

**Mounted Police Association of Ontario and British Columbia Mounted Police Professional Association, on their own behalf and on behalf of all members and employees of the Royal Canadian Mounted Police** *Appellants*

v.

**Attorney General of Canada** *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,  
Attorney General of British Columbia,  
Attorney General for Saskatchewan,  
Attorney General of Alberta,  
Association des membres de la Police Montée du Québec Inc., Mounted Police Members' Legal Fund,  
Confédération des syndicats nationaux,  
Canadian Police Association,  
Canadian Labour Congress,  
Canadian Civil Liberties Association,  
Public Service Alliance of Canada  
and British Columbia Civil Liberties Association** *Intervenors*

**INDEXED AS: MOUNTED POLICE ASSOCIATION OF ONTARIO v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

**2015 SCC 1**

File No.: 34948.

2014: February 18; 2015: January 16.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO**

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Right to collective bargaining — Scope of constitutional protection — Private associations of RCMP members challenging constitutionality of legislation excluding RCMP members from public service labour relations regime and imposing non-unionized regime — Legislatively imposed regime not independent from management and not providing for employee choice*

**Association de la police montée de l'Ontario et British Columbia Mounted Police Professional Association, en leur propre nom et au nom de tous les membres et les employés de la Gendarmerie royale du Canada** *Appelantes*

c.

**Procureur général du Canada** *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,  
procureur général de la Colombie-Britannique,  
procureur général de la Saskatchewan,  
procureur général de l'Alberta,  
Association des membres de la Police Montée du Québec Inc., Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie,  
Confédération des syndicats nationaux,  
Association canadienne des policiers,  
Congrès du travail du Canada,  
Association canadienne des libertés civiles,  
Alliance de la Fonction publique du Canada  
et Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ASSOCIATION DE LA POLICE MONTÉE DE L'ONTARIO c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

**2015 CSC 1**

N° du greffe : 34948.

2014 : 18 février; 2015 : 16 janvier.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO**

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'association — Droit de négocier collectivement — Portée de la protection constitutionnelle — Contestation par des associations privées de membres de la GRC de la constitutionnalité de la législation qui exclut les membres de la GRC du régime de relations du travail de la fonction publique et impose un régime non syndical — Le régime imposé par la législation n'est pas indépendant de*

*of association or input into selection of collective goals — Whether impugned legislation substantially interferes with right to meaningful process of collective bargaining and thereby infringes constitutional guarantee of freedom of association — If so, whether infringement justifiable — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(d) — Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361, s. 96 — Public Service Labour Relations Act, S.C. 2003, c. 22, s. 2(1) “employee” (d).*

RCMP members are not permitted to unionize or engage in collective bargaining. They have been excluded from the labour relations regime governing the federal public service since collective bargaining was first introduced in the federal public service, first, under the *Public Service Staff Relations Act* (“PSSRA”) and now under the *Public Service Labour Relations Act* (“PSLRA”). Instead, members of the RCMP are subject to a non-unionized labour relations scheme. At the time of the hearing of this appeal, that scheme was imposed upon them by s. 96 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988* (“RCMP Regulations”), since repealed and replaced by the substantially similar s. 56 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 2014*, SOR/2014-281.

The core component of the current RCMP labour relations regime is the Staff Relations Representative Program (“SRRP”). The SRRP is the primary mechanism through which RCMP members can raise labour relations issues (excluding wages), and the only form of employee representation recognized by management. The SRRP is governed by a National Executive Committee and is staffed by member representatives from various RCMP divisions and regions elected for a two-year term by both regular and civilian members of the RCMP. Two of its representatives act as the formal point of contact with the national management of the RCMP. The aim of the program is that, at each level of the hierarchy, members’ representatives and management consult on human resources initiatives and policies, with the understanding that the final word always rests with management.

A little over 15 years ago, the Court held that the exclusion of RCMP members from collective bargaining under the PSLRA’s predecessor legislation did not infringe s. 2(d) of the *Charter: Delisle v. Canada (Deputy*

*la direction et ne permet pas aux employés de choisir leur association ni de participer au choix des objectifs collectifs — La législation contestée entrave-t-elle substantiellement le droit à un processus véritable de négociation collective et, du coup, viole-t-elle la garantie constitutionnelle relative à la liberté d’association? — Dans l’affirmative, cette violation est-elle justifiée? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d) — Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988), DORS/88-361, art. 96 — Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.C. 2003, c. 22, art. 2(1) « fonctionnaire » d).*

Les membres de la GRC ne peuvent ni se syndiquer ni négocier collectivement. Ils sont exclus du régime de relations de travail qui s’applique à la fonction publique fédérale depuis que la négociation collective y a été instaurée, tout d’abord en application de la première *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (« première LRTFP ») et aujourd’hui en application de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* actuellement en vigueur (« LRTFP actuelle »). Les membres de la GRC se trouvent plutôt assujettis à un régime non syndical de relations de travail. À la date de l’audition du présent pourvoi, ce régime leur était imposé par l’art. 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)* (« Règlement de la GRC »), abrogé depuis et remplacé par une disposition essentiellement similaire, l’art. 56 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (2014)*, DORS/2014-281.

Le Programme de représentants des relations fonctionnelles (« PRRF ») est au cœur du régime actuel de relations de travail de la GRC. Le PRRF constitue le principal mécanisme par lequel les membres de la GRC peuvent soulever des questions concernant les relations de travail (à l’exception de la solde), et l’unique forme de représentation des employés que reconnaît la direction. Le PRRF est dirigé par le Comité exécutif national (« CEN ») et il est composé de membres représentants provenant de diverses régions et divisions de la GRC et élus pour un mandat de deux ans par les membres réguliers et civils. Deux des représentants agissent comme point de contact officiel avec la direction nationale de la GRC. Le programme vise à permettre, à chaque niveau de la hiérarchie, la tenue de consultations entre les représentants des employés et la direction au sujet des initiatives et des politiques relatives aux ressources humaines, même s’il est entendu que la décision finale revient toujours à la direction.

Il y a un peu plus de 15 ans, la Cour a conclu que l’exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective établi par la première LRTFP alors en vigueur ne portait pas atteinte à l’al. 2d) de la *Charte : Delisle*

*Attorney General*), [1999] 2 S.C.R. 989. That case did not involve a direct challenge to the sufficiency of the entire RCMP labour relations scheme. Since that decision was rendered, the RCMP labour relations regime has undergone a number of changes that have increased the independence afforded to the SRRP, but none of those changes has substantially altered its purpose, place or function within the RCMP chain of command.

In May 2006, a constitutional challenge was initiated by two private associations of RCMP members whose goal is to represent RCMP members in Ontario and British Columbia on work-related issues, but who have never been recognized for the purpose of collective bargaining or consultation on workplace issues by RCMP management or the federal government. They sought a declaration that the combined effect of the exclusion of RCMP members from the application of the *PSLRA* and the imposition of the SRRP as a labour relations regime unjustifiably infringes members' freedom of association. A judge of the Ontario Superior Court of Justice concluded that s. 96 of the *RCMP Regulations*, which imposed the SRRP as a labour relations regime, substantially interfered with freedom of association and could not be justified under s. 1 of the *Charter*. However, the judge also held that the exclusion of RCMP members from the federal public service labour relations regime did not infringe s. 2(d) of the *Charter*. The Court of Appeal allowed the Attorney General of Canada's appeal and held that the current RCMP labour relations scheme does not breach s. 2(d) of the *Charter*.

*Held* (Rothstein J. dissenting): The appeal should be allowed. Section 96 of the *RCMP Regulations*, which was in effect at the time of the hearing of this appeal, infringed s. 2(d) of the *Charter*. Similarly, para. (d) of the definition of "employee" in s. 2(1) of the *PSLRA* infringes s. 2(d). Neither infringement is justified under s. 1 of the *Charter*. Had s. 96 of the *RCMP Regulations* not been repealed, it would have been declared to be of no force or effect. The offending provision of the *PSLRA* is of no force and effect pursuant to s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. This declaration of invalidity is suspended for a period of 12 months.

*c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989. Dans cette affaire, la valeur constitutionnelle du régime de relations de travail de la GRC en entier n'était pas directement contestée. Depuis que ce jugement a été rendu, le régime de relations de travail de la GRC a connu plusieurs changements qui ont permis de rendre le PRRF plus indépendant, mais aucun de ces changements n'a eu pour effet de modifier sensiblement l'objectif qu'il poursuit, son rôle ou ses fonctions au sein de la chaîne de commandement de la GRC.

En mai 2006, une contestation constitutionnelle a été intentée par deux associations privées de membres de la GRC dont l'objectif consiste à représenter des membres de la GRC en Ontario et en Colombie-Britannique quant aux questions relatives à leurs conditions de travail. Aucune n'a toutefois été reconnue à quelque moment que ce soit, par la direction de la GRC ou par le gouvernement fédéral, aux fins de négociations collectives ou de consultations au sujet d'enjeux relatifs au travail. Elles voulaient obtenir un jugement déclarant que l'effet combiné de l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* actuelle et de l'imposition du PRRF comme régime de relations de travail viole la liberté d'association des membres d'une manière qui ne saurait se justifier. Un juge de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a conclu que l'art. 96 du *Règlement de la GRC*, qui imposait le PRRF à titre de régime de relations de travail, entravait substantiellement la liberté d'association et ne pouvait se justifier au regard de l'article premier de la *Charte*. Le juge était cependant également d'avis que l'exclusion des membres de la GRC du régime de relations de travail dans la fonction publique fédérale ne portait pas atteinte au droit garanti par l'al. 2d) de la *Charte*. La Cour d'appel a accueilli l'appel interjeté par le procureur général du Canada et a conclu que le régime actuel de relations de travail de la GRC ne violait pas l'al. 2d) de la *Charte*.

*Arrêt* (le juge Rothstein est dissident) : Le pourvoi est accueilli. L'article 96 du *Règlement de la GRC*, qui était en vigueur au moment de l'audition du présent pourvoi, violait l'al. 2d) de la *Charte*. De même, l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2d). Aucune de ces violations n'est justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. N'eût été son abrogation, l'art. 96 du *Règlement de la GRC* aurait été déclaré inopérant. La disposition attentatoire de la *LRTFP* actuelle est inopérante en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La prise d'effet de la déclaration d'invalidité est suspendue pour une période de 12 mois.

