Loi porte atteinte à la liberté de négocier collectivement, tant en matière de rémunération qu'en d'autres matières, et limite la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*.

L'objectif de réduire l'inflation était, à l'époque de l'adoption de la Loi, d'une importance suffisante pour les fins de l'article premier de la *Charte*, mais les mesures choisies pour atteindre cet objectif n'étaient pas toutes des mesures «raisonnables et dont la justification puisse se démontrer». L'important rôle de chef de file joué par le gouvernement en matière économique et son

fight against inflation justified, under s. 1, the imposition of controls on federal public sector employees and the suspension of collective bargaining on compensation issues, including non-pecuniary benefits. But the removal of the right to strike over non-compensatory issues as well as the right to submit such disputes to binding arbitration was not a justifiable infringement of the freedom of association. The effective nullification of the employees' ability to bargain collectively on non-compensatory issues represented a profound intrusion into the associational freedoms of workers, and one which bore no apparent connection to the objectives of an inflation restraint programme. The Act swept away virtually the full range of collective bargaining activities of federal employees, seemingly without any thought as to whether such draconian measures were necessary. It follows that the Act, by means of s. 6(1)(b), overreached the otherwise acceptable justification offered for the Act's impairment of public sector workers' freedom of association. Therefore, s. 6(1)(b) is of no force and effect. The remainder of the Act—with the exception of s. 3(4) upon which no opinion was expressed—was justifiable under s. 1 of the *Charter*.

Per Wilson J. (dissenting): The *Public Sector Compensation Restraint Act* could not be saved by s. 1 of the *Charter*. The government tried to justify the legislation on the ground that the legislation demonstrated its leadership in the fight against inflation. The government's object was to persuade the general public to enter voluntarily into employment agreements that complied with the government wage guidelines. Although the objective of controlling inflation was at the time of the passage of the Act of sufficient importance to warrant a limitation of freedom of association, the imposition of the limitation only on the federal public sector employees was not a measure carefully designed to achieve the objective in question and did not meet the test set out by this Court in *Oakes*. The measures adopted were arbitrary and unfair. They were imposed upon a captive constituency, were not, on the government's own admission, expected to have any direct effect on inflation and could not possibly constitute an example of voluntary compliance for others to follow. Indeed, by passing the Act, the government took away from its employees the ability to comply voluntarily with the guidelines and imposed a programme of mandatory compliance. This cannot be seen as setting an example

souci d'exercer un contrôle sur les revendications salariales et les coûts de production dans sa lutte contre l'inflation justifiait, en vertu de l'article premier, l'imposition de contrôles aux salariés du secteur public fédéral et la suspension de la négociation collective en matière de rémunération, y compris en matière d'avantages autres que pécuniaires. Mais la suppression du droit de faire la grève au sujet des questions autres que la rémunération ainsi que du droit de soumettre ces différends à l'arbitrage exécutoire n'était pas une atteinte justifiable à la liberté d'association. La suppression effective de la capacité des salariés de négocier collectivement sur des points autres que la rémunération représente une grave ingérence dans les libertés d'association des travailleurs, une ingérence qui n'a aucun lien apparent avec les objectifs d'un programme visant à freiner l'inflation. La Loi a interdit aux salariés fédéraux presque toute la gamme d'activités entourant la négociation collective sans se demander, semble-t-il, si des mesures aussi draconiennes étaient nécessaires. Il s'ensuit que la Loi, en raison du deuxième élément du par. 6(1), va bien au-delà de la justification, par ailleurs acceptable, avancée pour l'atteinte qu'elle porte à la liberté d'association des travailleurs du secteur public. Par conséquent, le deuxième élément du par. 6(1) est inopérant. Le reste de la Loi, à l'exception du par. 3(4) sur lequel aucune opinion n'est exprimée, peut être justifié en vertu de l'article premier de la *Charte*.

Le juge Wilson (dissidente): La Loi sur les restrictions salariales du secteur public ne saurait être sauvegardée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Le gouvernement a tenté de justifier sa loi en faisant valoir qu'il s'agissait là d'une démonstration de son rôle de chef de file dans la lutte menée contre l'inflation. L'objectif du gouvernement était de persuader le grand public de conclure volontairement des contrats de travail conformes aux directives gouvernementales en matière de rémunération. Même si l'objectif de contrôler l'inflation revêtait, au moment de l'adoption de la Loi, une importance suffisante pour justifier une limitation de la liberté d'association, l'imposition de cette limitation uniquement aux salariés du secteur public fédéral n'était pas une mesure soigneusement conçue pour atteindre l'objectif en question et n'était pas conforme au critère énoncé par cette Cour dans l'arrêt *Oakes*. Les mesures adoptées étaient arbitraires et inéquitables. Elles ont été imposées à une main-d'œuvre captive, on ne s'attendait pas, de l'aveu même du gouvernement, à ce qu'elles aient un effet direct sur l'inflation et elles ne pouvaient absolument pas constituer un exemple de respect volontaire que d'autres pourraient suivre. En réalité, en adoptant la Loi, le gouvernement a retiré à ses salariés la

of voluntary compliance by either government and its employees.

(2) Canadian Bill of Rights

Per Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Le Dain and La Forest JJ.: The *Public Sector Compensation Restraint Act* did not violate s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The Act was enacted with a view to dampening inflationary expectations. This was a legislative objective which qualified as a "valid federal objective" pursuant to the jurisprudence interpreting s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, at least in the context of legislation directed at a labour market within undisputed federal regulatory competence. Further, in view of the important leadership role of the government in economic matters, the legislative focus on the public sector was not arbitrary. No opinion is expressed on s. 3(4) of the Act.

Per Wilson J. (dissenting): The singling out of federal public sector employees for mandatory controls offended s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The discriminatory treatment of these employees was not rationally related to the alleged government objective of voluntary restraint as a means of controlling inflation and was therefore an unwarranted departure from the principle of equality and universal application of the law embodied in the section.

Cases Cited

By Le Dain J.

Applied: *Reference re Public Service Employee Relations Act* (*Alta.*), [1987] 1 S.C.R. 313.

By McIntyre J.

Applied: *Reference re Public Service Employee Relations Act* (*Alta.*), [1987] 1 S.C.R. 313.

By Dickson C.J. (dissenting in part)

Reference re Public Service Employee Relations Act (*Alta.*), [1987] 1 S.C.R. 313; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1983), 44 O.R. (2d) 392 (Div. Ct.), rev'd

possibilité de se conformer volontairement aux indicateurs et a imposé un programme de respect obligatoire. Cela ne saurait être considéré comme un exemple de respect volontaire de la part du gouvernement ou de ses salariés.

(2) La Déclaration canadienne des droits

Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Le Dain et La Forest: La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* ne viole pas l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. La Loi a été adoptée dans le but de réduire les attentes inflationnistes. Cet objectif législatif peut être qualifié «d'objectif fédéral régulier» conformément à la jurisprudence qui a interprété l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, à tout le moins dans le cas d'une loi visant un marché du travail qui relève sans conteste de la compétence fédérale en matière de réglementation. En outre, l'important rôle de chef de file que joue le gouvernement en matière économique, justifie que la Loi soit axée sur le secteur public. Aucune opinion n'est exprimée sur le par. 3(4) de la Loi.

Le juge Wilson (dissidente): Le choix des salariés du secteur public fédéral comme cible des contrôles obligatoires est contraire à l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Le traitement discriminatoire infligé à ces salariés n'avait pas de lien rationnel avec l'objectif gouvernemental allégué de restriction volontaire comme moyen de contrôler l'inflation et il s'écartait donc, de manière injustifiée, du principe de l'égalité et de l'application universelle de la loi, consacré par cet alinéa.

Jurisprudence

Citée par le juge Le Dain

8 Arrêt appliqué: *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act* (*Alb.*), [1987] 1 R.C.S. 313.

Citée par le juge McIntyre

Arrêt appliqué: *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act* (*Alb.*), [1987] 1 R.C.S. 313.

Citée par le juge en chef Dickson (dissident en partie)

Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (*Alb.*), [1987] 1 R.C.S. 313; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1983), 44 O.R. (2d) 392

(1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.); *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503.

By Wilson J. (dissenting)

R. v. Oakes, [1986] 1 S.C.R. 103; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III, s. 1(b). *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(d). *Constitution Act, 1867*.

Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, ss. 2(1) "compensation", "compensation plan", 3, 4, 5, 6, 7, 9, 16, 17.

Authors Cited

Carter, D. D. "Collective Bargaining and Income Restraint Programs: The Legal Issues". In *Recent Public Sector Restraint Programs: Two Views*. Reprint Series No. 53. Kingston: Queen's University, Industrial Relations Centre, 1984.

House of Commons Debates, 1st Sess., 32nd Parl., 31 Eliz. II, 1982, pp. 18878, 18879 and 19182.

Weiler, Paul. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1984] 2 F.C. 889, 11 D.L.R. (4th) 387, 11 C.R.R. 97, 55 N.R. 285, 84 CLLC ¶ 14,053, affirming a judgment of the Trial Division, [1984] 2 F.C. 562, 11 D.L.R. (4th) 337, 9 C.R.R. 248. Appeal dismissed, Dickson C.J. dissenting in part and Wilson J. dissenting.

Maurice W. Wright, Q.C., and *Peter W. Hogg, Q.C.*, for the appellant.

Eric Bowie, Q.C., and *Graham R. Garton*, for the respondent.

Valerie J. Matthews Lemieux and *W. Glenn McFetridge*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

John Cavarzan, Q.C., for the intervener the Attorney General for Ontario.

Réal A. Forest and *Gilles Grenier*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

(C. div.), inf. (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.); *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503.

Citée par le juge Wilson (dissidente)

R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313.

b Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d). *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III, art. 1b).

Loi constitutionnelle de 1867.

c Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, art. 2(1) «régime de rémunération», «rémunération», 3, 4, 5, 6, 7, 9, 16, 17.

Doctrine citée

d Carter, D. D. «Collective Bargaining and Income Restraint Programs: The Legal Issues». In *Recent Public Sector Restraint Programs: Two Views*. Reprint Series No. 53. Kingston: Queen's University, Industrial Relations Centre, 1984.

e Débats de la Chambre des communes, 1^{re} Sess., 32^e Légis., 31 Eliz. II, 1982, pp. 18878, 18879 et 19182.

Weiler, Paul. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.

f POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1984] 2 C.F. 889, 11 D.L.R. (4th) 387, 11 C.R.R. 97, 55 N.R. 285, 84 CLLC ¶ 14,053, qui a confirmé le jugement de la Division de première instance, [1984] 2 C.F. 562, 11 D.L.R. (4th) 337, 9 C.R.R. 248. Pourvoi rejeté, le juge en chef Dickson est dissident en partie et le juge Wilson est dissidente.

g Maurice W. Wright, c.r., et *Peter W. Hogg, c.r.*, pour l'appelante.

h Eric Bowie, c.r., et *Graham R. Garton*, pour l'intimée.

i Valerie J. Matthews Lemieux et *W. Glenn McFetridge*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

j John Cavarzan, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Réal A. Forest et *Gilles Grenier*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

J. J. Arvay, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Brian R. Burrows, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Robert G. Richards and *B. G. Welsh*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Deborah E. Fry, for the intervener the Attorney General of Newfoundland.

The following are the reasons delivered by

THE CHIEF JUSTICE (dissenting in part)—This appeal raises the question whether the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122 violates the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and, if so, whether such violation can be justified under s. 1.

The *Charter* provisions relevant to this appeal include the following:

2. Everyone has the following fundamental freedoms:
 - (a) freedom of conscience and religion;
 - (b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;
 - (c) freedom of peaceful assembly; and
 - (d) freedom of association. [Emphasis added.]

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.

The appeal also raises a second issue, namely, whether the Act violates s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* which provides:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

- (b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;

J. J. Arvay, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Brian R. Burrows, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Robert G. Richards et *B. G. Welsh*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

b *Deborah E. Fry*, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

Version française des motifs rendus par

c **LE JUGE EN CHEF** (dissident en partie)—Le présent pourvoi soulève la question de savoir si la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, viole la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, dans l'affirmative, celle de savoir si cette violation peut être justifiée en vertu de l'article premier.

e Les dispositions de la *Charte* pertinentes en l'espèce sont notamment les suivantes:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:
 - a) liberté de conscience et de religion;
 - b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
 - c) liberté de réunion pacifique;
 - d) liberté d'association. [C'est moi qui souligne.]

g 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.

h Le pourvoi soulève également une seconde question, celle de savoir si la Loi viole l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, qui porte:

i 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 pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

- j* b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

I

Facts and Legislation

The Public Service Alliance of Canada (PSAC) is a union representing approximately 168,000 employees of the federal government and its agencies. It brought an action in the Federal Court of Canada, Trial Division seeking a declaration that the *Public Sector Compensation Restraint Act* was of no force or effect by reason of inconsistency with the *Charter*, and was inoperative by reason of inconsistency with the *Canadian Bill of Rights*.