*Per* McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ.: The s. 2(d) guarantee of freedom of association protects a meaningful process of collective bargaining that provides employees with a degree of choice and independence sufficient to enable them to determine and pursue their collective interests. However, the current labour relations regime denies RCMP members that choice, and imposes on them a scheme that does not permit them to identify and advance their workplace concerns free from management's influence.

Section 2(d) protects three classes of activities: (1) the right to join with others and form associations; (2) the right to join with others in the pursuit of other constitutional rights; and (3) the right to join with others to meet on more equal terms the power and strength of other groups or entities. Viewed purposively, s. 2(d) guarantees the right of employees to meaningfully associate in the pursuit of collective workplace goals. This guarantee includes a right to collective bargaining. Collective bargaining is a necessary precondition to the meaningful exercise of the constitutional guarantee of freedom of association. It is not a derivative right protected only if state action makes it effectively impossible to associate for workplace matters. That said, however, the right to collective bargaining is one that guarantees a process rather than an outcome or a particular model of labour relations.

The government cannot enact laws or impose a labour relations process that substantially interferes with the right of employees to associate for the purpose of meaningfully pursuing collective workplace goals. Just as a ban on employee association impairs freedom of association, so does a labour relations process that substantially interferes with the possibility of having meaningful collective negotiations on workplace matters. Similarly, a process of collective bargaining will not be meaningful if it denies employees the power to pursue their goals. Whatever the nature of the restriction, the ultimate question to be determined is whether the measures disrupt the balance between employees and employer that s. 2(d) seeks to achieve, so as to substantially interfere with meaningful collective bargaining.

*La* juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Cromwell, Karakatsanis et Wagner : La liberté d'association garantie par l'al. 2d) protège l'existence d'un processus véritable de négociation collective qui offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de les défendre. Toutefois, le régime actuel de relations de travail prive les membres de la GRC de cette liberté de choix et leur impose un programme qui ne leur permet pas de définir et de faire valoir leurs préoccupations professionnelles à l'abri de l'influence de la direction.

L'alinéa 2d) protège trois catégories d'activités : (1) le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations; (2) le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et (3) le droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités. Considéré en fonction de son objet, l'al. 2d) garantit le droit des employés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs à leurs conditions de travail. Cette protection inclut un droit de négocier collectivement. La négociation collective est une condition qui doit nécessairement être réalisée pour permettre l'exercice véritable de la liberté d'association garantie par la Constitution. Il ne s'agit pas d'un droit dérivé protégé uniquement si l'acte de l'État rend effectivement impossible l'association en vue de régler des questions relatives au travail. Le droit à la négociation collective garantit toutefois un processus plutôt qu'un résultat ou qu'un modèle particulier de relations de travail.

Le gouvernement ne saurait adopter des lois ou imposer un processus de relations de travail qui entrave substantiellement le droit des employés de s'associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail. Tout comme l'interdiction pour des employés de s'associer porte atteinte à la liberté d'association, le modèle de relations de travail qui entrave substantiellement la possibilité d'engager de véritables négociations collectives sur des questions relatives au travail porte également atteinte à cette liberté. De même, un processus de négociation collective n'aura pas un caractère véritable s'il empêche les employés de poursuivre leurs objectifs. Quelle que soit la nature de la restriction, il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective.

A meaningful process of collective bargaining is a process that provides employees with a degree of choice and independence sufficient to enable them to determine their collective interests and meaningfully pursue them. But choice and independence are not absolute: they are limited by the context of collective bargaining.

The degree of choice required by the *Charter* for collective bargaining purposes is one that enables employees to have effective input into the selection of the collective goals to be advanced by their association. Moreover, accountability to the members of the association plays an important role in assessing whether employee choice is present to a sufficient degree in any given labour relations scheme. A scheme that holds representatives accountable to the employees who chose them ensures that the association works towards the purposes for which the employees joined together.

In the same vein, the degree of independence required by the *Charter* for collective bargaining purposes is one that ensures that the activities of the association are aligned with the interests of its members. Although the function of collective bargaining is not served by a process which is dominated by or under the influence of management, like choice, independence in the collective bargaining context is not absolute. The degree of independence required is one that permits the activities of the association to be aligned with the interests of its members.

What is required to permit meaningful collective bargaining varies with the industry culture and workplace in question. As with all s. 2(d) inquiries, the required analysis is contextual. Choice and independence do not require adversarial labour relations; nothing in the *Charter* prevents an employee association from engaging willingly with an employer in different, less adversarial and more cooperative ways. However, whatever the labour relations model, the *Charter* does not permit choice and independence to be eroded such that there is substantial interference with a meaningful process of collective bargaining.

This is not a case of a complete denial of the constitutional right to associate. Rather, it is a case of substantial interference with the right to associate for the purpose of addressing workplace goals through a meaningful process of collective bargaining, free from employer control.

Un processus véritable de négociation collective est tel qu'il offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de véritablement les réaliser. Cela dit, cette liberté de choix et cette indépendance ne sont pas absolues : elles sont limitées par le contexte de la négociation collective.

La liberté de choix requise par la *Charte* à des fins de négociation collective correspond à celle qui permet aux employés de participer véritablement au choix des objectifs collectifs que devra poursuivre leur association. En outre, l'obligation de l'association de rendre compte aux membres joue un rôle important pour apprécier la suffisance de la liberté de choix des employés dans un régime de relations de travail donné. Tout régime qui oblige les représentants à rendre compte aux employés qui les ont choisis garantit que l'association travaille à l'atteinte des objectifs pour lesquels les employés se sont associés.

Dans la même veine, l'indépendance exigée par la *Charte* à des fins de négociation collective se définit comme celle qu'assure une correspondance entre les activités de l'association et les intérêts de ses membres. Certes, l'objectif de la négociation collective n'est pas atteint si l'employeur domine ou influence le processus qui l'entoure, mais, à l'instar de la liberté de choix, l'indépendance dans le contexte de la négociation collective n'est pas absolue. L'indépendance requise est celle qui fait correspondre les activités de l'association aux intérêts de ses membres.

Les conditions nécessaires pour permettre une véritable négociation collective varient en fonction de la culture du secteur d'activité et du milieu de travail en question. Comme pour tous les examens fondés sur l'al. 2d), l'analyse requise est contextuelle. La liberté de choix et l'indépendance n'exigent pas des relations de travail de nature contradictoire; rien dans la *Charte* n'empêche une association d'employés de s'engager librement avec l'employeur dans un type de négociation différent, moins contradictoire et davantage axé sur la collaboration. Sans égard au modèle de relations de travail, la *Charte* n'autorise cependant pas que la liberté de choix et l'indépendance soient affaiblies jusqu'au point où apparaît une entrave substantielle à l'existence d'un processus véritable de négociation collective.

En l'espèce, on ne se trouve pas devant un cas de négation complète du droit constitutionnel de s'associer. Il s'agit plutôt d'un cas d'entrave substantielle au droit de s'associer en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail au moyen d'un processus véritable de négociation

The flaws in the SRRP process do not permit meaningful collective bargaining, and are inconsistent with s. 2(d) of the *Charter*. That process fails to respect RCMP members' freedom of association in both its purpose and its effects.

Section 96 of the *RCMP Regulations* imposed the SRRP on RCMP members for the purpose of preventing collective bargaining through an independent association. Not only are members represented by an organization they did not choose and do not control, they must work within a structure that is part of the management organization of the RCMP and thus lacks independence from management. The SRRP process fails to achieve the balance between employees and employer that is essential to meaningful collective bargaining, and leaves members in a disadvantaged, vulnerable position.

The SRRP also infringes s. 2(d) in its effects. The relevant inquiry is directed at whether RCMP members can genuinely advance their own interests through the SRRP, without interference by RCMP management. On the record here, they cannot. Simply put, the SRRP is not an association in any meaningful sense, nor a form of exercise of the right to freedom of association. It is simply an internal human relations scheme imposed on RCMP members by management. The element of employee choice is almost entirely missing and the structure has no independence from management.

The second issue raised by the present constitutional challenge concerns the exclusion of RCMP members from the application of the *PSLRA* by para. (d) of the definition of "employee" in s. 2(1). This Court, in *Delisle*, held that the exclusion of the RCMP from the *PSSRA*, the *PSLRA*'s predecessor legislation, did not violate s. 2(d) of the *Charter*. Overturning precedents of this Court is not a step to be lightly taken. However, *Delisle* was decided before this Court's shift to a purposive and generous approach to labour relations and *Delisle* considered a different question and narrower aspects of the labour relations regime than those at issue here. It follows that the result in *Delisle* must be revisited.

The purpose of para. (d) of the definition of "employee" in s. 2(1) of the *PSLRA*, viewed in its historical context, violates s. 2(d) of the *Charter*. The *PSSRA* and,

collective, à l'abri du contrôle de l'employeur. Les lacunes relevées dans le PRRF empêchent la tenue de véritables négociations collectives et violent l'al. 2d) de la *Charte*. Ce processus contrevient donc à la liberté d'association des membres de la GRC tant par son objet que par ses effets.

L'article 96 du *Règlement de la GRC* imposait aux membres de la GRC le PRRF afin d'empêcher la négociation collective au moyen d'une association indépendante. Non seulement les membres se trouvent représentés par un organisme qu'ils n'ont pas choisi et qu'ils ne contrôlent pas, mais ils sont tributaires d'une structure qui relève de l'organisme de gestion de la GRC et qui est ainsi dépourvue d'indépendance à l'égard de la direction. Les employés se trouvent dans une position désavantageuse et vulnérable parce que le PRRF n'établit pas, entre eux et l'employeur, l'équilibre essentiel à la tenue d'une véritable négociation collective.

Le PRRF viole également l'al. 2d) en raison de ses effets. La question qu'il faut poser est celle de savoir si les membres de la GRC peuvent faire véritablement valoir leurs propres intérêts, au moyen du PRRF, sans ingérence de la direction de la GRC. Le dossier de l'espèce démontre que tel n'est pas le cas. Autrement dit, le PRRF ne constitue pas une association au vrai sens du terme ni un exercice du droit à la liberté d'association. Il s'agit simplement d'un régime interne de relations humaines imposé aux membres de la GRC par la direction de celle-ci. La liberté de choix de l'employé devient donc pratiquement inexistante et la structure en question n'est pas indépendante de la direction.

La deuxième question que soulève la présente contestation constitutionnelle porte sur l'exclusion des membres de la GRC du régime établi par l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle. Dans l'arrêt *Delisle*, la Cour a jugé que l'exclusion de cet organisme du régime de la première *LRTFP* ne violait pas l'al. 2d) de la *Charte*. Il faut se garder d'écarter un précédent de la Cour à la légère. Cependant, la décision rendue dans *Delisle* a précédé le changement d'orientation effectué par la Cour vers une interprétation généreuse et téléologique des relations de travail et elle portait sur une question différente de celle dont nous sommes saisis en l'espèce et sur des aspects plus restreints du régime de relations de travail que ceux en cause dans la présente affaire. En conséquence, il y a lieu de revoir la décision rendue dans *Delisle*.

Considéré dans son contexte historique, l'objet de l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle contrevient à l'al. 2d) de

later, the *PSLRA* established the general framework for labour relations and collective bargaining in the federal public sector. A class of employees, the members of the RCMP, has, since the initial enactment of this regime, been excluded from its application in order to prevent them from exercising their associational rights under s. 2(d). The purpose of excluding a specific class of employees from the labour relations regime in order to deny them the exercise of their freedom of association impermissibly breaches the constitutional rights of the affected employees.

Section 2(d) gives Parliament much leeway in devising a scheme of collective bargaining that satisfies the special demands of the RCMP. Beyond this, s. 1 of the *Charter* provides additional room to tailor a labour relations regime to achieve pressing and substantial objectives, provided it can show that these are justified. In the present case, the infringement of the guarantee of freedom of association cannot be justified under s. 1 of the *Charter*.

Although the government's objective of maintaining an independent and objective police force constitutes a pressing and substantial objective, the infringing measures are not rationally connected to their objective. First, it is not apparent how the exclusion of RCMP members from a statutorily protected collective bargaining process ensures the neutrality, stability or even reliability of the Force. Second, it is not established that permitting meaningful collective bargaining for RCMP members would disrupt the stability of the police force or affect the public's perception of its neutrality.

While this conclusion is sufficient to dispose of the s. 1 analysis, denying RCMP members any meaningful process of collective bargaining is also more restrictive than necessary to maintain the Force's neutrality, stability and reliability. The RCMP is the only police force in Canada without a collective agreement to regulate the working conditions of its officers. It has not been shown how or why the RCMP is materially different from the police forces that have the benefit of collective bargaining regimes that provide basic bargaining protections. A material difference between the forces having not been shown, it is clear that total exclusion of RCMP members from meaningful collective bargaining cannot be minimally impairing.

la *Charte*. Les deux versions successives de la *LRTFP* ont établi le cadre général applicable aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique fédérale. Une catégorie d'employés, soit les membres de la GRC, est exclue de ce régime, et ce, depuis son adoption, afin de les empêcher d'exercer le droit à la liberté d'association que leur confère l'al. 2d) de la *Charte*. L'objet de l'exclusion d'une catégorie particulière d'employés du régime de relations de travail en vue de les priver de l'exercice de leur droit à la liberté d'association contrevient de façon inacceptable aux droits constitutionnels des employés touchés.

L'alinéa 2d) accorde au législateur une grande latitude dans l'établissement d'un régime de négociation collective qui satisfait aux exigences spéciales de la GRC. En outre, l'article premier de la *Charte* accorde à celui-ci une marge de manœuvre additionnelle qui lui permet d'établir un régime de relations de travail pour atteindre des objectifs urgents et réels, dans la mesure, toutefois, où il peut démontrer que ces objectifs sont justifiés. En l'espèce, la violation de la liberté d'association garantie n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*.

Bien que l'objet du gouvernement de préserver une force policière indépendante et objective constitue un objectif urgent et réel, il n'existe pas de lien rationnel entre la mesure attentatoire et son objectif. D'une part, il est difficile de comprendre pourquoi l'exclusion des membres de la GRC d'un processus de négociation collective protégé par la loi peut assurer la neutralité, la stabilité ou même la fiabilité de cette force policière. D'autre part, il n'est pas établi que l'autorisation d'un véritable régime de négociation collective pour les membres de la GRC perturbera la stabilité de cette force policière ou influencera la perception du public quant à sa neutralité.

Bien que cette conclusion suffise pour mettre fin à l'analyse fondée sur l'article premier, le fait de priver les membres de la GRC d'un processus véritable de négociation collective est également plus restrictif que ce qui est nécessaire pour assurer la neutralité, la stabilité et la fiabilité de cette force policière. La GRC est la seule force policière au Canada n'ayant pas de convention collective qui régit les conditions de travail de ses agents. Il n'est établi ni comment ni pourquoi la GRC est substantiellement différente des forces policières qui bénéficient d'un régime de négociation collective leur accordant des protections fondamentales en matière de négociation. Une différence substantielle entre les forces policières n'ayant pas été établie, l'exclusion totale des membres de la GRC d'un régime véritable de négociation collective ne peut clairement pas constituer une atteinte minimale.

Having found that s. 96 of the *RCMP Regulations* and para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* infringe the freedom guaranteed to RCMP members under s. 2(d) of the *Charter*, and that these provisions cannot be saved under s. 1, the appropriate remedy is to strike down the offending provision of the *PSLRA* under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. This declaration of invalidity is suspended for a period of 12 months. We would similarly strike down s. 96 of the *RCMP Regulations* were it not repealed. This conclusion does not mean that Parliament must include the RCMP in the *PSLRA* scheme. Section 2(d) of the *Charter* does not mandate a particular model of labour relations. Should it see fit to do so, Parliament remains free to enact any labour relations model it considers appropriate to address the specific context in which members of the RCMP discharge their duties, within the constitutional limits imposed by the guarantee enshrined in s. 2(d) and s. 1 of the *Charter*.

*Per* Rothstein J. (dissenting): The language used by the majority creates greater rights, and imposes greater restrictions on the government, than either a plain or generous reading of s. 2(d) of the *Charter* can logically provide. The interpretation of a *Charter* right must be principled and must not be so divorced from the text of the provision as to depart from the foundation of the right. When, in *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391, and *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3, this Court recognized a derivative right to collective bargaining stemming from the purpose of s. 2(d) of the *Charter*, it extended constitutional rights beyond what had previously been accepted.

Now, less than four years after *Fraser* was decided, the majority further expands freedom of association and retreats from the effective impossibility test stated in that case. It also enshrines an adversarial model of labour relations as a *Charter* right, reversing this Court’s findings in *Health Services* and in *Fraser* that s. 2(d) does not guarantee a particular model of collective bargaining or a particular outcome.

Après avoir statué que l’art. 96 du *Règlement de la GRC* et l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle portent atteinte à la liberté que garantit l’al. 2d) de la *Charte* aux membres de la GRC et ne peuvent se justifier au regard de l’article premier, la réparation appropriée consiste à annuler la disposition attentatoire de la *LRTFP* actuelle en application de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La prise d’effet de cette déclaration d’invalidité est suspendue pour une période de 12 mois. N’eût été son abrogation, nous invaliderions également l’art. 96 du *Règlement de la GRC*. Cette conclusion signifie non pas que le législateur doit inclure la GRC dans le régime de la *LRTFP* actuelle. L’alinéa 2d) de la *Charte* n’impose pas un modèle particulier de relations du travail. S’il le juge à propos, le législateur demeure libre d’adopter tout modèle qu’il estime adapté au contexte particulier dans lequel les membres de cette organisation s’acquittent de leurs fonctions dans le respect des limites constitutionnelles imposées par la garantie prévue à l’al. 2d) et par l’article premier de la *Charte*.

*Le* juge Rothstein (dissident) : Les termes choisis par les juges majoritaires confèrent des droits plus étendus aux employés et restreignent encore davantage la marge de manœuvre du gouvernement que ce que le sens ordinaire ou une interprétation généreuse de l’al. 2d) de la *Charte* pourraient logiquement justifier. L’interprétation d’un droit protégé par la *Charte* doit reposer sur des principes et ne doit pas être dissociée du texte de la disposition au point de s’écarter du fondement du droit. En reconnaissant, dans *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, et dans *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, l’existence d’un droit dérivé à la négociation collective fondé sur l’objectif visé par l’al. 2d) de la *Charte*, la Cour a élargi la portée des droits constitutionnels au-delà de ce qui avait déjà été reconnu.

Or, moins de quatre ans après le prononcé de l’arrêt *Fraser*, les juges majoritaires élargissent encore la portée de la liberté d’association et abandonnent le critère de l’impossibilité effective de mener une véritable négociation collective établi dans cet arrêt. Ils inscrivent également un modèle de relations de travail contradictoire en tant que droit reconnu par la *Charte*, ce qui revient à répudier les conclusions tirées antérieurement par la Cour dans *Health Services* et dans *Fraser* selon lesquelles l’al. 2d) ne garantit ni l’application d’un modèle particulier de négociation collective, ni l’obtention d’un résultat donné.



Section 2(d) of the *Charter* protects the right to associate to make collective representations and to have employers consider those representations in good faith. The majority in *Fraser* unambiguously held that the test to find an infringement of s. 2(d) in the labour relations context is whether the impugned law or state action has the effect of making it impossible to act collectively to achieve workplace goals. The language in *Fraser* does not support the majority's revised — and lowered — s. 2(d) standard. There is no doubt that the majority in *Fraser* firmly established a high threshold for infringement of the derivative right to collective bargaining. Fairness and certainty require that where settled law exists, courts must apply it to determine the result in a particular case. They may not identify a desired result and then search for a novel legal interpretation to bring that result about.

The essential feature of a labour relations regime that allows employees to exercise their constitutional right to make meaningful collective representations on their workplace goals is representativeness. Representativeness is the constitutional imperative required in order to ensure that s. 2(d) rights are protected in the collective bargaining context and it is only where legislation impairs the right of employees to have their interests advanced honestly and fairly that legislation will be constitutionally deficient.

Neither the choice of the organization representing employees for bargaining purposes nor the independence of that association are necessary to ensure that meaningful collective bargaining can occur. Choice and independence are central to Wagner-style labour relations and, by selecting choice and independence as constitutional requirements for meaningful collective bargaining, the majority mandates an adversarial model of labour relations and precludes others which may be just as or more effective in contributing to meaningful collective bargaining.