The *Public Sector Compensation Restraint Act* implements the federal government's "6 and 5" programme. It was enacted on August 4, 1982, but was deemed to come into force on June 29, 1982 (s. 17). Section 3 defines the scope of the Act. It covers employees of the federal government, employees of federal boards, commissions and corporations (as set out in Schedule II of the Act), employees of the Canadian Forces, the Royal Canadian Mounted Police and the Senate and House of Commons. Under s. 3(4), railway employees of Canadian Pacific Ltd., its subsidiaries, and a number of other privately owned railroads are also included in the scope of the Act.

The Act is aimed at ensuring that government employees' compensation plans accord with the government's restraint policy. In section 2(1), the terms "compensation" and "compensation plan" are defined broadly:

"compensation" means all forms of pay, benefits and perquisites paid or provided, directly or indirectly, by or on behalf of an employer to or for the benefit of an employee;

"compensation plan" means the provisions, however established, for the determination and administration of compensation, and includes such provisions contained in collective agreements or arbitral awards or established bilaterally between any employer and an

I

Les faits et la législation

^a L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) est un syndicat qui représente environ 168 000 salariés du gouvernement fédéral et de ses organismes. Elle a intenté une action en Cour fédérale du Canada, Division de première instance, en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* est inopérante pour cause d'incompatibilité avec la *Charte* et avec la *Déclaration canadienne des droits*.

^b ^c La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* met en œuvre le programme des «6 et 5» du gouvernement fédéral. Elle a été adoptée le 4 août 1982, mais a été réputée entrer en vigueur le 29 juin 1982 (art. 17). L'article 3 définit le champ d'application de la Loi. Elle s'applique aux salariés du gouvernement fédéral et des sociétés, corporations et organismes fédéraux (énumérés à l'annexe II de la Loi), aux salariés des Forces canadiennes, ^d de la Gendarmerie royale du Canada ainsi que du Sénat et de la Chambre des communes. En vertu du par. 3(4), les salariés du Canadien Pacifique Ltée, de ses filiales et d'un certain nombre d'autres sociétés de chemin de fer privées sont aussi inclus dans le champ d'application de la Loi.

^e La Loi vise à assurer que les régimes de rémunération des salariés du gouvernement se conforment à sa politique de restriction. Au paragraphe 2(1), ^f les termes «régimes de rémunération» et «rémunération» sont définis de manière générale:

^g «régime de rémunération» Ensemble de dispositions, quel que soit leur mode d'établissement, régissant la détermination et la gestion des rémunérations; constituent notamment des régimes de rémunération les dispositions de cette nature figurant dans les conventions collectives et les décisions arbitrales ou établies soit par accord entre un employeur et un salarié, soit par l'employeur seul, soit conformément à une loi du Parlement.

«rémunération» Toute forme de salaire ou de gratification versée, ou d'avantage accordé, directement ou

employee, unilaterally by an employer or by or pursuant to any Act of Parliament.

Under s. 4, a "compensation plan" in force on June 29, 1982 is extended automatically for a two-year period from the date upon which it was due to expire (s. 4(1)(b)), or from the date upon which an increase in wages was to take effect (s. 4(1)(a)). Under s. 9, the compensation plan, if part of a collective agreement or arbitral award, is increased by 6 per cent in the first twelve-month period and 5 per cent in the second twelve-month period. In any other case, the increase is by "not more than" 6 per cent and 5 per cent in the two respective twelve-month periods. If a compensation plan provides for an increase after June 29, 1982, the agreed upon increase is of no effect.

Section 5 deals with employees who were not subject to a compensation plan on June 29, 1982, for example those whose collective agreement expired before June 29, 1982, and who had not made a new agreement at the time the Act came into force. For such employees, the previous agreement is automatically extended for one year from its expiry date and, under s. 6(2), the Treasury Board is authorized to increase wages up to 9 per cent for that year. At the end of the year the two years of "6 and 5" commence (s. 4(1)).

Sections 6(1) and 7 are of particular importance. They read as follows:

6. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament except the *Canadian Human Rights Act* but subject to this section and section 7, the terms and conditions of
 (a) every compensation plan that is extended under section 4 or 5, and

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

indirectement, par un employeur ou en son nom à un salarié ou à son profit.

En vertu de l'art. 4, un «régime de rémunération» en vigueur le 29 juin 1982 était automatiquement prorogé pour une période de deux ans à compter de la date prévue pour son expiration (al. 4(1)b)) ou de la date où devait survenir une augmentation des salaires (al. 4(1)a)). En vertu de b l'art. 9, le régime de rémunération, qui fait partie intégrante d'une convention collective ou d'une décision arbitrale, est haussé de 6 pour 100 la première année et de 5 pour 100 la seconde année. Dans les autres cas, la hausse est «d'un maximum c de» 6 pour 100 et de 5 pour 100 pour les deux années respectivement. Si un régime de rémunération prévoit une hausse postérieure au 29 juin 1982, la hausse convenue ne s'applique pas.

d L'article 5 traite des salariés qui n'étaient pas assujettis à un régime de rémunération le 29 juin 1982, comme par exemple ceux dont la convention collective avait expiré avant le 29 juin 1982 et qui e n'en avaient pas conclu une nouvelle au moment de l'entrée en vigueur de la Loi. Pour ces salariés, la convention collective antérieure est automatiquement prorogée d'un an à compter de sa date d'expiration et, en vertu du par. 6(2), le Conseil du f Trésor est autorisé à accorder une augmentation salariale de 9 pour 100 tout au plus pour cette année. À la fin de l'année, les deux années de «6 et 5» commencent à courir (par. 4(1)).

g

Le paragraphe 6(1) et l'art. 7 revêtent une importance particulière. Ils sont ainsi conçus:

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

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

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

For present purposes, it is sufficient to observe that s. 6(1)(a), by continuing in force the terms and conditions of compensation plans, precludes collective bargaining on compensatory components of collective agreements. Section 6(1)(b) similarly precludes collective bargaining on all issues, including non-compensatory matters, subject to the operation of s. 7. As I understand s. 7, it permits the parties to a collective agreement to amend non-compensatory terms and conditions by agreement only. It does not, in my view, authorize employees to strike or to submit proposed amendments to binding arbitration.

The only other provision to which I wish to refer is s. 16. Under this section, the Governor in Council is empowered to terminate the application of the Act in respect of an employee or a group of employees to which the Act applies.

II

Judgments

(i) *Federal Court Trial Division*

Madame Justice Reed began with an analysis of the effects of the Act: [1984] 2 F.C. 562. She rejected the submissions of the Attorney General of Canada that: (i) collective bargaining with

réserve de la présente partie, pendant la période de prorogation.

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

Pour les fins de l'espèce, il suffit de faire observer que le par. 6(1) de la Loi («les dispositions d'un régime de rémunération prorogé en vertu des articles 4 ou 5», ci-après appelé le premier élément) en maintenant en vigueur les dispositions des régimes de rémunération, interdit toute négociation collective sur les conditions de rémunération stipulées dans les conventions collectives. Le paragraphe 6(1) de la Loi («[les dispositions] d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte un pareil régime», ci-après appelé le deuxième élément) interdit également toute négociation collective, sur quelque question que ce soit, y compris celles qui ne sont pas relatives à la rémunération, sous réserve de l'art. 7. Si je comprends bien, l'art. 7 autorise les parties à une convention collective à en modifier les conditions autres que celles qui ont trait à la rémunération uniquement si elles s'entendent pour le faire. À mon avis, il n'autorise pas les employés à faire la grève ou à soumettre des projets de modification à l'arbitrage exécutoire.

La seule autre disposition que je tiens à mentionner est l'art. 16. En vertu de cet article, le gouverneur en conseil peut mettre fin à l'application de la Loi à l'égard de salariés ou de groupes de salariés qu'elle vise.

II

Les jugements

(i) *La Division de première instance de la Cour fédérale*

Le juge Reed a commencé par analyser les effets de la Loi: [1984] 2 C.F. 562. Elle a rejeté les prétentions du procureur général du Canada selon lesquelles: i) il était encore possible, en vertu de la

respect to compensation items was possible under the Act, with the approval of the Governor in Council, through the mechanism of s. 16; and (ii) collective bargaining with respect to non-compensation matters was possible pursuant to s. 7. In her view, these provisions did not preserve any meaningful right to collective bargaining (at p. 577):

Those sections prescribe ways in which collective agreements can be changed: under section 7 by Treasury Board; under section 16 with the approval of the Governor in Council. But to prescribe ways by which collective agreements can be changed is not synonymous with preserving a right to collective bargaining. I do not see how collective bargaining can be retained when the ability to collectively withdraw services is not retained by the employees. And, this is ruled out by the operation of section 6 of the Restraint Act and section 101 of the *Public Service Staff Relations Act*, as noted above. What the Restraint Act allows is for employees to make requests for changes and for Treasury Board to consent to such requests when they relate to non-compensation items and for the Governor in Council to consent to such requests when they relate to compensation matters. But there is no element of bargaining in this. Bargaining involves a giving and taking, it involves more than just the right to make requests. We would not say that a person was free to bargain if he were compelled to purchase an article. We would not say that a person was free to bargain if he was compelled to sell an article. Similarly, I do not think one can say that a right to collective bargaining is preserved if there is no right to collectively withdraw services.

According to Reed J., however, freedom to bargain collectively is not encompassed by freedom of association. Section 2(d) of the *Charter* guarantees trade unions the right to join together, to pool economic resources, to solicit other members, to choose their own internal organizational structures, to advocate their views to employees and to the public at large, and not to suffer any prejudice or coercion by the employer or the state because of such activities. The right to bargain collectively and the right to strike were not held to be elements of freedom of association. Accordingly, Reed J. concluded that, though the *Public Sector Compensation Restraint Act* suspended the right to

Loi, de négocier les questions de rémunération avec l'approbation du gouverneur en conseil, grâce aux dispositions de l'art. 16, et (ii) la négociation des questions autres que la rémunération était encore possible en vertu de l'art. 7. À son avis, ces dispositions ne préservent aucun droit véritable à la négociation collective (à la p. 577):

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

Toutefois, d'après le juge Reed, la liberté de négocier collectivement n'est pas incluse dans la liberté d'association. L'alinéa 2d) de la *Charte* garantit aux syndicats le droit de se constituer, de mettre en commun des ressources économiques, de recruter d'autres membres, de choisir leurs propres structures d'organisation interne, de faire valoir leurs points de vue auprès des employés et du public en général et de ne subir aucun préjudice ni aucune contrainte de la part du patronat ou de l'État du fait de telles activités. On n'a pas jugé que le droit de négocier collectivement et le droit de grève constituent des éléments de la liberté d'association. En conséquence, le juge Reed a

bargain which federal public servants would otherwise have had, it did not infringe s. 2(d) of the *Charter*.

Reed J. held that if the freedom to bargain collectively, including the right to strike, were constitutionally guaranteed under s. 2(d), the *Public Sector Compensation Restraint Act* would not be saved by s. 1. She found that, although inflation was a serious problem which required government intervention at the time the Act was introduced, when the economic benefit to society was weighed against the cost of infringement of fundamental rights, the Act was not justified under s. 1. In her view, the indirect effect on inflation which the Act might achieve was not sufficiently substantial to justify an abridgment of a constitutionally guaranteed freedom.

With respect to the *Canadian Bill of Rights*, Reed J. held that the Act did not violate the right of federal public employees to equality before the law as guaranteed by s. 1(b). According to her, the legislation did not impose wage restraints on an arbitrarily selected group of employees (at p. 607):

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

statué que, même si la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* suspendait le droit de négocier dont jouissaient par ailleurs les fonctionnaires fédéraux, elle n'enfreignait pas l'al. 2d) de la *Charte*.

Le juge Reed a conclu que si la liberté de négocier collectivement, y compris le droit de grève, étaient constitutionnellement garantis par l'al. 2d), la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* ne serait pas sauvegardée en vertu de l'article premier. Elle a conclu que, même si l'inflation constituait un problème sérieux qui exigeait une intervention gouvernementale à l'époque de l'introduction de la Loi, alors qu'on soupesait l'avantage économique pour la société et le coût d'une violation de droits fondamentaux, la Loi n'était pas justifiée en vertu de l'article premier. À son avis, l'effet indirect que la Loi pourrait avoir sur l'inflation n'était pas suffisamment important pour justifier une atteinte à une liberté garantie par la Constitution.