A statutorily designated bargaining model can ensure that employees' interests will be effectively represented to management even where the employees do not choose their individual representatives or the system in which this representation takes place. Section 2(d) requires that

L'alinéa 2d) de la *Charte* protège le droit de s'associer en vue de présenter des revendications collectives à l'employeur et de les voir prises en considération de bonne foi par ce dernier. Les juges majoritaires dans l'arrêt *Fraser* déclarent sans équivoque que le test permettant de conclure à une violation de l'al. 2d) dans le contexte des relations de travail est celui de savoir si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l'action collective visant la réalisation d'objectifs liés au travail. La formulation de l'arrêt *Fraser* n'appuie pas la norme révisée — et abaissée — que les juges majoritaires appliquent à l'al. 2d). Il ne fait aucun doute que, dans *Fraser*, les juges majoritaires ont fixé un seuil exigeant pour pouvoir conclure à la violation du droit dérivé à la négociation collective. L'équité et la notion de certitude exigent que, lorsque la jurisprudence est déjà fixée, les tribunaux doivent l'appliquer pour arrêter la solution dans l'affaire dont ils sont saisis. Ils ne peuvent pas déterminer à l'avance le résultat souhaité pour chercher ensuite une nouvelle interprétation juridique permettant d'obtenir ce résultat.

La caractéristique essentielle d'un régime de relations de travail qui permet aux employés d'exercer leur droit constitutionnel de formuler véritablement des revendications collectives quant à leurs objectifs relatifs au travail est la représentativité. Celle-ci est l'impératif constitutionnel auquel il faut satisfaire pour s'assurer que les droits prévus à l'al. 2d) sont protégés dans le contexte de la négociation collective, et ce n'est que si elle porte atteinte au droit des employés de faire défendre leurs droits honnêtement et équitablement qu'une loi sera considérée comme lacunaire sur le plan constitutionnel.

Ni le choix de l'organisation qui représente les employés aux fins de la négociation collective ni son indépendance face à la direction ne sont des éléments nécessaires pour assurer la tenue d'une véritable négociation collective. La liberté de choix et l'indépendance sont des aspects cruciaux des relations de travail structurées selon le modèle Wagner. En considérant que la liberté de choix et l'indépendance constituent des impératifs constitutionnels à la tenue de véritables négociations collectives, les juges majoritaires imposent un modèle de relations de travail contradictoire et ils écartent d'autres modèles qui peuvent être aussi efficaces sinon plus pour contribuer à la tenue de telles négociations.

Un modèle de négociation désigné par la loi peut garantir que les intérêts des employés seront efficacement défendus auprès de la direction même lorsqu'ils ne choisissent pas leurs représentants individuels ou le système dans le cadre duquel cette représentation s'effectue.

the voice with which employees communicate with their employer as a collective be representative of their interests. Provided that the spokespersons through whom employees make representations to their employer have a duty to represent the interests of all employees and that there is a means to hold those representatives to account, the workers' constitutional right to make collective representations and to have their collective representations considered in good faith is met. Representativeness is what *Fraser* mandates and there is no justification to embark upon the imposition of unnecessary constitutional constraints.

As with choice, the notion of independence is not an inherent aspect of collective bargaining. Where concerns are raised with respect to the independence of a legislatively prescribed employee association, the relevant question is not whether the association or process is independent in the sense that it segregates employees from management, but whether the process prevents employees, such as RCMP members, from associating to advance their collective workplace goals. To reiterate, the touchstone is representativeness. So long as employees have recourse to ensure that their views are put forward to management and that their representatives are working in their interests, the labour relations process will not be dominated by management and employees will have the means to work towards their collective workplace goals. Any representative who limits representation based on what management permits or who places their own employment interests above the interests of all employees will be held accountable for his or her own actions.

In the case at bar, the context of a national police force led to the adoption of a statutory collaborative labour relations model, the SRRP. The correct standard against which the SRRP should be evaluated is whether the process renders meaningful collective bargaining effectively impossible. Whether the *Fraser*-mandated effective impossibility test or the majority's new substantial interference test is applied, it is clear that the SRRP does not infringe s. 2(d) of the *Charter*.

That Parliament chose a collaborative model like the SRRP as a means of facilitating employer-employee engagement for the national police force does not mean that that model has rendered it effectively impossible for RCMP members to achieve collective workplace goals.

L'alinéa 2d) exige que le porte-parole qui s'adresse à leur employeur en leur nom à tous représente leurs intérêts. À condition que le porte-parole par l'entremise duquel les employés font des représentations auprès de leur employeur ait l'obligation de représenter les intérêts de l'ensemble des employés et qu'il existe un moyen d'obliger ce porte-parole à rendre des comptes, le droit constitutionnel des travailleurs de formuler des revendications collectives et de les voir prises en considération de bonne foi est respecté. C'est la représentativité qu'exige l'arrêt *Fraser* et rien ne justifie d'imposer des contraintes constitutionnelles inutiles.

À l'instar de la liberté de choix, le principe d'indépendance ne constitue pas un élément inhérent à la négociation collective. Lorsque l'indépendance d'une association d'employés prescrite par la loi est mise en doute, la vraie question n'est pas celle de savoir si l'association ou le processus est indépendant, en ce sens qu'il ou elle dissocie les employés de la direction, mais plutôt celle de savoir si cette association ou ce processus empêche des employés, comme les membres de la GRC, de s'associer en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Une fois de plus, la pierre angulaire, c'est la représentativité. Dès lors que les employés disposent de recours pour s'assurer que leur point de vue est relayé à la direction et que leurs représentants travaillent dans leur intérêt, le processus de relations de travail n'est pas dominé par la direction et les employés disposent de moyens leur permettant de travailler en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Le représentant qui restreint le cadre de son mandat en fonction de ce que lui permet la direction ou qui fait passer ses intérêts professionnels avant ceux de l'ensemble des employés devra répondre de ses gestes.

Dans le cas qui nous occupe, le contexte d'un corps policier national a conduit à l'adoption d'un modèle de relations de travail créé par la loi et axé sur la collaboration, le PRRF. La norme qu'il convient d'appliquer pour examiner le PRRF est celle de savoir si le processus mis en place rend effectivement impossible la tenue d'une véritable négociation collective. Qu'on applique le test de l'impossibilité effective prévu par l'arrêt *Fraser* ou le nouveau test de l'entrave substantielle proposé par les juges majoritaires, il est évident que le PRRF ne porte pas atteinte au droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte*.

Le fait que le législateur ait retenu un modèle axé sur la collaboration comme le PRRF pour favoriser les relations employeur-employés dans l'intérêt du corps policier national que constitue la GRC ne signifie pas que, du fait de l'adoption de ce modèle, il est effectivement

Although RCMP members did not choose their associational framework for bargaining purposes, they are able to democratically elect their representatives and those representatives have a statutory duty to represent employee interests. They can be replaced if they fail to uphold that duty. Management also has a constitutional obligation to consider in good faith the representations made on behalf of RCMP members. In short, the evidence before this Court is that Staff Relations Representatives fairly advance employee interests to RCMP management and thus the SRRP meets the constitutional requirement of representativeness mandated under this Court's interpretation of s. 2(d).

The purpose of excluding RCMP members from the *PSLRA* is not to interfere with collective bargaining, but is driven by a legitimate concern that the model imposed under that legislation is ill suited to the national police force. The evolution in the legal understanding of s. 2(d) since *Delisle* bears no relation to the majority's finding in that case as to the purpose of the exclusion of RCMP members from the *PSLRA*'s predecessor legislation, and thus cannot be used to support revisiting the issues settled in *Delisle*. Although *Delisle* was decided before *Health Services* and *Fraser* ushered in a more expansive approach to labour relations, the jurisprudential developments since do not allow this Court to conclude that the purpose of the exclusion is to deny RCMP members' associational rights. In fact, changes to the SRRP since *Delisle* have reinforced the understanding that the program's goal is to enhance representation of the interests of RCMP members without the imposition of an adversarial model.

Even if *Delisle* had been incorrectly decided and the purpose of the exclusion contained in the *PSSRA* in 1967 was to deny RCMP members meaningful collective bargaining, it does not follow that this continues to be the purpose of para. (d) of the definition of "employee" in s. 2(1) of the *PSLRA* today. By 2003, when the *PSSRA* was replaced by the *PSLRA*, the RCMP labour relations scheme was considerably changed from that which existed in 1967. The decision to continue the exclusion was made with the knowledge that doing so did not deny members collective bargaining rights. These individuals were subject to a parallel labour relations regime — the

devenu impossible pour les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Certes, les membres de la GRC n'ont pas choisi leur cadre associatif pour les besoins de la négociation, mais ils sont en mesure d'élire démocratiquement leurs représentants qui, du fait de la loi, sont tenus de défendre les intérêts des employés. Ils peuvent d'ailleurs être remplacés s'ils manquent à ce devoir. La direction a également l'obligation constitutionnelle de tenir compte de bonne foi des observations présentées au nom des membres de la GRC. Bref, suivant la preuve soumise à la Cour, les représentants des relations fonctionnelles défendent équitablement les intérêts des employés auprès de la direction de la GRC; le PRRF respecte donc l'exigence constitutionnelle de représentativité exigée selon l'interprétation que la Cour a donnée à l'al. 2d).

L'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* actuelle n'a pas pour objet de nuire à la négociation collective; elle est plutôt motivée par la crainte légitime que le modèle prévu par cette loi ne convienne pas au service de police national que constitue la GRC. L'évolution de l'interprétation juridique de l'al. 2d) depuis l'arrêt *Delisle* n'a rien à voir avec la conclusion tirée par les juges majoritaires dans cet arrêt en ce qui concerne l'objet de l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la première *LRTFP*. On ne peut donc pas s'en servir pour revenir sur des questions qui ont été tranchées dans cet arrêt. Certes, l'arrêt *Delisle* a été rendu avant que les arrêts *Health Services* et *Fraser* ne marquent le début d'une nouvelle ère se caractérisant par une interprétation large dans le contexte des relations de travail. Cependant, l'évolution de la jurisprudence depuis ne permet pas à la Cour de conclure que l'exclusion en question vise à priver les membres de la GRC de la liberté d'association. En fait, les modifications apportées au PRRF depuis l'arrêt *Delisle* ont renforcé l'idée que le programme a pour objet d'améliorer la défense des intérêts des membres de la GRC sans imposer un modèle contradictoire.