Pour ce qui est de la *Déclaration canadienne des droits*, le juge Reed a conclu que la Loi ne violait pas le droit des salariés du secteur public fédéral à l'égalité devant la loi, garanti par l'al. 1b). D'après elle, la Loi n'impose pas de restrictions salariales à un groupe d'employés choisi arbitrairement (à la p. 607):

Je pourrais accepter qu'une loi limitant les hausses de traitement de «toutes les personnes aux yeux bleus» ou de «toutes les infirmières» ou de tout autre groupe de la société choisi de façon arbitraire et dont il est démontré que les salaires ne constituent pas une cause importante de l'inflation, ne satisfait pas au critère d'un objectif fédéral régulier. Toutefois, en l'espèce, le gouvernement législa réellement à titre d'employeur. La situation n'est pas vraiment différente de celle de l'employeur qui annonce à ses employés que malgré les contrats négociés, la situation économique est telle qu'ils doivent accepter des réductions salariales parce que, sans ces réductions, l'entreprise devra fermer ses portes. Évidemment, le gouvernement n'est pas susceptible de faire faillite. C'est pour cela que les fonctionnaires ont une meilleure sécurité d'emploi que l'ensemble de la main-d'œuvre et c'est peut-être aussi ce qui donne aux syndicats de la Fonction publique une base de négociation plus solide. De toute façon, même s'il subsiste des doutes, je décide que la relation employeur-employé qui

sense that that phrase has been used in the jurisprudence.

(ii) *The Federal Court of Appeal*

The appeal was dismissed, [1984] 2 F.C. 889.

a) Mahoney J. (Hugessen J. concurring)

According to Mahoney J., the right of freedom of association guaranteed by the *Charter* is the right to enter into consensual arrangements, but does not protect the objects of the association nor the means of attaining those objects. While collective bargaining is the primary means by which organized labour expects to attain its principal object, the economic betterment of its membership, it remains a means and it is, therefore, not guaranteed by s. 2(d) of the *Charter*.

Mahoney J., although acknowledging that his remarks on this point, like those of the trial judge, were *obiter dicta*, commented on the difficulties faced by the courts in considering macro-economic policy issues under s. 1 of the *Charter*. He suggested that macro-economic expertise, while useful to explain terms of art, was not generally a sound basis "upon which a court should be expected to pronounce, on a balance of probabilities, the one true path" (p. 896). He added that the difficulty posed to the courts arose from the absence of a generally accepted orthodoxy against which to measure particular opinions of appropriate government policy.

On the *Canadian Bill of Rights* issue, Mahoney J. held that the Act was a wage control measure applied to an identifiable group. It therefore had a valid federal objective and did not violate s. 1(b). The reasonableness of the means chosen to achieve the objective is not, according to Mahoney J., part of the valid federal objective test.

existe entre le gouvernement et ceux qui contestent la Loi sur les restrictions en l'espèce, constitue un lien suffisant ou une justification suffisante pour satisfaire au critère de l'objectif fédéral régulier au sens que la jurisprudence donne à cette expression.

a) *La Cour d'appel fédérale*

L'appel a été rejeté, [1984] 2 C.F. 889.

b) a) Le juge Mahoney (aux motifs duquel a souscrit le juge Hugessen)

D'après le juge Mahoney, le droit à la liberté d'association, garanti par la *Charte*, est le droit de conclure des ententes, mais il ne protège ni les objectifs de l'association, ni les moyens d'atteindre ces objectifs. Alors que la négociation collective constitue le principal moyen par lequel un mouvement syndical compte atteindre son principal objectif, l'amélioration de la situation économique de ses membres, elle demeure un moyen et n'est donc pas garantie par l'al. 2d) de la *Charte*.

Le juge Mahoney, tout en reconnaissant que ses observations sur le sujet, comme celles du juge de première instance, étaient des opinions incidentes, parle des difficultés auxquelles les tribunaux sont confrontés quand ils ont à examiner des questions de politique macro-économique en vertu de l'article premier de la *Charte*. Il laisse entendre que l'expertise macro-économique, si elle peut servir à expliquer des termes techniques, ne saurait en général constituer un fondement solide «sur lequel un tribunal peut s'appuyer pour déterminer, selon la prépondérance des probabilités, la voie qu'il faut suivre» (p. 896). Il ajoute que la difficulté à laquelle les tribunaux doivent faire face tient à l'absence d'une orthodoxie généralement reconnue qui puisse servir de point de repère pour évaluer les différentes théories sur la politique gouvernementale à suivre.

Quant à la *Déclaration canadienne des droits*, le juge Mahoney conclut que la Loi constitue une mesure de contrôle salarial qui s'applique à un groupe identifiable. Elle a donc un objectif fédéral régulier et ne viole pas l'al. 1b). Le caractère raisonnable des moyens choisis pour atteindre cet objectif ne fait pas partie, selon le juge Mahoney, du critère de l'objectif fédéral régulier.

b) Marceau J. (concurring in result)

According to Marceau J., the phrase "freedom of association" is not broad enough to encompass the right to strike. He maintained that courts should not construct edifices of policy without regard to the plain meaning of the words of the *Charter*.

Marceau J. pointed out that the interpretation given to s. 1 of the *Charter* by the trial judge was not one he was prepared to endorse.

Furthermore, the Act did not violate the right of the federal public employees to equality before the law under s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. In imposing wage controls on one group of employees only, Parliament was attempting to achieve the valid federal objective of curbing inflation. In so doing, it had adopted a means reasonable enough to force one to reject any thought of discrimination.

III**The Constitutional Questions**

The constitutional questions were stated as follows:

1. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. Is the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, justified on the basis of s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the right to "equality before the law" recognized in s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III?

IV**Section 2(d) of the Charter and the Public Sector Compensation Restraint Act**

For the reasons I have given in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (hereinafter *Alberta Labour*

b) Le juge Marceau (motifs concordants quant au résultat)

D'après le juge Marceau, l'expression «liberté d'association» n'est pas suffisamment large pour englober le droit de grève. Il maintient que les tribunaux ne doivent pas établir des ensembles de politiques sans avoir égard au sens ordinaire des termes de la *Charte*.

b Le juge Marceau souligne qu'il n'est pas prêt à accepter l'interprétation que le juge de première instance donne à l'article premier de la *Charte*.

c En outre, la Loi ne viole pas le droit des salariés du secteur public fédéral à l'égalité devant la loi, que garantit l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. En imposant le contrôle des salaires à un groupe de salariés seulement, le législateur fédéral tentait de réaliser un objectif fédéral régulier, soit juguler l'inflation. Ce faisant, il a eu recours à un moyen suffisamment raisonnable pour qu'on soit obligé de rejeter toute idée de discrimination.

e**III****Les questions constitutionnelles**

Voici les questions constitutionnelles qui ont été formulées:

1. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, est-elle justifiée en fonction de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur le droit à «l'égalité devant la loi» reconnu à l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III?

i**IV****L'alinéa 2d) de la Charte et la Loi sur les restrictions salariales du secteur public**

j Pour les raisons que j'ai données dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (ci-après le

Reference), released concurrently, I believe that freedom of association in the labour relations context includes the freedom to participate in determining conditions of work through collective bargaining and the right to strike. The *Public Sector Compensation Restraint Act*, by automatically extending the terms and conditions of collective agreements and arbitral awards and by fixing wage increases for a two-year period, infringes the freedom of public sector employees to engage in collective bargaining.

This conclusion is not altered by s. 7 of the Act which, as noted above, permits parties to a collective agreement to agree to "amend any terms and conditions of the collective agreement or arbitral award other than wage rates or other terms and conditions of the compensation plan." Nor is it altered by s. 16 which permits the Governor in Council to suspend the operation of the Act in respect of an employee or group of employees. A union has no effective bargaining power under either of these provisions since it lacks the legal capacity to withdraw services collectively or even to remit a dispute to binding arbitration. As I have noted in the *Alberta Labour Reference*, freedom to strike is a necessary incident of collective bargaining. Without the capacity to strike or to submit a dispute to binding arbitration, employees seeking non-compensatory amendments under s. 7, or employees requesting the Governor in Council to suspend the operation of the Act are not in an effective position to bargain. As Reed J. stated: "Bargaining involves a giving and taking, it involves more than just the right to make requests" (p. 577).

I conclude that the *Public Sector Compensation Restraint Act* impairs the freedom to bargain collectively both in respect of compensatory matters and in respect of other matters and therefore limits

Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta), dont les motifs sont prononcés en même temps que le présent arrêt, je crois que la liberté d'association, dans le contexte des relations de travail, comprend la liberté de participer à la détermination des conditions de travail par la négociation collective et le droit de grève. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, en prorogeant automatiquement l'application des modalités des conventions collectives et des décisions arbitrales et en fixant les hausses salariales pour une période de deux ans, porte atteinte à la liberté des salariés du secteur public de négocier collectivement.

Cette conclusion n'est pas modifiée par l'art. 7 de la Loi qui, comme je l'ai noté précédemment, autorise les parties à une convention collective à s'entendre pour «modifier les dispositions de la convention ou de la décision, à l'exception des taux de salaire et des autres dispositions du régime». Elle ne l'est pas non plus par l'art. 16 qui autorise le gouverneur en conseil à mettre fin à l'application de la Loi à l'égard d'un salarié ou d'un groupe de salariés. Un syndicat n'a aucun pouvoir réel de négociation en vertu de l'une ou de l'autre de ces dispositions, puisqu'il n'a pas la capacité légale de cesser collectivement de fournir des services, ni même de soumettre un différend à l'arbitrage exécutoire. Comme je l'ai affirmé dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, la liberté de faire grève est nécessairement accessoire à la négociation collective. Sans la capacité de faire grève ou de soumettre un différend à l'arbitrage exécutoire, les salariés qui souhaitent apporter des modifications non liées à la rémunération en vertu de l'art. 7, ou ceux qui demandent au gouverneur en conseil de suspendre l'application de la Loi, ne sont pas vraiment en mesure de négocier. Comme le juge Reed l'a dit: «La négociation comporte la possibilité de faire des concessions sur certaines choses et d'en obtenir d'autres; elle nécessite plus que le simple droit de présenter des demandes» (p. 577).

Je conclus que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* porte atteinte à la liberté de négocier collectivement, tant en matière de rémunération qu'en d'autres matières, et limite

freedom of association as guaranteed by s. 2(d) of the *Charter*.

V

Section 1

The respondent submits that even if the *Public Sector Compensation Restraint Act* violates freedom of association as guaranteed by s. 2(d) of the *Charter*, the Act can be upheld under s. 1. No question arises as to whether the limits on freedom of association imposed by the *Public Sector Compensation Restraint Act* are "prescribed by law", as the legislation is duly enacted by a properly constituted legislature.

The general principles under which a s. 1 inquiry is to be conducted are to be found in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, and most recently in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103. In brief, the inquiry involves two steps: 1) assessing the importance of the objective underlying the impugned law, and 2) assessing the proportionality of the means employed to achieve the purpose pursued. The onus of proving the constituent elements of a s. 1 analysis is on the party seeking to justify the limit.

(i) *The Legislative Objective: The Reduction of Inflation*

A legislative objective for imposing measures which limit a *Charter* right or freedom must be of sufficient importance to warrant overriding such a right or freedom: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.* It must relate to a concern which is pressing and substantial in a free and democratic society: *R. v. Oakes*, at pp. 138-39. In the present case, though there is no explicit indication of Parliament's objective in the Act, it is apparent that the general or overriding purpose for enacting the *Public Sector Compensation Restraint Act* was the reduction of inflation. This is, in my view, an objective of sufficient importance for the purpose of s. 1.

donc la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*.

V

"L'article premier"

L'intimée fait valoir que, même si la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* viole la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*, elle peut être maintenue en vertu de l'article premier. La question de savoir si les limites à la liberté d'association qu'impose la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* sont prescrites «par une règle de droit» ne se pose pas puisqu'il s'agit d'une loi dûment adoptée par un corps législatif régulièrement constitué.

Les principes généraux qui doivent régir une analyse en vertu de l'article premier se retrouvent dans les arrêts *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, et plus récemment, dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. En bref, l'analyse comporte deux étapes: 1) l'évaluation de l'importance de l'objet sous-jacent à la loi contestée, et 2) l'évaluation de la proportionnalité des moyens employés pour atteindre le but recherché. C'est à la partie qui cherche à justifier la restriction qu'il incombe de faire la preuve des éléments constitutifs d'une analyse en vertu de l'article premier.

(i) *L'objectif législatif: réduire l'inflation*

L'objectif législatif poursuivi en imposant des mesures qui limitent un droit ou une liberté garantis par la *Charte* doit être suffisamment important pour justifier la suppression de ce droit ou de cette liberté: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* Il doit se rapporter à une préoccupation urgente et réelle dans une société libre et démocratique: *R. c. Oakes*, à la p. 139. En l'espèce, bien qu'il n'y ait pas d'indication explicite de l'objectif du législateur fédéral dans la Loi, il est évident que le but général et premier de l'adoption de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* était de réduire l'inflation. C'est là à mon avis un objectif

Inflation at the time of the Act's passage was a serious problem. The evidence established that wage and price inflation had reached double digit levels, that Canada's inflation rate was exceeding that of the United States, and that the monetary and fiscal restraint policies of 1979 were not having a significant effect.

The trial judge noted that three of the four economists at trial agreed that inflation was a serious problem in 1982 and one which required government intervention. It should be noted in this regard that in *Re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, a majority of this Court was not prepared to conclude that Parliament was wrong in considering the inflationary experience of the early 1970's to amount to a situation of economic crisis imperilling the well-being of the people of Canada as a whole and requiring Parliament's stern intervention: see p. 425, *per* Laskin C.J. and p. 439, *per* Ritchie J. Accordingly, the *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75, was held to be valid pursuant to the federal government's peace, order and good government power. The seriousness of inflation underlined by the Court's decision in *Re Anti-Inflation Act* supports the characterization of Parliament's objective in the present case as relating to a "pressing and substantial concern". I am of the opinion, therefore, that the objective of reducing inflation was, at the time of passage of the Act, an objective of sufficient importance for the purpose of s. 1 of the *Charter*.

I would add that it is unnecessary in the present case to determine whether the inflation which led to the enactment of the legislation under review amounted to an economic crisis or emergency such that Parliament could, on the authority of the *Anti-Inflation Act* case, have imposed controls on employees falling outside its traditional labour relations jurisdiction, and I refrain from so doing. A "pressing and substantial concern" need not amount to an emergency.

d'une importance suffisante pour les fins de l'article premier. L'inflation à l'époque de l'adoption de la Loi constituait un problème grave. La preuve a été faite que l'inflation des salaires et des prix a atteint des niveaux records, que le taux d'inflation au Canada était supérieur à celui des États-Unis et que les politiques monétaires et financières de restriction de 1979 n'avaient pas d'effet important.

b

Le juge de première instance a fait observer que trois des quatre économistes cités à témoigner au procès ont convenu que l'inflation était en 1982 un problème grave qui requérait une intervention gouvernementale. Il faut se rappeler à cet égard que, dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, cette Cour à la majorité n'était pas disposée à conclure que le législateur fédéral avait tort de considérer la poussée inflationniste du début des années 70 comme un état de crise économique qui mettait en péril le bien-être de l'ensemble de la population canadienne et qui exigeait une intervention vigoureuse de sa part: voir, à la p. 425, le juge en chef Laskin et, à la p. 439, le juge Ritchie. C'est pourquoi la *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, chap. 75, a été jugée valide en raison de la compétence que possède le gouvernement fédéral en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. La gravité de l'inflation, soulignée par la Cour dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, justifie la qualification de l'objectif du législateur fédéral en l'espèce comme se rapportant à une «préoccupation urgente et réelle». Je suis donc d'avis que l'objectif de réduire l'inflation était, à l'époque de l'adoption de la Loi, un objectif d'une importance suffisante pour les fins de l'article premier de la *Charte*.

h

J'ajouterais qu'il n'est pas nécessaire en l'espèce de déterminer si l'inflation qui a entraîné l'adoption de la loi en cause a engendré un état de crise économique ou une situation d'urgence telle que le législateur fédéral aurait pu, par application du *Renvoi: Loi anti-inflation*, imposer aux salariés des contrôles se situant en dehors de sa compétence traditionnelle en matière de relations de travail, et aussi m'abstiendrai-je de le faire. Une «préoccupation urgente et réelle» n'a pas à équivaloir à un état d'urgence.

j

(ii) *Are the Limits Imposed by the Public Sector Compensation Restraint Act a Proportionate Means for Achieving Parliament's Objective?*

In *R. v. Oakes, supra*, three criteria were suggested which are useful in assessing proportionality under s. 1: 1) there must be a rational connection between the measure and the objective it is to serve; 2) the measure should impair as little as possible the right or freedom in question; and 3) the deleterious effects of the measure must be justifiable in light of the objective it is to serve. In the present appeal, we must determine whether it was reasonable and demonstrably justified for the legislators to try to achieve their objective of combatting inflation by suspending virtually all collective bargaining for two years and mandating specific non-inflationary compensation increases for federal public employees.

Both at trial and in argument before this Court, considerable attention was focused on whether the imposition of compensation controls on a relatively small proportion of the labour force was an effective strategy for fighting inflation. The appellant maintained that such controls were merely a secondary or supplementary means of controlling inflation. Furthermore, since the controls were directed at only 5 per cent of the Canadian labour force, it was argued that the controls would not directly affect the level of inflation in a significant way. Any wider impact on inflation in the economy in general was said to be merely indirect and speculative, and dependent on the controls having a psychological effect on the expectations of employees beyond the ambit of the Act.

The respondent did not dispute that the controls programme was a secondary rather than a primary measure for fighting inflation. It was also acknowledged by the government that the role of wage controls in curbing inflation in general was indirect rather than direct. Nonetheless, the respondent submitted in its factum that the Act "was a reasonable and appropriate course of action to supplement and assist the government's monetary policies for the purpose of ameliorating infla-

(ii) *Les restrictions imposées par la Loi sur les restrictions salariales du secteur public constituent-elles un moyen proportionné de réaliser l'objectif du législateur?*

^a Dans l'arrêt *R. c. Oakes*, précité, trois critères ont été avancés qui paraissent fort utiles lorsqu'on évalue la proportionnalité en vertu de l'article premier: 1) il doit y avoir un lien rationnel entre la mesure et l'objectif poursuivi; 2) la mesure doit porter atteinte le moins possible au droit ou à la liberté en question, et 3) les effets préjudiciables de la mesure doivent être justifiables, compte tenu de l'objectif poursuivi. En l'espèce, nous devons ^b décider s'il était raisonnable et justifié, d'une manière démontrable, pour le législateur de tenter d'atteindre son objectif de juguler l'inflation en suspendant pratiquement toute négociation collective pour deux ans et en imposant certaines hausses salariales non inflationnistes aux salariés du secteur public fédéral.

^c Tant en première instance qu'au cours du débat devant cette Cour, on a prêté une attention considérable à la question de savoir si l'imposition des contrôles de la rémunération des salariés du secteur public constitue une stratégie efficace de lutte contre l'inflation. L'appelante soutient que ces contrôles ne sont qu'un moyen secondaire ou complémentaire de contrôler l'inflation. De plus, comme les contrôles ne visaient que 5 pour 100 de la main-d'œuvre canadienne, on a fait valoir qu'ils ne pouvaient influer directement et sensiblement ^f sur le niveau de l'inflation. Tout autre effet plus considérable sur l'inflation sur le plan de l'économie en général était, a-t-on dit, purement indirect et hypothétique et était fonction de l'effet psychologique des contrôles sur les attentes des salariés ^g non visés par la Loi.

ⁱ L'intimée n'a pas contesté que le programme de contrôles était une mesure secondaire plutôt qu'une mesure primaire de lutte contre l'inflation. Le gouvernement a également reconnu que le rôle du contrôle des salaires dans la lutte contre l'inflation en général était indirect plutôt que direct. Néanmoins, l'intimée soutient dans son mémoire que la Loi [TRADUCTION] «constituait une mesure raisonnable et appropriée qui venait compléter et seconder les politiques monétaires gouvernementales».

tion, to the considerable benefit of society as a whole". (Emphasis added.)

In my opinion, courts must exercise considerable caution when confronted with difficult questions of economic policy. It is not our judicial role to assess the effectiveness or wisdom of various government strategies for solving pressing economic problems. The question how best to combat inflation has perplexed economists for several generations. It would be highly undesirable for the courts to attempt to pronounce on the relative importance of various suggested causes of inflation, such as the expansion of the money supply, fiscal deficits, foreign inflation, or the built-in inflationary expectations of individual economic actors. A high degree of deference ought properly to be accorded to the government's choice of strategy in combatting this complex problem. Due deference must be paid as well to the symbolic leadership role of government. Many government initiatives, especially in the economic sphere, necessarily involve a large inspirational or psychological component which must not be undervalued. The role of the judiciary in such situations lies primarily in ensuring that the selected legislative strategy is fairly implemented with as little interference as is reasonably possible with the rights and freedoms guaranteed by the *Charter*. Thus, in the present case, I am prepared to accept the respondent's submission that compensation controls, even if limited to a select class of employees, could reasonably have been expected to have a positive, albeit partial and indirect, impact on combatting inflation in the economy in general. I am also prepared to accept that the temporary suspension of collective bargaining on compensation issues was a justifiable infringement of freedom of association having regard to the third limb of the proportionality test.

The conclusion that selective controls could reasonably have been considered to be an effective strategy does not, however, conclude the analysis

les dans le but de réduire l'inflation, pour le plus grand profit de l'ensemble de la société». (C'est moi qui souligne.)

- a* À mon avis, les tribunaux doivent faire preuve de prudence considérable lorsqu'ils sont confrontés à des questions difficiles de politique économique. Il n'appartient pas à la magistrature d'évaluer l'efficacité ou la sagesse des diverses stratégies gouvernementales adoptées pour résoudre des problèmes économiques urgents. La question de la meilleure forme de lutte contre l'inflation embarrasse les économistes depuis plusieurs générations.
- b* Il ne serait guère souhaitable que les tribunaux tentent de se prononcer sur l'importance relative de ce qui, croit-on, cause l'inflation, comme l'expansion de la masse monétaire, les déficits fiscaux, l'inflation étrangère ou les perspectives inflationnistes inhérentes de divers acteurs économiques individuels. C'est à bon droit qu'une grande déférence doit être manifestée envers le choix par le gouvernement d'une stratégie pour combattre ce problème complexe. Il faut aussi dûment respecter le rôle symbolique de chef de file que joue le gouvernement. Bien des initiatives gouvernementales, spécialement dans le domaine économique, comportent nécessairement une importante composante psychologique ou incitative qu'on ne saurait sous-évaluer. Le rôle du pouvoir judiciaire dans de telles situations consiste premièrement à assurer que la stratégie législative choisie est équitablement mise en œuvre et qu'elle porte atteinte aussi peu que raisonnablement possible aux droits et libertés garantis par la *Charte*. Ainsi, en l'espèce, je suis prêt à accepter l'argument de l'intimée portant qu'on aurait pu raisonnablement s'attendre à ce que le contrôle de la rémunération, même limité à une catégorie choisie de salariés, ait un effet positif, quoique partiel et indirect, sur la lutte contre l'inflation dans l'économie en général. Je suis également disposé à reconnaître que la suspension provisoire de la négociation collective en matière de rémunération constitue une entorse justifiable à la liberté d'association, compte tenu du troisième volet du critère de la proportionnalité.
- j* Conclure que les contrôles sélectifs auraient pu raisonnablement être considérés comme une stratégie efficace ne met pas fin cependant à l'analyse à

under s. 1. It is still necessary to examine the provisions of the *Public Sector Compensation Restraint Act* to determine whether constitutionally guaranteed freedoms are abridged arbitrarily or without reason. As stated in *R. v. Oakes, supra*, the measures adopted must not be "arbitrary, unfair or based on irrational considerations" and they should "impair as little as possible" the right or freedom in question.

There are, I believe, three elements of the controls programme that require careful scrutiny in light of these requirements. First, the Act is directed at federal public sector employees and railway employees and subjects them to harsher treatment than other members of the labour force under federal jurisdiction. Second, the legislation precludes collective bargaining not only on wage issues, but on all matters falling within the definition of a "compensation plan" under s. 2(1). Finally, the *Public Sector Compensation Restraint Act* denies effective collective bargaining on non-compensatory issues by virtue of s. 6(1)(b). These aspects of the "6 and 5" legislation raise the possibility that the legislation is overbroad in its sweep or arbitrary in its focus.