Même si l'arrêt *Delisle* était mal fondé et que l'exclusion prévue à la première *LRTFP* dans sa rédaction en vigueur en 1967 avait pour objet de priver les membres de la GRC d'une véritable négociation collective, il ne s'ensuit pas pour autant qu'il s'agit toujours de l'objectif visé par l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle. En 2003, lorsque l'ancienne loi a été remplacée par la *LRTFP* actuelle, le régime de relations de travail de la GRC a été modifié de fond en comble par rapport à celui qui existait en 1967. La décision de maintenir l'exclusion a été prise à la lumière du fait que cela n'avait pas pour effet

SRRP. To ignore the significantly different context in which the exclusion of RCMP members was re-enacted in the *PSLRA* disregards the current legislative reality.

Had para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* been found to breach s. 2(d) of the *Charter*, it would nonetheless constitute a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society and would therefore be justified under s. 1 of the *Charter*. Parliament is entitled to address concerns that an adversarial RCMP members’ association might order its members to refuse to intervene in certain circumstances involving the labour disputes of others or that belonging to such associations could inhibit members from responding to such situations impartially. The RCMP is materially different from other Canadian police forces. The government must be permitted to organize the Force’s labour relations in view of its distinctive and essential role as our national police force.

### Cases Cited

By McLachlin C.J. and LeBel J.

**Overruled:** *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989; **applied:** *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; **explained:** *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3; **referred to:** *Meredith v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 2, [2015] 1 S.C.R. 125; *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367; *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *R. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 SCC 70, [2001] 3 S.C.R. 209; *Bernard v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 13, [2014] 1 S.C.R. 227; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001

de priver les membres de la GRC de leurs droits à la négociation collective. Ces individus étaient simplement assujettis à un régime de relations de travail parallèle : le PRRF. Ignorer le contexte radicalement différent dans lequel l’exclusion des membres de la GRC a été adoptée de nouveau dans la *LRTFP* actuelle revient à méconnaître la réalité législative actuelle.

Même si on concluait que l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle porte atteinte au droit protégé par l’al. 2d) de la *Charte*, cette atteinte constituerait néanmoins une limite raisonnable prescrite par une règle de droit et dont la justification pourrait se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique au regard de l’article premier de la *Charte*. Le législateur a le droit de se préoccuper du fait qu’une association de membres de la GRC fondée sur un modèle contradictoire pourrait ordonner à ses membres de refuser d’intervenir dans certaines circonstances où il est question de conflits de travail d’autres groupes ou que le fait d’appartenir à de telles associations pourrait amener ses membres à hésiter à répondre à de telles situations de façon impartiale. La GRC est différente des autres forces policières canadiennes. Le gouvernement doit être habilité à organiser les relations de travail au sein de cette force policière en tenant compte du rôle particulier et essentiel de celle-ci en tant que service de police national.

### Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin et le juge LeBel

**Arrêt renversé :** *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; **arrêt appliqué :** *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; **arrêt expliqué :** *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; **arrêts mentionnés :** *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l’Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209; *Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2014

SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *R. v. National Post*, 2010 SCC 16, [2010] 1 S.C.R. 477; *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 2002 SCC 68, [2002] 3 S.C.R. 519; *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567; *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, No. 45701/99, ECHR 2001-XII; *Serbian Eastern Orthodox Diocese v. Milivojevich*, 426 U.S. 696 (1976); *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733; *MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6; *RJR — MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311; *Canada v. Craig*, 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)*, 2000 SCC 69, [2000] 2 S.C.R. 1120; *Canada (Attorney General) v. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 SCC 30, [2007] 2 S.C.R. 610; *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825.

By Rothstein J. (dissenting)

*R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *R. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 SCC 70, [2001] 3 S.C.R. 209; *Canadian Merchant Service Guild v. Gagnon*, [1984] 1 S.C.R. 509; *Gendron v. Supply and Services Union of the Public Service Alliance of Canada, Local 50057*, [1990] 1 S.C.R. 1298; *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460; *Dunmore v. Ontario*

CSC 13, [2014] 1 R.C.S. 227; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *R. c. National Post*, 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477; *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, [2002] 3 R.C.S. 519; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567; *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, n° 45701/99, CEDH 2001-XII; *Serbian Eastern Orthodox Diocese c. Milivojevich*, 426 U.S. 696 (1976); *National Labor Relations Board c. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733; *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6; *RJR — MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311; *Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120; *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610; *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825.

Citée par le juge Rothstein (dissident)

*R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209; *Gilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon*, [1984] 1 R.C.S. 509; *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1

(Attorney General), 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101; *Meredith v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 2, [2015] 1 S.C.R. 125; *Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)*, 2000 SCC 69, [2000] 2 S.C.R. 1120; *Canada (Attorney General) v. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 SCC 30, [2007] 2 S.C.R. 610; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting the Syndical Plan of the Sûreté du Québec*, CQLR, c. R-14.  
*Agricultural Employees Protection Act, 2002*, S.O. 2002, c. 16.  
*Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2, Part I, s. 6.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2, 33.  
*Commissioner's Standing Orders (Division Staff Relations Representative Program)* [made pursuant to s. 21(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9; rep. SOR/2003-325].  
*Commissioner's Standing Orders (Representation)*, 1997, SOR/97-399, s. 3(b).  
*Constitution Act, 1982*, s. 52.  
*Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393.  
*Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, S.C. 1948, c. 54.  
*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 44(f).  
*Labour Code*, CQLR, c. C-27, s. 4.  
*National Labor Relations Act*, 49 Stat. 449 (1935) (codified as amended at 29 U.S.C. §§ 151-169).  
*Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*, S.O. 2006, c. 35, Sch. B.  
*Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, c. P-15.01, ss. 83 to 86.  
*Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22 [as en. by *Public Service Modernization Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2], s. 2(1) "employee" (d), Part 3.  
*Public Service Staff Relations Act*, S.C. 1966-67, c. 72 [1970, c. P-35; 1985, c. P-35; rep. 2003, c. 22, s. 285], s. 2 "employee" (e), (g), (j).  
*Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10.  
*Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361 [rep. 2014-281, s. 58], s. 96 [ad. 89-581].  
*Royal Canadian Mounted Police Regulations, 2014*, SOR/2014-281, ss. 56, 58.  
*Royal Newfoundland Constabulary Act, 1992*, S.N.L. 1992, c. R-17.

R.C.S. 424; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120; *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2, 33.  
*Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2, partie I, art. 6.  
*Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 4.  
*Consignes de 1997 du commissaire (représentation)*, DORS/97-399, art. 3b).  
*Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)* [adoptées en vertu du par. 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, c. R-9; abr. DORS/2003-325].  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 44f).  
*Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*, L.O. 2002, c. 16.  
*Loi de 2006 sur la négociation collective relative à la Police provinciale de l'Ontario*, L.O. 2006, c. 35, ann. B.  
*Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, L.O. 2014, c. 5.  
*Loi des mesures de guerre*, S.R.C. 1927, c. 206.  
*Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, c. R-10.  
*Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393.  
*Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ, c. R-14.  
*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22 [éd. par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2], art. 2(1) « fonctionnaire » d), partie 3.  
*Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.C. 1966-67, c. 72 [1970, c. P-35; 1985, c. P-35; abr. 2003, c. 22, art. 285], art. 2 « fonctionnaire » e), g), j).  
*Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, c. 54.  
*National Labor Relations Act*, 49 Stat. 449 (1935) (modifiée et codifiée au 29 U.S.C. §§ 151-169).

*School Boards Collective Bargaining Act, 2014*, S.O. 2014, c. 5.

*War Measures Act*, R.S.C. 1927, c. 206.

*Wartime Labour Relations Regulations*, P.C. 1003 (1944).

### Treaties and Other International Instruments

*Convention (No. 87) concerning freedom of association and protection of the right to organize*, 68 U.N.T.S. 17, art. 9.

*International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, art. 22.

*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 3, art. 8.

### Authors Cited

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Toronto: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf updated June 2014, release 50).

Adams, Roy J. “A Pernicious Euphoria: 50 Years of Wagnerism in Canada” (1995), 3 *C.L.E.L.J.* 321.

Adams, Roy J. “Public Employment Relations: Canadian Developments in Perspective”, in Gene Swimmer, ed., *Public-Sector Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 2001, 212.

Anderson, John C., and Thomas A. Kochan. “Collective Bargaining in the Public Service of Canada” (1977), 32 *Relat. ind.* 234.

Bogg, Alan, and Keith Ewing. “A (Muted) Voice at Work? Collective Bargaining in the Supreme Court of Canada” (2012), 33 *Comp. Lab. L. & Pol’y J.* 379.

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2008.

Burkett, Brian W. “The Future of the *Wagner Act*: A Canadian-American Comparison” (2013), 38 *Queen’s L.J.* 363.

Canada. Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service. *Working Together in the Public Interest*. Ottawa: Treasury Board of Canada, 2001 (online: <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/fryer/wtpi-teip-eng.pdf>).

Canada. Office of the Independent Investigator into RCMP Pension and Insurance Matters. *A Matter of Trust: Report of the Independent Investigator into Matters Relating to RCMP Pension and Insurance Plans*. Ottawa: The Office, 2007.

*Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, c. P-15.01, art. 83 à 86. *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361 [abr. 2014-281, art. 58], art. 96 [aj. 89-581].

*Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (2014)*, DORS/2014-281, art. 56, 58.

*Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre*, C.P. 1003 (1944).

*Royal Newfoundland Constabulary Act, 1992*, S.N.L. 1992, c. R-17.

### Traités et autres instruments internationaux

*Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 68 R.T.N.U. 17, art. 9.

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, art. 22.

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 3, art. 8.

### Doctrine et autres documents cités

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed., Toronto, Canada Law Book, 1993 (loose-leaf updated June 2014, release 50).

Adams, Roy J. « A Pernicious Euphoria : 50 Years of Wagnerism in Canada » (1995), 3 *C.L.E.L.J.* 321.