Turning to the first concern, the issue in the present case is whether the legislative focus on public sector employees is rationally connected to the legislative purpose. As I have noted above, s. 3(4) of the Act makes the controls programme applicable to employees of certain railway companies. In this appeal, it is unnecessary to consider s. 3(4). The appellant union does not represent the railway workers. Nor was any argument centered on the inclusion of this group. It may be that there existed some rational basis for the seemingly anomalous inclusion of railway employees and I wish to express no opinion on the validity of s. 3(4) in a case that has been argued on behalf of and with respect to an entirely different group of employees.

laquelle il faut procéder en vertu de l'article premier. Il est encore nécessaire d'étudier les dispositions de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* pour déterminer si les libertés

- a* garanties par la Constitution s'en trouvent diminuées arbitrairement ou sans raison. Comme il a été dit dans l'arrêt *R. c. Oakes*, précité, les mesures adoptées ne doivent être «ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles» et être de nature à «porter le moins possible atteinte» au droit ou à la liberté en question.

c Il y a, je pense, trois éléments du programme de contrôles qui méritent une attention particulière compte tenu de ces exigences. En premier lieu, la Loi vise les salariés du secteur public fédéral et des chemins de fer et les soumet à un traitement plus dur que les autres membres de la population active relevant de la compétence fédérale. En deuxième lieu, la Loi interdit toute négociation collective non seulement en matière de rémunération mais aussi en ce qui concerne toutes les matières englobées

- d* par la définition de l'expression «régime de rémunération» du par. 2(1). Enfin, la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* interdit en fait toute négociation collective sur des questions autres que la rémunération en vertu du deuxième élément du par. 6(1). Ces aspects de la loi des «6 et 5» soulèvent la possibilité qu'elle ait une portée trop large ou qu'elle soit arbitraire quant à ceux qu'elle vise.

g Quant à la première préoccupation, il s'agit en l'espèce de savoir si la Loi, en ne visant que les salariés du secteur public, a un lien rationnel avec son objectif. Comme je l'ai déjà dit, le par. 3(4) de la Loi rend le programme de contrôles applicable aux salariés de certaines compagnies ferroviaires. En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner le par. 3(4). Le syndicat appelant ne représente pas les cheminots. De plus, aucun argument n'a porté sur l'inclusion de ce groupe. Il se peut qu'il y ait eu un fondement rationnel quelconque justifiant l'inclusion apparemment anormale des cheminots; aussi je n'exprimerai aucune opinion sur la validité du par. 3(4) dans une instance plaidée au nom et au sujet d'un groupe de salariés tout à fait différent.

The submission by the appellant was that the use of public sector labour remuneration as a focus of restraint was arbitrary and irrational. Indeed, this was the gist of the appellant's argument under s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The suggestion is that the government, in its role as an employer, should be treated like any other employer; either compensation controls must be universally applied to all employees within federal labour relations jurisdiction or they must not be applied at all.

I cannot accept, however, that Parliament must consider the government to be just another employer. I have referred, above, to the important leadership role of the government, and to the psychological component of that role in relation to economic matters. Rightly or wrongly, the public sector is perceived to occupy a central role in defining the parameters of negotiations between employer and employee. By enacting its "6 and 5" programme, Parliament intended to send a dramatic message conveying its resolve to fight inflation. It wished to demonstrate to the nation in an unequivocal fashion that it was prepared to take tough measures within its own sphere of employer-employee relations. During the House of Commons debate the Deputy Prime Minister and Minister of Finance emphasized the leadership role of government:

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

(*House of Commons Debates*, June 28, 1982, p. 18878.)

The President of the Treasury Board explained that the federal public sector controls programme was designed as a "striking example" for Canadians to follow:

All realized that it was imperative for the federal government to accentuate the anti-inflationary impact of its

Suivant la thèse de l'appelante, la concentration des mesures de restriction sur la rémunération des salariés du secteur public tient de l'arbitraire et de l'irrationnel. En fait, cela constitue la substance même de l'argument de l'appelante fondé sur de l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. On laisse entendre que le gouvernement, à titre d'employeur, devrait être traité comme tout autre employeur; ou les contrôles de rémunération doivent être appliqués universellement à tous les salariés relevant de la compétence fédérale en matière de relations de travail, ou il ne doit pas y en avoir du tout.

^c Je ne saurais accepter cependant que le législateur fédéral doive considérer le gouvernement comme un simple employeur parmi d'autres. J'ai déjà parlé de l'important rôle de chef de file que joue le gouvernement et de la composante psychologique de ce rôle en matière économique. A tort ou à raison, le secteur public est perçu comme jouant un rôle capital dans la détermination des paramètres des négociations entre employeurs et employés. En adoptant son programme des «6 et 5», le législateur fédéral entendait signaler sans ambiguïté sa détermination à combattre l'inflation. Il voulait démontrer sans équivoque à la population canadienne qu'il était prêt à prendre des mesures draconiennes dans son propre domaine des relations employeur-employés. Au cours du débat à la Chambre des communes, le Vice-premier ministre et ministre des Finances a insisté sur le rôle de chef de file du gouvernement:

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

(*Débats de la Chambre des communes*, le 28 juin 1982, à la p. 18878.)

Le président du Conseil du Trésor a expliqué que le programme de contrôles dans le secteur public fédéral avait été conçu pour donner aux Canadiens un «exemple frappant» qu'ils se devraient de suivre:

^j Tous se sont rendu compte du besoin impérieux pour le gouvernement fédéral d'accentuer la portée anti-infla-

economic policies by taking a more determined stand on wage rates. The federal public sector compensation restraint program alone cannot resolve all the economic problems Canadians are wrestling with today. It should be seen as a serious and striking example that all Canadians, employers and employees, individually and collectively, must follow if they are the least bit concerned with maintaining their competitive position abroad and their standard of living at home. [Emphasis added.]

(*House of Commons Debates*, July 9, 1982, at p. 19182.)

In my view, the leadership role of government constitutes justification for Parliament's legislative focus on the public sector. It was, in the circumstances, permissible for Parliament to decline to impose a universally applicable short-term controls programme on an heterogeneous labour force, and instead to limit its interference with collective bargaining processes to a discrete and relatively homogeneous group of employees. The employees in question shared in common an employer perceived to occupy the role of the national economic leader and trend-setter and they had, according to the evidence, a greater degree of job security than other employees, which might have made them less susceptible to adverse long-term effects from temporary controls. Similarly, it was permissible for Parliament to exercise governmental leadership in compensation restraint by legislative means, rather than by merely adopting a firm posture in labour negotiations. The evidence indicates that the government had tried a non-legislative approach and, during the period between 1978 and 1982, it succeeded in keeping federal government wage settlements below the corresponding rates in the private sector and in the provincial public sector. Evidently, however, this was not a sufficiently dramatic means of reducing public expectations. I am not inclined to second guess Parliament's dissatisfaction with the incremental and unspectacular exercise of its leadership role in the period preceding the "6 and 5" legislation.

tionniste de sa politique économique en prenant plus vigoureusement l'initiative en matière salariale. Le Programme des restrictions salariales au sein de la Fonction publique fédérale ne peut pas à lui seul résoudre tous les problèmes économiques qui accablent les Canadiens. Il constitue plutôt un exemple national sérieux et frappant que tous les Canadiens, employeurs et employés, pris individuellement ou collectivement, doivent imiter s'ils tiennent le moindrement à maintenir leur position concurrentielle à l'étranger et par le fait même leur niveau de vie au pays. [C'est moi qui souligne.]

(*Débats de la Chambre des communes*, le 9 juillet 1982, à la p. 19182.)

À mon avis, le rôle de chef de file joué par le gouvernement justifie que sa loi soit axée sur le secteur public. Il était, dans les circonstances, loisible au législateur fédéral de refuser d'imposer un programme universel de contrôles à court terme à une population active hétérogène et de limiter plutôt son ingérence dans les négociations collectives à un groupe de salariés distinct et relativement homogène. Les salariés en question avaient en commun le même employeur qui était perçu comme jouant le rôle de chef de file et d'initiateur de tendances en matière d'économie nationale, et ils jouissaient, d'après la preuve soumise, d'une plus grande sécurité d'emploi que les autres salariés, ce qui pouvait les rendre moins vulnérables aux effets préjudiciables à long terme qui résulteraient des contrôles temporaires. De même, il était loisible au législateur d'exercer un leadership gouvernemental en matière de restriction salariale en ayant recours à des moyens législatifs plutôt qu'en se contentant d'adopter une position ferme dans les négociations avec ses salariés. Il ressort de la preuve que le gouvernement avait déjà eu recours à une méthode non législative et que, durant la période comprise entre 1978 et 1982, il avait réussi à maintenir les accords salariaux conclus par le gouvernement fédéral en deçà des taux correspondants du secteur privé et du secteur public provincial. Toutefois, il est évident que ce n'était pas là un moyen suffisamment spectaculaire de diminuer les attentes des citoyens. Je ne saurais critiquer après coup l'insatisfaction du législateur devant cet exercice marginal, guère spectaculaire, de son rôle de chef de file au cours de la période qui a précédé la loi des «6 et 5».

I am comforted in my conclusions on this issue by the opinions of the judges of the Ontario Divisional Court in the *Broadway Manor* case: *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1983), 44 O.R. (2d) 392. The majority judges (O'Leary and Smith JJ.) concluded that Ontario public sector compensation restraint legislation, which was modelled on the Act under review in this appeal, infringed the *Charter* guarantee of freedom of association in s. 2(d). However, the interference with collective bargaining and the removal of the right to strike with respect to public sector compensation matters was held to be a reasonable limit under s. 1. Smith J. stated at p. 468, "I see nothing *a priori* that is capricious or arbitrary in a restraint programme that is limited to the public sector."

I observe, too, that although the constitutional validity of macro-economic initiatives ought not to depend upon their ultimate success or failure, it is relevant to establishing the sincerity of the legislative objectives to consider whether these objectives were in fact achieved. In this context, it is plainly apparent that the leadership role of the federal government was, at least, successful in promulgating temporary restraint programmes on the part of other public sector employers. Professor D. D. Carter observes that "Six of the provinces at about the same time also enacted public sector wage restraint programs similar in thrust to the federal Public Sector Compensation Restraint Act": "Collective Bargaining and Income Restriction Programs: The Legal Issues" in *Recent Public Sector Restraint Programs: Two Views* (Reprint Series No. 53, Industrial Relations Centre, Queen's University, 1984) at p. 1.

I turn now to the second consideration referred to above, namely, that the legislation controls "compensation" as defined in s. 2(1) rather than wages alone. I have little trouble in concluding that this aspect of the restraint legislation is justifiable. The very title of the Act, and its consistent

Me renforcent dans mes conclusions à ce sujet les opinions des juges de la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Broadway Manor: Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1983), 44 O.R. (2d) 392. Les juges formant la majorité (les juges O'Leary et Smith) ont conclu que la loi sur les restrictions salariales du secteur public de l'Ontario, qui s'inspire de la loi en cause en l'espèce, enfreignait la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte*. Toutefois, l'atteinte portée à la négociation collective et la suppression du droit de grève en ce qui a trait aux questions de rémunération dans le secteur public a été considérée comme une limite raisonnable au sens de l'article premier. Le juge Smith dit, à la p. 468: [TRADUCTION] «Je ne vois rien à priori de capricieux ou d'arbitraire dans un programme de restriction qui se limite au secteur public.»

Je ferai observer aussi que, même si la validité constitutionnelle des initiatives macro-économiques ne doit pas dépendre de leur succès ou de leur échec ultime, il importe, pour vérifier la sincérité des objectifs législatifs, d'examiner si ces objectifs ont effectivement été atteints. Dans ce contexte, il est tout à fait clair que le rôle de chef de file que joue le gouvernement fédéral a, à tout le moins, permis de promouvoir des programmes provisoires de restriction pour d'autres salariés du secteur public. Le professeur D. D. Carter fait observer que [TRADUCTION] «Six provinces ont, à peu près à la même époque, adopté elles aussi des programmes de restrictions salariales dans le secteur public similaires quant à leur portée à la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* adoptée par le gouvernement fédéral»: «Collective Bargaining and Income Restriction Programs: The Legal Issues», dans *Recent Public Sector Restraint Programs: Two Views* (Reprint Series No. 53, Industrial Relations Centre, Queen's University, 1984) à la p. 1.

J'en viens maintenant au second facteur déjà mentionné, savoir que cette loi contrôle la «rémunération» définie à son par. 2(1), plutôt que les salaires seulement. C'est sans difficulté que je conclus que cet aspect de la Loi qui prescrit des restrictions peut être justifié. Le titre même de la

focus on the broad range of compensation issues makes it clear that Parliament was not merely concerned with the inflationary pressure that might result from putting increasing amounts of cash into the hands of employees. It was also concerned with the inflationary effects of increasing the cost to employers of producing any given quantity of goods or services. This is made perfectly clear by the definition of "compensation" in s. 2(1), which is broad enough to include all matters which would require the employer to expend resources for the direct or indirect benefit of employees. If the legislation were perceived to contain "loop-holes" whereby inflationary wage demands were simply diverted into a series of non-pecuniary benefits, which nevertheless augmented production costs, the legislation would be regarded as a mere sham, an empty symbolic gesture. This would not be consistent with the objective of sending a clear and unmistakable message of restraint to other employers.

The third element of the "6 and 5" legislation which requires particular scrutiny is its effect on collective bargaining over non-compensation issues. At a minimum, I believe, s. 6(1)(b) removes the right to strike over non-compensatory issues as well as the right to submit such disputes to binding arbitration, and s. 7 does not restore those rights. In the *Broadway Manor* case, although the Ontario Court of Appeal differed from the majority of the Divisional Court in holding that provisions substantially the same as s. 6(1)(b) and s. 7 preserved the statutory duty of the employer to bargain in good faith on non-compensatory issues, the Court of Appeal acknowledged:

... changes can be effected only by agreement. It may be, therefore, that the economic sanctions of strike and lock-out under the *Labour Relations Act* and arbitration proceedings under the *Hospital Labour Disputes Arbitration Act* ... are not available to public sector employees under the [*Inflation Restraint Act*].

Loi et sa persistance à régler une vaste gamme de questions relatives à la rémunération montrent clairement que le législateur ne se préoccupait pas uniquement de la pression inflationniste qui pourrait résulter du versement aux salariés de sommes d'argent toujours croissantes. Il se préoccupait aussi des effets inflationnistes des coûts de production croissants d'une quantité donnée de biens ou de services pour les employeurs. C'est ce qu'indique clairement la définition du terme «rémunération» au par. 2(1), qui est suffisamment large pour inclure tout ce qui pourrait obliger l'employeur à allouer des ressources au profit direct ou indirect des salariés. Si cette loi était perçue comme contenant des «échappatoires» permettant de convertir simplement les demandes salariales inflationnistes en une série d'avantages non péquénaires, qui augmenteraient néanmoins les coûts de production, la Loi serait considérée comme un simple trompe-l'œil, un geste symbolique vide de sens. Cela ne serait pas conforme à l'objectif de signifier clairement et sans équivoque aux autres employeurs qu'ils doivent imposer des restrictions.

Le troisième élément de la loi des «6 et 5» qu'il faut examiner d'une manière particulière, c'est son effet sur les négociations collectives portant sur des questions autres que la rémunération. Je pense tout au moins que le deuxième élément du par. 6(1) de la Loi supprime le droit de faire grève au sujet des questions autres que la rémunération ainsi que le droit de soumettre ces différends à l'arbitrage exécutoire, et l'art. 7 ne rétablit pas ces droits. Dans l'arrêt *Broadway Manor*, la Cour d'appel de l'Ontario n'a pas partagé l'avis de la Cour divisionnaire à la majorité en jugeant que des dispositions essentiellement équivalentes au deuxième élément du par. 6(1) et à l'art. 7 maintiennent l'obligation légale de l'employeur de négocier de bonne foi les questions qui ne se rapportent pas à la rémunération, mais elle a reconnu ce qui suit:

[TRADUCTION] ... les changements ne peuvent se faire que d'un commun accord. Il se peut donc que les sanctions économiques que constituent la grève et le lock-out en vertu de la *Loi sur les relations de travail* et la procédure d'arbitrage en vertu de la *Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans les hôpitaux* [...] ne soient plus à la disposition des salariés du secteur public en raison de la [Loi sur le contrôle de l'inflation].

The difference of interpretation between the majority in the Divisional Court and the Ontario Court of Appeal was particularly important in the context of the *Broadway Manor* litigation, since on the interpretation of the Court of Appeal it became unnecessary for that Court to consider the *Charter* issues. In the present context, however, the difference amounts only to the question whether collective bargaining on non-compensatory issues was entirely denied or, alternatively, profoundly impaired.

In either event, I do not think the respondent has met the burden of justifying s. 6(1)(b) of the Act under s. 1 of the *Charter*. The respondent, in its factum, has not suggested any rationale for casting its net so widely as to impair collective bargaining on non-compensatory issues in an Act designed to reduce inflationary expectations. Nor is there any rationale which springs obviously from the text of the Act. On the contrary, one would have expected that the breadth of the definition of "compensation" removed any possibility that costly employee benefits might serve as a proxy for wages in collective bargaining on non-compensatory issues. No justification has been offered for the impairment of the constitutionally protected freedom to bargain collectively on such important matters as employee safety, management rights, grievance procedures, seniority and employee rights to engage (or duties to refrain from engaging) in political activity.

All three judges of the Ontario Divisional Court in the *Broadway Manor* case found s. 13(b) of the Ontario legislation, which was substantially the same as s. 6(1)(b) of the federal Act, to be unjustifiable. O'Leary J. at pp. 446-47 adopted the conclusions of the Ontario Labour Relations Board:

La différence d'interprétation qui sépare les juges formant la majorité de la Cour divisionnaire de ceux de la Cour d'appel de l'Ontario était particulièrement importante dans le cadre du différend

- a* *Broadway Manor* puisque, selon l'interprétation de la Cour d'appel, il n'était plus alors nécessaire qu'elle examine les points litigieux qui se rapportent à la *Charte*. Dans le contexte actuel cependant, cette différence se résume simplement à se demander si les négociations collectives portant sur des questions autres que la rémunération étaient totalement interdites ou, subsidiairement, s'il leur était porté gravement atteinte.

- c* Dans les deux cas, je ne pense pas que l'intimée soit parvenue à justifier le deuxième élément du par. 6(1) de la Loi, comme elle en avait la charge en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'intimée, dans son mémoire, n'avance aucune raison qui la justifierait d'avoir tendu un filet large au point de porter atteinte à la négociation collective sur des questions autres que la rémunération dans une loi conçue pour diminuer les attentes inflationnistes. En outre, il n'y a manifestement aucune raison qui ressorte du texte de la Loi. Au contraire, on se serait attendu à ce que, de par sa portée générale, la définition du terme «rémunération» supprime toute possibilité que certains avantages coûteux des salariés puissent suppléer au salaire au cours de négociations collectives portant sur des questions autres que la rémunération.
- e* *f* *g* *h* Aucun argument n'a été avancé pour justifier l'atteinte portée à la liberté, garantie par la Constitution, de négocier collectivement sur des sujets aussi importants que la sécurité au travail, les droits de la direction, la procédure de griefs, l'ancienneté et les droits des salariés (ou l'interdiction qui leur est faite) de s'adonner à des activités politiques.

Dans l'affaire *Broadway Manor*, les trois juges de la Cour divisionnaire de l'Ontario ont conclu que l'al. 13b) de la loi ontarienne qui correspond essentiellement au deuxième élément du par. 6(1) de la loi fédérale, est impossible à justifier. Le juge O'Leary, aux pp. 446 et 447, adopte les conclusions de la Commission des relations de travail de l'Ontario:

This tribunal, with its special expertise in labour relations, recognizes the importance of non-compensation terms and conditions of employment such as seniority, lay-off and recall (especially in a time of recession), health and safety, grievance procedure and management rights. Notwithstanding the regulation of compensation, meaningful and substantial collective bargaining is nevertheless possible.

(*Service Employees Union, Local 204 v. Broadway Manor Nursing Home*, [1983] O.L.R.B. Rep. Jan. 26 at p. 36).

O'Leary J. went on to write, at p. 447:

I agree there is little point in allowing collective bargaining and strikes over wage-package issues if the increase in any event is fixed at 5%. But it does not follow that employees should also be prevented from bargaining and striking over non-compensation matters.

Smith J. expressed similar views: pp. 470-71. Galligan J., whose interpretation of the statute led him to dissent in the result, nevertheless considered the *Charter* issues in *obiter dicta*. He expressed the opinion that (at p. 413):

To the extent therefore that the Act infringes upon the freedom of association by rendering nugatory freedom to organize and freedom to bargain on non-compensatory matters, I would hold it to be unconstitutional and of no force and effect.

I agree with the judges of the Divisional Court that the effective nullification of the employees' ability to bargain collectively on non-compensatory issues represents a profound intrusion into the associational freedoms of workers, and one which bears no apparent connection to the objectives of an inflation restraint programme. The *Public Sector Compensation Restraint Act* has swept away virtually the full range of collective bargaining activities of federal employees, seemingly without any thought for whether such draconian measures were necessary. This aspect of the 1982 law was clearly described by Professor Carter at p. 1 of his article:

[TRADUCTION] Ce tribunal, spécialiste en matière de relations ouvrières, reconnaît l'importance des conditions d'emploi autres que la rémunération, telles l'ancienneté, les licenciements et les rappels au travail (surtout en période de récession), la santé et la sécurité, la procédure de griefs et les droits de la direction. Malgré la réglementation de la rémunération, il est néanmoins possible d'avoir des négociations collectives substantielles et significatives.

b (*Service Employees Union, Local 204 v. Broadway Manor Nursing Home*, [1983] O.L.R.B. Rep. Jan. 26, à la p. 36.)

Le juge O'Leary ajoute, à la p. 447:

[TRADUCTION] Je conviens qu'il n'est guère utile d'autoriser la négociation collective et les grèves au sujet des enveloppes salariales si leur hausse est de toute façon fixée à 5 pour 100. Mais il ne s'ensuit pas que les employés devraient aussi se voir interdire de négocier et de faire grève sur des questions autres que la rémunération.

e Le juge Smith a exprimé un point de vue similaire aux pp. 470 et 471. Le juge Galligan, dont la façon d'interpréter la Loi l'a amené à exprimer une dissidence quant au résultat, examine néanmoins, dans des opinions incidentes, les questions litigieuses qui se rapportent à la *Charte*. Il exprime l'opinion suivante (à la p. 413):

[TRADUCTION] Dans la mesure donc où la Loi enfreint la liberté d'association, en rendant futile la liberté syndicale et la liberté de négocier sur des matières autres que la rémunération, je suis d'avis de la juger inconstitutionnelle et inopérante.

i Je suis d'accord avec les juges de la Cour divisionnaire pour dire que la suppression effective de la capacité des salariés de négocier collectivement sur des points autres que la rémunération représente une grave ingérence dans la liberté d'association des travailleurs, une ingérence qui n'a aucun lien apparent avec les objectifs d'un programme visant à freiner l'inflation. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* a interdit aux salariés fédéraux presque toute la gamme d'activités entourant la négociation collective sans se demander, semble-t-il, si des mesures aussi draconiennes étaient nécessaires. Cet aspect de la loi de 1982 est clairement décrit par le professeur Carter à la première page de son article:

The 1982 income restraint programs were a significant departure from their 1975 predecessor. While the earlier Anti-Inflation Act reached both the public and private sectors, it was not as blunt an instrument as the public sector restraint legislation of 1982, as it at least attempted to accommodate existing collective bargaining structures by allowing collective bargaining to continue within a framework of controls. Guidelines were promulgated and, although bargaining settlements were expected to fall within these guidelines, it was also possible for exemptions to be made. Although the Canadian collective bargaining structure did not co-exist in complete harmony within this system of wage restraints, it at least continued to function during this first period of income restraint.

As I have observed in the *Alberta Labour Reference*, the collective bargaining process serves important educative and democratic functions. The participation of employees in determining their rights and obligations in the workplace cannot be undermined without good reason. It follows that the *Public Sector Compensation Restraint Act*, by means of s. 6(1)(b), overreaches the otherwise acceptable justification offered for the Act's impairment of public sector workers' freedom of association.

The judges of the Divisional Court held that the appropriate remedy was a declaration that s. 13(b) of the Ontario legislation was of no force and effect. The legislation was, however, upheld in so far as it imposed the terms of employee compensation. I am in agreement with this approach and propose to apply it to the Act under review. In my view, s. 6(1)(b) is of no force and effect. The remainder of the Act, with the exception of s. 3(4) upon which I express no opinion, is justifiable under s. 1. In approaching remedial alternatives under the *Charter*, as under the *Constitution Act, 1867*, the courts must be cautious not to nullify legitimate legislative initiatives on account of the overbreadth of a particular provision if severance of that provision is possible. The test for severance was stated by Viscount Simon in the following terms in the *Alberta Bill of Rights* case (*Attor-*

[TRADUCTION] Les programmes de restriction des revenus de 1982 s'écartaient de façon marquée de leur prédecesseur de 1975. Alors qu'auparavant la *Loi anti-inflation* régissait tant les secteurs public que privé, il ne s'agissait pas d'un instrument aussi draconien que la loi sur les restrictions salariales du secteur public de 1982, car elle tentait à tout le moins de composer avec les structures existantes de négociation collective en autorisant la poursuite des négociations collectives dans un cadre de contrôles. Des indicateurs ont été publiés et, même si l'on s'attendait à ce que les ententes conclues respectent ces indicateurs, des exceptions étaient aussi possibles. Certes, la structure canadienne de négociation collective n'a pas coexisté en harmonie complète à l'intérieur de ce système de restrictions salariales, mais, à tout le moins, elle a continué de fonctionner au cours de cette première période de limitation des revenus.

Comme je l'ai déjà fait observer dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, le processus de négociation collective a d'importantes fonctions éducatives et démocratiques. La participation des salariés à la détermination de leurs droits et obligations en milieu de travail ne saurait être minée sans de bonnes raisons. Il s'ensuit que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, en raison du deuxième élément du par. 6(1), va bien au-delà de la justification, par ailleurs acceptable, avancée pour l'atteinte portée par la Loi à la liberté d'association des travailleurs du secteur public.