Adams, Roy J. « Public Employment Relations : Canadian Developments in Perspective », in Gene Swimmer, ed., *Public-Sector Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring*, Don Mills (Ont.), Oxford University Press, 2001, 212.

Anderson, John C., and Thomas A. Kochan. « Collective Bargaining in the Public Service of Canada » (1977), 32 *Relat. ind.* 234.

Bogg, Alan, and Keith Ewing. « A (Muted) Voice at Work? Collective Bargaining in the Supreme Court of Canada » (2012), 33 *Comp. Lab. L. & Pol’y J.* 379.

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2008.

Burkett, Brian W. « The Future of the *Wagner Act* : A Canadian-American Comparison » (2013), 38 *Queen’s L.J.* 363.

Canada. Bureau de l’enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d’assurances de la GRC. *Une question de confiance : Rapport de l’enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d’assurances de la GRC*, Ottawa, Le Bureau, 2007.

Canada. Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. *Travailler ensemble dans l’intérêt public*, Ottawa, Secrétariat

- Canada. Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service. *Report of the Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service*. Ottawa: Queen's Printer, 1965.
- Canada. Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP. *Rebuilding the Trust: Report of the Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP*. Ottawa: The Task Force, 2007.
- Canada. Task Force on Labour Relations. *Canadian Industrial Relations: The Report of the Task Force on Labour Relations*. Ottawa: Privy Council Office, 1969.
- Caron, Renée. *Employment in the Federal Public Service*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 2001 (loose-leaf updated by Emond Harnden LLP, August 2009, release 5).
- Carpenter, Dale. "Expressive Association and Anti-Discrimination Law After *Dale*: A Tripartite Approach" (2001), 85 *Minn. L. Rev.* 1515.
- Carter, Donald D., et al. *Labour Law in Canada*, 5th ed. The Hague: Kluwer Law International, 2002.
- Coutu, Michel, et autres. *Droit des rapports collectifs du travail au Québec*, vol. 1, *Le régime général*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2013.
- Doorey, David J. "Graduated Freedom of Association: Worker Voice Beyond the Wagner Model" (2013), 38 *Queen's L.J.* 511.
- Dorsey, James E. "Individuals and Internal Union Affairs: The Right to Participate", in Kenneth P. Swan and Katherine E. Swinton, eds., *Studies in Labour Law*. Toronto: Butterworths, 1983, 193.
- Forcese, Dennis. "Police Unionism: Employee-Management Relations in Canadian Police Forces" (1980), 4 *Canadian Police College Journal* 79.
- Fudge, Judy. "Freedom of Association", in Errol Mendes and Stéphane Beaulac, eds., *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2013, 527.
- Fudge, Judy. "Introduction: Farm Workers, Collective Bargaining Rights, and the Meaning of Constitutional Protection", in Fay Faraday, Judy Fudge and Eric Tucker, eds., *Constitutional Labour Rights in Canada: Farm Workers and the Fraser Case*. Toronto: Irwin Law, 2012, 1.
- Hardy, J. Fred, and Allen Ponak. "Staff Relations in the Royal Canadian Mounted Police" (1983), 12 *J. Collective Negotiations* 87.
- Inazu, John D. *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2012.
- Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3rd ed. by Paul Davies and Mark Freedland. London: Stevens & Sons, 1983.
- Kaufman, Bruce E. "Accomplishments and Shortcomings of Nonunion Employee Representation in the Pre-Wagner Act Years: A Reassessment", in Bruce E. du Conseil du Trésor, 2001 (en ligne : <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/fryer/wtpi-teip-fra.pdf>).
- Canada. Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique. *Rapport du Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.
- Canada. Équipe spécialisée en relations de travail. *Les relations du travail au Canada : Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1969.
- Canada. Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC. *Rétablir la confiance : Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC*, Ottawa, Le Groupe de travail, 2007.
- Caron, Renée. *Employment in the Federal Public Service*, Aurora (Ont.), Canada Law Book, 2001 (loose-leaf updated by Emond Harnden LLP, August 2009, release 5).
- Carpenter, Dale. « Expressive Association and Anti-Discrimination Law After *Dale* : A Tripartite Approach » (2001), 85 *Minn. L. Rev.* 1515.
- Carter, Donald D., et al. *Labour Law in Canada*, 5th ed., The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- Coutu, Michel, et autres. *Droit des rapports collectifs du travail au Québec*, vol. 1, *Le régime général*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013.
- Doorey, David J. « Graduated Freedom of Association : Worker Voice Beyond the Wagner Model » (2013), 38 *Queen's L.J.* 511.
- Dorsey, James E. « Individuals and Internal Union Affairs : The Right to Participate », in Kenneth P. Swan and Katherine E. Swinton, eds., *Studies in Labour Law*, Toronto, Butterworths, 1983, 193.
- États-Unis. National Labor Relations Board. *Legislative History of the National Labor Relations Act 1935*, vol. 1, Washington (D.C.), The Board, 1949.
- Forcese, Dennis. « Le syndicalisme policier : relations de travail dans les forces policières canadiennes » (1980), 4 *Journal du Collège canadien de police* 85.
- Fudge, Judy. « Freedom of Association », dans Errol Mendes et Stéphane Beaulac, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*, 5<sup>e</sup> éd., Markham (Ont.), LexisNexis, 2013, 527.
- Fudge, Judy. « Introduction : Farm Workers, Collective Bargaining Rights, and the Meaning of Constitutional Protection », in Fay Faraday, Judy Fudge and Eric Tucker, eds., *Constitutional Labour Rights in Canada : Farm Workers and the Fraser Case*, Toronto, Irwin Law, 2012, 1.
- Gendarmerie royale du Canada. Représentants de relations fonctionnelles. *Examen Défi 2000 du programme des RRF : Rapport final*, janvier 2003.



- Kaufman and Daphne Gottlieb Taras, eds., *Nonunion Employee Representation: History, Contemporary Practice, and Policy*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2000, 21.
- MacDowell, Laurel Sefton. “Company Unionism in Canada, 1915-1948”, in Bruce E. Kaufman and Daphne Gottlieb Taras, eds., *Nonunion Employee Representation: History, Contemporary Practice, and Policy*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2000, 96.
- MacKay, Robin. “The Royal Canadian Mounted Police and Unionization”. Library of Parliament, Parliamentary Research Branch, Law and Government Division, September 3, 2003.
- Middleton, J. P. *A Study Report on Police Associations*. Ottawa: RCMP, 1974.
- Moon, Richard. “Freedom of Conscience and Religion”, in Errol Mendes and Stéphane Beaulac, eds., *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2013, 339.
- Murray, Gregor, et Pierre Verge. *La représentation syndicale: visage juridique actuel et futur*. Saint-Nicolas, Qué.: Presses de l’Université Laval, 1999.
- Rootham, Christopher. *Labour and Employment Law in the Federal Public Service*. Toronto: Irwin Law, 2007.
- Royal Canadian Mounted Police. Staff Relations Representatives. *SRR Challenge 2000 Review: Final Report*, January 2003.
- Schabas, Paul B. “The Ups and Downs of Freedom of Expression — Section 2(b)”, in Ryder Gilliland, ed., *The Charter at Thirty*. Toronto: Canada Law Book, 2012, 1.
- Taras, Daphne. “Reconciling Differences Differently: Employee Voice in Public Policymaking and Workplace Governance” (2007), 28 *Comp. Lab. L. & Pol’y J.* 167.
- Taras, Daphne Gottlieb. “Why Nonunion Representation Is Legal in Canada” (1997), 52 *Relat. ind.* 763.
- United States. National Labor Relations Board. *Legislative History of the National Labor Relations Act 1935*, vol. 1. Washington, D.C.: The Board, 1949.
- Verge, Pierre, Gilles Trudeau et Guylaine Vallée. *Le droit du travail par ses sources*. Montréal: Thémis, 2006.
- Walzer, Michael. “The Concept of Civil Society”, in Michael Walzer, ed., *Toward a Global Civil Society*. Providence, R.I.: Berghahn Books, 1995, 7.
- Wellington, Harry H. *Labor and the Legal Process*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968.
- Hardy, J. Fred, and Allen Ponak. « Staff Relations in the Royal Canadian Mounted Police » (1983), 12 *J. Collective Negotiations* 87.
- Inazu, John D. *Liberty’s Refuge : The Forgotten Freedom of Assembly*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 2012.
- Kahn-Freund’s *Labour and the Law*, 3rd ed. by Paul Davies and Mark Freedland, London, Stevens & Sons, 1983.
- Kaufman, Bruce E. « Accomplishments and Shortcomings of Nonunion Employee Representation in the Pre-Wagner Act Years : A Reassessment », in Bruce E. Kaufman and Daphne Gottlieb Taras, eds., *Nonunion Employee Representation : History, Contemporary Practice, and Policy*, Armonk (N.Y.), M. E. Sharpe, 2000, 21.
- MacDowell, Laurel Sefton. « Company Unionism in Canada, 1915-1948 », in Bruce E. Kaufman and Daphne Gottlieb Taras, eds., *Nonunion Employee Representation : History, Contemporary Practice, and Policy*, Armonk (N.Y.), M. E. Sharpe, 2000, 96.
- MacKay, Robin. « The Royal Canadian Mounted Police and Unionization ». Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, Division du droit et du gouvernement, 3 septembre 2003.
- Middleton, J. P. *Rapport d’étude sur les associations policières*, Ottawa, RCMP, 1974.
- Moon, Richard. « Freedom of Conscience and Religion », dans Errol Mendes et Stéphane Beaulac, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*, 5<sup>e</sup> éd., Markham (Ont.), LexisNexis, 2013, 339.
- Murray, Gregor, et Pierre Verge. *La représentation syndicale : visage juridique actuel et futur*, Saint-Nicolas (Qc), Presses de l’Université Laval, 1999.
- Rootham, Christopher. *Labour and Employment Law in the Federal Public Service*, Toronto, Irwin Law, 2007.
- Schabas, Paul B. « The Ups and Downs of Freedom of Expression — Section 2(b) », in Ryder Gilliland, ed., *The Charter at Thirty*, Toronto, Canada Law Book, 2012, 1.
- Taras, Daphne. « Reconciling Differences Differently : Employee Voice in Public Policymaking and Workplace Governance » (2007), 28 *Comp. Lab. L. & Pol’y J.* 167.
- Taras, Daphne Gottlieb. « Why Nonunion Representation Is Legal in Canada » (1997), 52 *Relat. ind.* 763.
- Verge, Pierre, Gilles Trudeau et Guylaine Vallée. *Le droit du travail par ses sources*, Montréal, Thémis, 2006.
- Walzer, Michael. « The Concept of Civil Society », in Michael Walzer, ed., *Toward a Global Civil Society*, Providence (R.I.), Berghahn Books, 1995, 7.
- Wellington, Harry H. *Labor and the Legal Process*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1968.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Doherty, Rosenberg and Juriansz JJ.A.), 2012 ONCA 363, 111 O.R. (3d) 268, 292 O.A.C. 202, 350 D.L.R. (4th) 261, 260 C.R.R. (2d) 242, 220 L.A.C. (4th) 107, [2012] O.J. No. 2420 (QL), 2012 CarswellOnt 6781 (WL Can.), setting aside a decision of MacDonnell J., 96 O.R. (3d) 20, 188 C.R.R. (2d) 225, 2009 CLLC ¶220-027, 2009 CanLII 15149, [2009] O.J. No. 1352 (QL), 2009 CarswellOnt 1780 (WL Can.). Appeal allowed, Rothstein J. dissenting.