Les juges de la Cour divisionnaire ont conclu que le redressement approprié était un jugement déclaratoire portant que l'al. 13b) de la loi ontarienne était inopérant. Cette loi a néanmoins été reconnue valide pour ce qui est de l'imposition des modalités de la rémunération des salariés. Je suis d'accord avec ce point de vue et je propose de l'appliquer à la loi en cause. À mon avis, le deuxième élément du par. 6(1) est inopérant. Le reste de la Loi, à l'exception du par. 3(4), sur lequel je n'exprime aucune opinion, peut être justifié en vertu de l'article premier. En abordant les autres réparations qui peuvent s'imposer en vertu de la *Charte*, tout comme en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les tribunaux doivent prendre garde de ne pas réduire à néant des initiatives législatives légitimes pour le motif qu'une disposition particulière a une portée trop large, si

ney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada, [1947] A.C. 503) at p. 518:

The real question is whether what remains is so inextricably bound up with the part declared invalid that what remains cannot independently survive or, as it has sometimes been put, whether on a fair review of the whole matter it can be assumed that the legislature would have enacted what survives without enacting the part that is ultra vires at all.

In applying the severance principles to the *Public Sector Compensation Restraint Act*, it is worth bearing in mind that the central thrust of the Act was to extend compensation plans and to provide for the stipulated "6 and 5" increases. I have little hesitation in concluding that this aspect of the legislation is capable of survival independently of s. 6(1)(b). In my view s. 6(1)(a) is sufficient to preclude resort to strikes or binding arbitration for the settlement of disputes concerning the terms and conditions of compensation plans.

VI

The Canadian Bill of Rights

I am in agreement with the trial judge and the judges of the Federal Court of Appeal that s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* does not assist the appellant. The *Public Sector Compensation Restraint Act* was enacted with a view to dampening inflationary expectations. This is a legislative objective which qualifies as a "valid federal objective" pursuant to the jurisprudence interpreting s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, at least in the context of legislation directed at a labour market within undisputed federal regulatory competence. Assuming that s. 1(b) requires some rational explanation for the legislative focus on government employees, I am satisfied, for the reasons I have already given when addressing this issue under s. 1 of the *Charter*, that the respondent has offered a satisfactory explanation. It follows that I would answer the third constitutional ques-

celle-ci peut être dissociée de l'ensemble. Le vicomte Simon énonce ainsi le critère applicable en cas de dissociation, dans l'arrêt *Alberta Bill of Rights (Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503), à la p. 518:

[TRADUCTION] La véritable question qui se pose est de savoir si le reste n'est pas si inextricablement lié à la partie déclarée invalide qu'il ne saurait subsister indépendamment ou, comme on l'a dit parfois, si, après un examen impartial de toute la question, on peut présumer que le législateur n'aurait jamais adopté ce qui subsiste sans adopter la partie qui est ultra vires.

a *Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503), à la p. 518:

[TRADUCTION] La véritable question qui se pose est de savoir si le reste n'est pas si inextricablement lié à la partie déclarée invalide qu'il ne saurait subsister indépendamment ou, comme on l'a dit parfois, si, après un examen impartial de toute la question, on peut présumer que le législateur n'aurait jamais adopté ce qui subsiste sans adopter la partie qui est ultra vires.

c Appliquant les principes de la dissociation à la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, il importe de garder à l'esprit que la Loi a pour visée principale de proroger les régimes de rémunération, puis d'y ajouter les majorations de «6 et 5». Je

d n'hésite guère à conclure que cet aspect de la Loi peut survivre indépendamment du deuxième élément du par. 6(1). À mon avis, le premier élément du par. 6(1) est suffisant pour interdire le recours aux grèves ou à l'arbitrage pour le règlement des

e différends portant sur les modalités des régimes de rémunération.

VI

La Déclaration canadienne des droits

Je suis d'accord avec le juge de première instance et les juges de la Cour d'appel fédérale pour dire que l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* n'est daucun secours pour l'appelante. La

g *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* a été adoptée dans le but de réduire les attentes inflationnistes. Cet objectif législatif peut être qualifié «d'objectif fédéral régulier» conformément à la

h jurisprudence qui a interprété l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, à tout le moins dans le cas d'une loi visant un marché du travail qui relève sans conteste de la compétence fédérale en matière de réglementation. Présument que l'al. 1b)

i requiert une explication rationnelle quelconque, du fait que la Loi ne vise que les salariés du gouvernement, je suis convaincu, pour les raisons que j'ai déjà données quand j'ai abordé ce point en rapport avec l'article premier de la *Charte*, que l'intimée a

j fourni une explication satisfaisante. Il s'ensuit que je suis d'avis de répondre à la troisième question

tion in the negative, with the caveat that I refrain from pronouncing on s. 3(4) of the Act.

VII

Conclusions

The constitutional questions should be answered as follows:

1. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: Yes.

2. Is the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, justified on the basis of s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: Section 6(1)(b) is not justified under s. 1 of the *Charter*. I express no opinion regarding s. 3(4). The remainder of the Act is justified under s. 1 of the *Charter*.

3. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the right to "equality before the law" recognized in s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III?

Answer: I express no opinion on s. 3(4). The remainder of the Act does not infringe s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

In light of these answers, I would declare s. 6(1)(b) of the *Public Sector Compensation Restraint Act* to be of no force or effect. The appeal should therefore be allowed in part. Since I would uphold the remainder of the legislation, however, I would not award costs.

The judgment of Beetz, Le Dain and La Forest JJ. was delivered by

LE DAIN J.—For the reasons I expressed in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, I am of the

constitutionnelle par la négative, en prenant soin de mentionner que je m'abstiens de me prononcer sur le par. 3(4) de la Loi.

VII

Conclusions

Les questions constitutionnelles reçoivent les réponses suivantes:

- a 1. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Oui.

- b 2. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, est-elle justifiée en fonction de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

d Réponse: Le deuxième élément du par. 6(1) («[les dispositions] d'une convention collective ou décision arbitrale qui comporte pareil régime») n'est pas justifié en vertu de l'article premier de la *Charte*. Je n'exprime aucune opinion au sujet du par. 3(4). Le reste de la Loi est justifié en vertu de l'article premier de la *Charte*.

- e f 3. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur le droit à «l'égalité devant la loi» reconnu à l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III?

g Réponse: Je n'exprime aucune opinion au sujet du par. 3(4). Le reste de la Loi n'enfreint pas l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

i Vu ces réponses, je suis d'avis de déclarer que le deuxième élément du par. 6(1) de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* est inopérant. J'accueillerais donc le pourvoi en partie. Étant donné que je suis d'avis de déclarer valide le reste de la Loi, je n'accorderais toutefois pas de dépens.

j Version française du jugement des juges Beetz, Le Dain et La Forest rendu par

LE JUGE LE DAIN—Pour les motifs que j'ai exprimés dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S.

opinion that the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not include a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike. I agree with the Chief Justice and Justice McIntyre that the *Public Sector Compensation Restraint Act* does not infringe the right to equality recognized by s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. I would accordingly dismiss the appeal and answer the constitutional questions in the manner proposed by McIntyre J.

The following are the reasons delivered by

MCINTYRE J.—I have read the reasons for judgment of the Chief Justice and Wilson J. in this appeal and I adopt the Chief Justice's recitation of the facts and his description of the issues and proceedings. With all due deference to the views of my colleagues, I have, however, reached a different conclusion and would answer the constitutional questions differently.

The Chief Justice bases his reasons on the first issue—that of freedom of association under s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*—upon the proposition that freedom of association in the context of labour relations includes freedom to engage in collective bargaining and the right to strike. For the reasons I expressed in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (judgment delivered concurrently), I am of the opinion that s. 2(d) of the *Charter* does not include a constitutional guarantee of a right to strike. My finding in that case does not, however, preclude the possibility that other aspects of collective bargaining may receive *Charter* protection under the guarantee of freedom of association.

In my opinion, the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, does not interfere with collective bargaining so as to infringe the *Charter* guarantee of freedom of association. The Act does not restrict the role of the

313, je suis d'avis que la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'inclut aucune garantie des droits de négocier collectivement et de faire la grève. Je suis d'accord avec le Juge en chef et le juge McIntyre pour dire que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* ne porte pas atteinte au droit à l'égalité reconnu par l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de répondre aux questions constitutionnelles de la manière proposée par le juge McIntyre.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE MCINTYRE—J'ai lu les motifs de jugement rédigés en l'espèce par le Juge en chef et le juge Wilson, respectivement, et je fais mien l'énoncé des faits du Juge en chef et sa description des questions en litige et des procédures. Cependant, malgré tout le respect que j'ai pour le point de vue de mes collègues, je suis arrivé à une conclusion différente et je suis d'avis de donner une réponse différente aux questions constitutionnelles.

Le Juge en chef fonde ses motifs, relativement à la première question, savoir celle de la liberté d'association que garantit l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, sur la proposition selon laquelle la liberté d'association dans le contexte des relations de travail comprend la liberté de négocier collectivement et le droit de faire la grève. Pour les motifs que j'ai exprimés dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (dont les motifs sont prononcés en même temps que le présent arrêt), je suis d'avis que l'al. 2d) de la *Charte* n'inclut pas une garantie constitutionnelle du droit de faire la grève. Toutefois, ma conclusion dans cet arrêt n'écarte pas la possibilité que d'autres aspects de la négociation collective puissent bénéficier de la protection de la *Charte* en vertu de la garantie de la liberté d'association.

À mon avis, la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, ne porte pas atteinte à la négociation collective au point de violer la liberté d'association garantie par la *Charte*. La Loi ne limite pas le rôle du syndicat

trade union as the exclusive agent of the employees. It requires the employer to continue to bargain and deal with the unionized employees through the Union. It also permits continued negotiations between the parties with respect to changes in the terms and conditions of employment which do not involve compensation. The effect of the Act is simply to deny the use of the economic weapons of strikes and lockouts for a two-year period. This may limit the bargaining power of the trade union, but it does not, in my view, violate freedom of association.

The appellant has also argued that the *Public Sector Compensation Restraint Act* violates s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* which recognizes the "right of the individual to equality before the law and the equal protection of the law". I am in general agreement with the Chief Justice in his rejection of this claim. I would add that the respondent here has dealt equally with all its employees and has not singled out any individuals or subgroups from within its work force. I would dismiss the appeal and answer the constitutional questions, as follows:

1. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

2. Is the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, justified on the basis of s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: In view of my answer to the first question, I need not consider this question.

3. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the right to "equality before the law" recognized in s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III?

Answer: I agree with the Chief Justice. I express no opinion on s. 3(4). The remainder of the Act does not infringe s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*.

à titre de mandataire exclusif des employés. Elle exige que l'employeur continue à négocier et à traiter avec les employés syndiqués par l'entremise du syndicat. Elle permet également la poursuite de négociations entre les parties en ce qui a trait aux modifications des conditions d'emploi qui n'ont rien à voir avec la rémunération. La Loi a simplement pour effet d'interdire pour une période de deux ans le recours aux armes économiques que constituent les grèves et les lock-out. Un tel effet peut limiter le pouvoir de négociation du syndicat, mais à mon avis il ne viole pas la liberté d'association.

L'appelante a également soutenu que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* viole l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* qui reconnaît le «droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi». D'une manière générale, je suis d'accord avec le Juge en chef pour rejeter cet argument. J'ajouterais que l'intimée en l'espèce a traité également tous ses employés et n'a pas procédé à une sélection de certains individus ou sous-groupes parmi ses employés. Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de répondre ainsi aux questions constitutionnelles:

f 1. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Non.

g 2. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, est-elle justifiée en fonction de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Compte tenu de ma réponse à la première question, je n'ai pas à répondre à cette question.

i 3. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur le droit à «l'égalité devant la loi» reconnu à l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III?

Réponse: Je suis d'accord avec le Juge en chef. Je n'exprime aucune opinion au sujet du par. 3(4). Le reste de la Loi n'enfreint pas l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*.

The following are the reasons delivered by

WILSON J. (dissenting)—I agree with the Chief Justice for the reasons given by him that the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, violates s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I disagree with him that it is saved by s. 1.

I accept that controlling inflation was, at the time of the passage of the Act, of sufficient importance to warrant a limitation on freedom of employees generally to bargain collectively and to strike. I do not believe, however, that the imposition of the limitation on federal public service sector employees only meets the test set out by this Court in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, at p. 139:

... the measures adopted must be carefully designed to achieve the objective in question. They must not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations. In short, they must be rationally connected to the objective.

The government conceded that the controls were not expected to have a direct effect on inflation. They were not of general application but applied to only 5 per cent of the work force. They were imposed on a sector of the work force whose wage settlements had no direct causal link to inflation. Indeed, during the House of Commons' debate the Deputy Prime Minister and Minister of Finance stated:

I would like to emphasize that in the government's view federal public sector employees are no more responsible for inflation than any other group in society. They too have been trying to catch up with rising prices, but their incomes have risen no more, and often rather less, than those of employees in other sectors. This is not a punitive program.

(*House of Commons Debates*, June 28, 1982, p. 18879.)

The government decided to attempt to control inflation by indirect means. Its object was to persuade the general public to enter voluntarily into employment agreements that provided for an

Version française des motifs rendus par

LE JUGE WILSON (dissidente)—Je conviens avec le Juge en chef, pour les raisons qu'il a données, que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, viole l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Je ne partage pas son opinion qu'elle est sauvegardée en vertu de l'article premier.

J'admetts que le contrôle de l'inflation revêtait, au moment de l'adoption de la Loi, une importance suffisante pour justifier une limitation de la liberté des salariés, en général, de négocier collectivement et de faire la grève. Je ne crois pas cependant que l'imposition de cette limitation uniquement aux salariés du secteur public fédéral soit conforme au critère énoncé par cette Cour dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, à la p. 139:

... les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question. Elles ne doivent être ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles. Bref, elles doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif en question.

Le gouvernement a reconnu qu'il ne s'attendait pas à ce que les contrôles aient un effet direct sur l'inflation. Ils s'appliquaient non pas de manière générale, mais à seulement 5 pour 100 de l'ensemble des salariés. Ils étaient imposés à un secteur dont les ententes salariales n'avaient pas de lien causal direct avec l'inflation. Et même, au cours du débat à la Chambre des communes, le Vice-premier ministre et ministre des Finances a déclaré:

J'aimerais souligner qu'aux yeux du gouvernement, les employés du secteur public fédéral ne sont pas plus responsables de l'inflation qu'un autre groupe de la société. Ils se sont efforcés eux aussi de rattraper la hausse des prix, mais leur revenu n'a pas augmenté davantage—and il a souvent augmenté plutôt moins—que celui des employés des autres secteurs. Il ne s'agit pas d'un programme punitif.

(*Débats de la Chambre des communes*, le 28 juin 1982, à la p. 18879.)

Le gouvernement a décidé de tenter de juguler l'inflation par des moyens indirects. Son objectif était de persuader le grand public de conclure volontairement des contrats de travail qui prévoient

increase of not more than 6 per cent in the first year and not more than 5 per cent in the second year. It hoped to inspire voluntary controls through the example of the public sector's sacrifice. The government accordingly justifies the legislation under s. 1 of the *Charter* on the ground that it was a demonstration of leadership on its part.

In discussing the rationale advanced by the government in support of the Act—its leadership function—it is important to keep in mind the two roles of government: the government as legislator and the government as employer. In both these roles the government may indeed have a responsibility to set an example for the country. However, the government as employer has no greater power *vis-à-vis* its employees than a private sector employer. As the Chief Justice pointed out in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (released concurrently), the Canadian polity has rejected the notion that public sector collective bargaining and strike action threatens the sovereignty of the elected government. Instead, we have allowed collective bargaining and strikes to play an important role in public sector labour relations. The rationale is clear; in most circumstances it is eminently reasonable that the government bargain with someone from whom it wants to purchase a service. As pointed out by Paul Weiler in *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law* (1980), at p. 216:

The fact that the government may be elected, that it may enjoy popular majority support, does not normally entitle it to conscript the assets or services of individuals or firms which the public would find useful. Instead, it has to negotiate a voluntary agreement on terms which ultimately depend upon its relative bargaining position.

Prior to the enactment of the impugned legislation the government, acting in its role as employer, was demonstrating its leadership. The evidence clearly indicates that through the normal collective bargaining process the federal government had succeeded in keeping federal government wage

raient une hausse salariale d'au plus 6 pour 100 la première année et 5 pour 100 la seconde. Il espérait susciter des contrôles volontaires grâce à l'exemple du sacrifice imposé au secteur public. Le *a* gouvernement fait donc valoir, pour justifier sa loi en vertu de l'article premier de la *Charte*, qu'il s'agissait là d'une démonstration de son rôle de chef de file.

b Dans l'analyse du raisonnement avancé par le gouvernement pour justifier la Loi, savoir son rôle de chef de file, il est important de garder à l'esprit qu'il exerce deux fonctions: celle de législateur et celle d'employeur. Dans l'exercice de ces deux *c* fonctions, il se peut, en effet, que le gouvernement ait la responsabilité de donner l'exemple au pays. Toutefois, le gouvernement à titre d'employeur ne jouit pas d'un pouvoir plus grand à l'égard de ses employés qu'un employeur du secteur privé. Comme le Juge en chef le rappelle dans le *Renvoi relativ à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (dont les motifs sont prononcés en même temps que le présent *d* arrêt), le régime politique canadien a rejeté la notion que la négociation collective et la grève dans le secteur public constituent une menace pour la souveraineté du gouvernement élu. Au contraire, nous avons laissé la négociation collective et *e* les grèves jouer un rôle important dans les relations de travail du secteur public. La raison en est claire; dans la plupart des cas, il est parfaitement raisonnable que le gouvernement négocie avec celui dont il veut retenir les services. Comme le *f* fait remarquer Paul Weiler, dans *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law* (1980), à la p. 216:

[TRADUCTION] Le fait que le gouvernement soit élu, *h* qu'il jouisse de l'appui de la majorité de la population, ne l'autorise pas normalement à réquisitionner les biens ou les services de personnes physiques ou morales, que le public jugerait utiles. Au contraire, il doit négocier une entente volontaire dont les modalités dépendront en fin de compte de sa capacité relative de négociation.

Avant l'adoption de la loi en cause, le gouvernement, à titre d'employeur, avait déjà fait montre de son rôle de chef de file. Il ressort clairement de la preuve que, par le biais du processus normal de la négociation collective, le gouvernement fédéral était parvenu à maintenir les ententes salariales en

settlements below the corresponding rates in the private sector and in the provincial public sectors. The government, however, was not satisfied. It wanted to use its role as legislator to make a dramatic gesture concerning its commitment to fighting inflation. It was in a position to do this by resort to its role as employer. By abandoning the collective bargaining process and imposing legislative restraint on its employees it made such a gesture. The government, in short, not only wanted to be a leader (as it had been through its use of the collective bargaining process), it wanted to be seen publicly as a leader. To achieve this end restraint in fact was replaced by restraint in law which was, indeed, a high profile, dramatic step. It highlighted, as it was meant to do, that the government was serious about tackling inflation, that it meant business. But in so doing it violated the fundamental rights of its employees under the *Charter*.

It seems to me that if both public and private sector employees are free to engage in collective bargaining, which generally speaking they are, then public sector employees should not be deprived of this freedom as a means of government getting across its message, no matter how worthwhile that message may be. The government's avowed intent was to control inflation through voluntary compliance with the 6 and 5 guidelines. Yet by passing the *Public Sector Compensation Restraint Act* the government took away from its employees the ability to comply voluntarily with the guidelines. It seems somewhat paradoxical for the government to seek to inspire voluntary compliance by imposing a program of mandatory compliance. One might well ask how this can be seen as setting an example of voluntary compliance by either government or its employees.

The Chief Justice points to the restrictions placed on provincial public sector employees to show that the federal government's example was followed. I agree that the federal government's example was followed but it was the example of mandatory controls on the public sector. It was not demonstrated that the stated goal of inspiring

a déjà des taux correspondants du secteur privé et des secteurs publics provinciaux. Toutefois, le gouvernement n'était pas satisfait. Il voulait recourir à sa fonction de législateur pour démontrer, par un geste spectaculaire, sa détermination à combattre l'inflation. Il était en mesure de le faire à titre d'employeur. En abandonnant le processus de négociation collective et en imposant des restrictions législatives à ses salariés, il a posé un tel geste. Bref, le gouvernement voulait non seulement jouer un rôle de chef de file (ce qu'il avait déjà fait au moyen du processus de négociation collective), mais encore voulait-il aussi être perçu comme tel par le public. Pour y parvenir, les restrictions de fait ont fait place à des restrictions de droit qui, en réalité, constituaient une mesure spectaculaire et draconienne. Cela montrait clairement, comme on l'avait voulu, que le gouvernement était bien déterminé à s'attaquer à l'inflation et qu'il ne plaisait pas. Mais ce faisant, il violait les droits fondamentaux garantis à ses salariés par la *Charte*.

e Il me semble que si les salariés tant du secteur public que du secteur privé sont libres de négocier collectivement, comme c'est en général le cas, les salariés du secteur public ne devraient pas être privés de cette liberté pour permettre au gouvernement de bien se faire comprendre, quel que soit l'intérêt de ce qu'il a à dire. L'intention avouée du gouvernement était de juguler l'inflation par le respect volontaire des indicateurs de 6 et 5. Et pourtant, en adoptant la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, le gouvernement a retiré à ses salariés la possibilité de se conformer volontairement à ces indicateurs. Il semble quelque peu paradoxal que le gouvernement ait cherché à susciter le respect volontaire en imposant un programme de respect obligatoire. On pourrait bien se demander comment cela peut être considéré comme un exemple de respect volontaire de la part du gouvernement ou de ses salariés.

i Le Juge en chef voit dans les restrictions imposées aux salariés du secteur public provincial une indication que l'exemple du gouvernement fédéral a été suivi. Je conviens que l'exemple du gouvernement fédéral a été suivi, mais c'était là un exemple de contrôles obligatoires imposés au secteur public. Il n'a pas été démontré que l'objectif déclaré, qui

voluntary compliance by the private sector was achieved nor indeed, as already mentioned, did the steps taken constitute an example of such compliance.

It would be my conclusion, therefore, that the measures adopted were not "carefully designed to achieve the objective in question" as required by *Oakes*. I believe that they were "arbitrary" and "unfair" in that they were imposed upon a captive constituency, were not, on the government's own admission, expected to have any direct effect on inflation, and could not possibly, for the reasons I have given, constitute an example of voluntary compliance for others to follow.

I would conclude also that the singling out of federal public sector employees for mandatory controls offended s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The discriminatory treatment of these employees was not rationally related to the alleged government objective of voluntary restraint as a means of controlling inflation and was therefore an unwarranted departure from the principle of equality and universal application of the law embodied in the section.

I would allow the appeal and award the appellant its costs both here and in the courts below. I would answer the constitutional questions as follows:

f 1. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer. Yes.

g 2. Is the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, justified on the basis of s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

h 3. Does the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, infringe upon the right to "equality before the law" recognized in s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III?

Answer: Yes.

éétait de susciter le respect volontaire par le secteur privé, a été atteint ni même, comme je l'ai déjà dit, que les mesures prises sont un exemple de respect volontaire.

a Je conclus donc que les mesures adoptées n'ont pas été «soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question» comme l'exige l'arrêt *Oakes*. Je crois qu'elles étaient «arbitraires» et «inéquitables» en ce sens qu'elles ont été imposées à une main-d'œuvre captive, qu'on ne s'attendait pas, de l'aveu même du gouvernement, à ce qu'elles aient un effet direct sur l'inflation et qu'elles ne pouvaient absolument pas, pour les raisons que j'ai données, constituer un exemple de respect volontaire que d'autres pourraient suivre.

b Je conclus aussi que le choix des salariés du secteur public fédéral comme cible des contrôles obligatoires est contraire à l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Le traitement discriminatoire infligé à ces salariés n'avait pas de lien rationnel avec l'objectif gouvernemental allégué de restriction volontaire comme moyen de contrôler l'inflation et il s'écartait donc, de manière injustifiée, du principe de l'égalité et de l'application universelle de la loi, consacré par cet alinéa.

c Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'accorder à l'appelante ses dépens en cette Cour et dans les cours d'instance inférieure. Je suis d'avis également de répondre ainsi aux questions constitutionnelles:

g 1. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

h Réponse: Oui.

2. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, est-elle justifiée en fonction de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

i Réponse: Non.

3. La *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, empiète-t-elle sur le droit à «l'égalité devant la loi» reconnu à l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III?

Réponse: Oui.

Appeal dismissed, DICKSON C.J. dissenting in part and WILSON J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa.

Solicitor for the respondent: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Manitoba: Tanner Elton, Winnipeg.

Solicitor for the intervenor the Attorney General for Ontario: Archie Campbell, Toronto.

Solicitors for the intervenor the Attorney General of Quebec: Réal A. Forest and Gilles Grenier, Ste-Foy.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitors for the intervenor the Attorney General for Alberta: McLennan Ross, Edmonton.

Solicitor for the intervenor the Attorney General for Saskatchewan: Serge Kujawa, Regina.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Newfoundland: Ronald G. Penney, St. John's.

Pourvoi rejeté, le juge en chef DICKSON dissident en partie et le juge WILSON dissidente.

Procureurs de l'appelante: Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa.

Procureur de l'intimée: Roger Tassé, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Tanner Elton, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Archie Campbell, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Réal A. Forest et Gilles Grenier, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le ministère du Procureur général, Victoria.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: McLennan Ross, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Serge Kujawa, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve: Ronald G. Penney, St. John's.