*Laura C. Young and Patric Senson*, for the appellants.

*Peter Southey, Donnaree Nygard and Kathryn Hucal*, for the respondent.

*Robin K. Basu and Michael Dunn*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Jonathan Penner, Keith Evans and Karen Horsman*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Graeme G. Mitchell, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Roderick S. Wiltshire*, for the intervener the Attorney General of Alberta.

*James R. K. Duggan and Alexander H. Duggan*, for the intervener Association des membres de la Police Montée du Québec Inc.

*John D. R. Craig and Christopher D. Pigott*, for the intervener the Mounted Police Members' Legal Fund.

*Benoit Laurin and Éric Lévesque*, for the intervener Confédération des syndicats nationaux.

*Ian J. Roland and Michael Fenrick*, for the intervener the Canadian Police Association.

*Steven Barrett and Ethan Poskanzer*, for the intervener the Canadian Labour Congress.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Doherty, Rosenberg et Juriansz), 2012 ONCA 363, 111 O.R. (3d) 268, 292 O.A.C. 202, 350 D.L.R. (4th) 261, 260 C.R.R. (2d) 242, 220 L.A.C. (4th) 107, [2012] O.J. No. 2420 (QL), 2012 CarswellOnt 6781 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge MacDonnell, 96 O.R. (3d) 20, 188 C.R.R. (2d) 225, 2009 CLLC ¶220-027, 2009 CanLII 15149, [2009] O.J. No. 1352 (QL), 2009 CarswellOnt 1780 (WL Can.). Pourvoi accueilli, le juge Rothstein est dissident.

*Laura C. Young et Patric Senson*, pour les appelantes.

*Peter Southey, Donnaree Nygard et Kathryn Hucal*, pour l'intimé.

*Robin K. Basu et Michael Dunn*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Jonathan Penner, Keith Evans et Karen Horsman*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Graeme G. Mitchell, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Roderick S. Wiltshire*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*James R. K. Duggan et Alexander H. Duggan*, pour l'intervenante l'Association des membres de la Police Montée du Québec Inc.

*John D. R. Craig et Christopher D. Pigott*, pour l'intervenant le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie.

*Benoit Laurin et Éric Lévesque*, pour l'intervenante la Confédération des syndicats nationaux.

*Ian J. Roland et Michael Fenrick*, pour l'intervenante l'Association canadienne des policiers.

*Steven Barrett et Ethan Poskanzer*, pour l'intervenant le Congrès du travail du Canada.

*Ranjan K. Agarwal and Ashley L. Paterson*, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

*Andrew Raven, Andrew Astritis and Morgan Rowe*, for the intervener the Public Service Alliance of Canada.

*Lindsay M. Lyster*, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

The judgment of McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Cromwell, Karakatsanis and Wagner J.J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE AND LeBEL J. —

## I. Introduction

[1] In this appeal, we must decide whether excluding members of the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”) from collective bargaining under the *Public Service Labour Relations Act*, enacted by the *Public Service Modernization Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2 (“PSLRA”), and imposing a non-unionized labour relations regime violates the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. This requires us to review the nature and interpretation of the right guaranteed by s. 2(d) of the *Charter*, and to clarify the scope of the constitutional protection of collective bargaining recognized in *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391, and *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3.

[2] RCMP members are not permitted to unionize or engage in collective bargaining. They have been excluded from the *PSLRA* and its predecessor statute since collective bargaining was first introduced in the federal public service in the late 1960s. Instead, there exists a non-unionized labour relations regime with three core components. First, members

*Ranjan K. Agarwal et Ashley L. Paterson*, pour l’intervenante l’Association canadienne des libertés civiles.

*Andrew Raven, Andrew Astritis et Morgan Rowe*, pour l’intervenante l’Alliance de la Fonction publique du Canada.

*Lindsay M. Lyster*, pour l’intervenante l’Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Abella, Cromwell, Karakatsanis et Wagner rendu par

LA JUGE EN CHEF ET LE JUGE LeBEL —

## I. Introduction

[1] Dans le présent pourvoi, nous sommes appelés à décider si l’exclusion des membres de la Gendarmerie royale du Canada (« GRC ») du régime de négociation collective établi par la version actuelle de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, édictée par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2 (« *LRTFP* actuelle »), et si l’imposition d’un régime non syndical de relations du travail porte atteinte à la liberté d’association garantie par l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour ce faire, nous devons examiner la nature du droit protégé par l’al. 2d) de la *Charte* ainsi que l’interprétation qui en a été donnée, et préciser la portée de la protection constitutionnelle accordée à la négociation collective par les arrêts *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, et *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3.

[2] Les membres de la GRC ne peuvent ni se syndiquer ni négocier collectivement. Ils sont exclus de l’application de la *LRTFP* actuelle et de la loi antérieure à cette dernière depuis que la négociation collective a été instaurée dans la fonction publique fédérale à la fin des années 1960. Ils se trouvent plutôt assujettis à un régime non syndical de relations

can advance their workplace concerns through the Staff Relations Representative Program (“SRRP”). Second, members’ concerns regarding pay and benefits are communicated to management through the RCMP Pay Council process. Third, RCMP members have created the Mounted Police Members’ Legal Fund (“Legal Fund”), a not-for-profit corporation funded through membership dues, which provides legal assistance to RCMP members for employment-related issues.

[3] A little over 15 years ago, this Court held that exclusion of RCMP members from collective bargaining under the *PSLRA*’s predecessor legislation did not infringe s. 2(d): *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989. On this appeal we are asked to reconsider that decision as it relates to the *PSLRA*. Unlike this appeal, however, *Delisle* did not involve a direct challenge to the sufficiency of the SRRP: *Delisle*, at para. 34.

[4] This case was heard together with a related appeal, brought by two Staff Relations Representatives (“SRRs”) on behalf of all members of the RCMP, challenging the constitutionality of federal wage restraint legislation: *Meredith v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 2, [2015] 1 S.C.R. 125. While the factual background of both appeals overlap, they raise different legal issues. *Meredith* addresses the question of whether a piece of legislation and its implementation unconstitutionally interfered with the existing RCMP labour relations scheme, but does not challenge that scheme as a whole as constitutionally deficient under s. 2(d). The present appeal is directed at the constitutionality of the scheme comprising both the *PSLRA* exclusion and the SRRP process.

de travail reposant sur trois éléments principaux. Tout d’abord, les membres peuvent faire valoir leurs préoccupations à propos de leurs conditions de travail par l’entremise du Programme de représentants des relations fonctionnelles (« PRRF »). Ensuite, leurs représentations quant aux questions de nature salariale et quant à leurs avantages sociaux sont transmises à la direction grâce au Conseil de la solde de la GRC. Enfin, les membres de la GRC ont créé le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie (« Fonds de recours juridique ») — société à but non lucratif financée par leurs cotisations — qui leur fournit de l’assistance juridique pour les questions relatives à leur emploi.

[3] Il y a un peu plus de 15 ans, la Cour a conclu que l’exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective établi par la première *LRTFP* alors en vigueur ne portait pas atteinte à l’al. 2d) (*Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989). Dans le présent pourvoi, nous devons réexaminer cette décision en ce qui a trait à la *LRTFP* actuelle, même si dans l’affaire *Delisle*, contrairement à ce qui est en cause en l’espèce, la valeur constitutionnelle du PRRF n’était pas directement contestée (*Delisle*, par. 34).

[4] La présente cause a été entendue en même temps que le pourvoi connexe, formé par deux représentants des relations fonctionnelles (« RRF ») au nom de tous les membres de la GRC, pour contester la constitutionnalité des dispositions législatives diminuant les augmentations salariales accordées aux employés de l’administration fédérale (*Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125). Même si les faits en cause se recoupent, les deux pourvois soulèvent des questions juridiques différentes. Dans l’affaire *Meredith*, la Cour est appelée à décider si une loi et sa mise en œuvre ont interféré de manière inconstitutionnelle avec le régime existant de relations de travail à la GRC, sans que soit contestée la portée constitutionnelle de l’ensemble du régime au regard de l’al. 2d). Le présent pourvoi porte plutôt sur la constitutionnalité du régime qui comprend à la fois l’exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle et le système fondé sur le PRRF.

[5] We conclude that the s. 2(d) guarantee of freedom of association protects a meaningful process of collective bargaining that provides employees with a degree of choice and independence sufficient to enable them to determine and pursue their collective interests. The current RCMP labour relations regime denies RCMP members that choice, and imposes on them a scheme that does not permit them to identify and advance their workplace concerns free from management's influence. Accordingly, we allow the appeal and find that s. 96 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361 ("*RCMP Regulations*"),<sup>1</sup> which was in effect at the time of the hearing of this appeal, is inconsistent with s. 2(d) of the *Charter*. We also find that the exclusion of RCMP members from collective bargaining under para. (d) of the definition of "employee" in s. 2(1) of the *PSLRA* infringes s. 2(d) of the *Charter*. Neither infringement is justified under s. 1 of the *Charter*.

## II. The Parties

[6] The appellants are voluntary, private associations of RCMP members organized at the initiative of members. The Mounted Police Association of Ontario ("MPAO") is a non-profit corporation registered in Ontario, formed in 1998 from an amalgamation of two predecessor groups. It represents RCMP members in the National Division (the National Capital Region), Headquarters (RCMP national office in Ottawa) and "O" Division (Ontario, outside the National Capital Region). The British Columbia Mounted Police Professional Association ("BCMPPA") is a non-profit society incorporated in British Columbia in 1994. Its members are principally drawn from "E" Division (British Columbia). A similar organization, the Association des membres de la Police Montée du Québec Inc., intervenes in

<sup>1</sup> Repealed since the hearing of this appeal (SOR/2014-281, s. 58) and replaced by a substantially similar provision, s. 56 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 2014*, SOR/2014-281 ("*RCMP Regulations, 2014*").

[5] Nous concluons que la liberté d'association garantie par l'al. 2d) protège l'existence d'un processus véritable de négociation collective qui offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de les défendre. Le régime actuel de relations de travail de la GRC prive les membres de cette liberté de choix et leur impose un programme qui ne leur permet pas de définir et de faire valoir leurs préoccupations professionnelles à l'abri de l'influence de la direction. Par conséquent, nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi et nous concluons que l'art. 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361 (« *Règlement de la GRC* »)<sup>1</sup>, qui était en vigueur lorsque le pourvoi a été entendu, viole l'al. 2d) de la *Charte*. Nous sommes également d'opinion que l'exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective prévu à l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2d) de la *Charte*. Enfin, selon nous, aucune de ces violations n'est justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*.

## II. Les parties

[6] Les appelantes sont des associations de membres de la GRC, privées et volontaires, qui ont été mises sur pied par certains d'entre eux. L'Association de la police montée de l'Ontario (« APMO »), une société à but non lucratif immatriculée en Ontario, est issue de la fusion, en 1998, de deux groupes qui l'ont précédée. Elle représente des membres de la GRC appartenant à la Division nationale (de la région de la capitale nationale), à la Direction générale (du quartier général de la GRC à Ottawa) et à la Division « O » (de l'Ontario, excluant la région de la capitale nationale). La British Columbia Mounted Police Professional Association (« BCMPPA ») est une société à but non lucratif constituée en Colombie-Britannique en 1994. Ses membres proviennent principalement de la Division « E » (soit de

<sup>1</sup> Abrogé depuis l'audition du présent pourvoi (DORS/2014-281, art. 58) et remplacé par une disposition essentiellement similaire, l'art. 56 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (2014)*, DORS/2014-281 (« *Règlement de la GRC (2014)* »).

this appeal. It represents the majority of members of “C” Division (Quebec) as well as French-speaking members across Canada.

[7] The goal of all three associations is to represent RCMP members on work-related issues. The associations engage in political lobbying, educational efforts, and social activities. They provide advice and assistance to their members in discipline and grievance matters. Their operations are funded through membership dues, and the associations have no full-time staff. None of the associations has ever been recognized for the purpose of collective bargaining or consultation on workplace issues by RCMP management or the federal government.

[8] The respondent, the Attorney General of Canada, joined by a number of provincial Attorneys General, opposes the appellants’ contention that the current labour relations scheme violates the guarantee of freedom of association under s. 2(d) of the *Charter*.

### III. The Current Process

[9] The labour relations system currently in place at the RCMP is composed of three bodies: the SRRP, the Pay Council and the Legal Fund. The core component of the scheme is the SRRP.

[10] The SRRP is the primary mechanism through which RCMP members can raise labour relations issues (excluding wages), and the only form of employee representation recognized by management. The program is the result of consultations that took place as early as 1974. It was formalized in s. 96 of the *RCMP Regulations*:

**96.** (1) The Force shall have a Division Staff Relations Representative Program to provide for representation of

la Colombie-Britannique). Une organisation semblable, l’Association des membres de la Police Montée du Québec Inc., agit à titre d’intervenante dans le présent pourvoi. Elle représente la majorité des membres de la Division « C » (du Québec) de même que les membres francophones de l’ensemble du pays.

[7] Les trois associations ont pour objectif de représenter des membres de la GRC quant aux questions relatives à leurs conditions de travail. Elles participent à des activités de lobby politique et de sensibilisation, ainsi qu’à des activités sociales. Elles conseillent leurs membres et leur prêtent assistance en matière de discipline et de griefs. Leurs activités sont financées à même les cotisations des membres et elles n’ont aucun employé à temps plein. Aucune des associations n’a été reconnue à quelque moment que ce soit, par la direction de la GRC ou par le gouvernement fédéral, aux fins de négociations collectives ou de consultations au sujet d’enjeux relatifs au travail.

[8] L’intimé, le procureur général du Canada, auquel se sont joints plusieurs procureurs généraux des provinces, conteste la prétention des appelantes voulant que le régime actuel de relations de travail porte atteinte à la liberté d’association garantie par l’al. 2d) de la *Charte*.

### III. Le processus actuel

[9] Le régime de relations de travail actuellement en vigueur au sein de la GRC s’articule autour de trois organismes : le PRRF, qui est au cœur du régime, le Conseil de la solde et le Fonds de recours juridique.

[10] Le PRRF constitue le principal mécanisme par lequel les membres de la GRC peuvent soulever des questions concernant les relations de travail (à l’exception de la solde), et l’unique forme de représentation des employés que reconnaît la direction. Le programme résulte de consultations menées dès 1974. Son existence était officialisée par l’art. 96 du *Règlement de la GRC* :

**96.** (1) La Gendarmerie établit un programme de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles

the interests of all members with respect to staff relations matters.

(2) The Division Staff Relations Representative Program shall be carried out by the division staff relations representatives of the members of the divisions and zones who elect them.

[11] The SRRP process is amplified by the RCMP Staff Relations Representative Program Constitution (“SRRP Constitution”), unilaterally adopted by the SRRP, and by an agreement between the National Executive Committee of the SRRP and the RCMP Commissioner addressing matters such as the composition of the program (the “Agreement”). The SRRP Constitution states the purpose of the program is to “promote mutually beneficial relations between Force management and the wider membership” (s. 2). To this end, the SRRP seeks to provide RCMP members “with fair and equitable representation in staff relations matters and to facilitate their participation in the development and implementation of Force policies and programs” (*ibid.*).

[12] The SRRP was designed to resolve issues at the lowest possible level within the RCMP hierarchy. The aim is that at each level (divisional, regional and national), members’ representatives and management consult on human resources initiatives and policies, with the understanding that the final word always rests with management.

[13] Both the current and former RCMP regulations (s. 96, *RCMP Regulations*; s. 56, *RCMP Regulations, 2014*) provide for SRRP staffing by elected representatives known as the Staff Relations Representatives or SRRs. Thirty-four SRRs are elected by both regular and civilian members of the RCMP for a two-year term and serve in this capacity full-time. Additionally, 150 part-time sub-representatives are elected but continue to perform their regular duties while acting as representatives.

qui a pour objet d’assurer la représentation des membres en matière de relations fonctionnelles.

(2) Le programme de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles est mis en application par les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles qu’élisent les membres des divisions et des secteurs.

[11] Le PRRF est complété à la fois par les Statuts du Programme des représentants des relations fonctionnelles de la GRC (les « Statuts du PRRF »), adoptés unilatéralement par le PRRF, et par une entente intervenue entre le Comité exécutif national du PRRF et le commissaire de la GRC qui précise, entre autres, la structure du programme (« Entente entre le commissaire et le PRRF »). Selon les Statuts du PRRF, le programme vise à « promouvoir des relations mutuellement avantageuses entre la direction et les membres de la Gendarmerie » (art. 2). À cette fin, il a pour objet d’offrir aux membres de la GRC « une représentation juste et équitable en matière de relations fonctionnelles et [de] faciliter leur participation à l’élaboration et à la mise en application des politiques et des programmes de la Gendarmerie » (*ibid.*).

[12] Le PRRF a été conçu pour régler les problèmes à l’échelon le plus bas possible de la hiérarchie de la GRC. Il vise à permettre, à chaque niveau (divisionnaire, régional et national), la tenue de consultations entre les représentants des membres et la direction au sujet des initiatives et des politiques relatives aux ressources humaines, même s’il est entendu que la décision finale revient toujours à la direction.

[13] Suivant à la fois l’ancien et l’actuel règlement de la GRC (l’art. 96 du *Règlement de la GRC*; l’art. 56 du *Règlement de la GRC (2014)*), le PRRF est appliqué par des représentants élus, connus sous le nom de représentants des relations fonctionnelles ou RRF. Trente-quatre RRF sont élus par les membres réguliers et civils de la GRC pour un mandat de deux ans et ils exercent cette fonction à temps plein. Le programme compte de plus 150 sous-représentants à temps partiel, qui sont élus, mais qui continuent d’exercer leurs fonctions courantes pendant leur mandat.

[14] The SRRP is organized regionally and divisionally (generally corresponding to a province or territory) to align with the RCMP's nation-wide structure. The National Caucus is the collective body of elected SRRs. Regional Caucuses comprise all SRRs in a region, while Divisional Caucuses comprise all SRRs and sub-representatives in a province or territory. Regional and Divisional Caucuses provide the formal point of contact between membership and regional and divisional management.

[15] The National Executive Committee ("NEC") is the governing body of the SRRP, as well as the presiding body of the National Caucus. The National Caucus elects two SRRs to fulfill a three-year term as full-time members of the NEC. In addition, one SRR is elected to the NEC by each of the five Regional Caucuses for a one-year term. The two full-time members of the NEC are the formal point of contact for the National Caucus with the national management of the RCMP (Commissioner, senior management, and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness). As such, they attend meetings of the RCMP's Senior Executive Committee, where strategic decisions are made.

[16] To fully understand the SRRP's role and function, it is necessary, as the application judge and the Court of Appeal did, to take a step back and review the history of labour relations at the RCMP and the origins of the SRRP. As we shall see, the SRRP has undergone a number of changes since its inception. None of them, however, has substantially altered its purpose, place or function within the RCMP chain of command.

#### A. *Origins of the Staff Relations Representative Program*

[17] RCMP members were forbidden from unionizing for much of the last century. From 1918 to 1974, *all* associational activities were prohibited on pain of instant dismissal, by virtue of Orders in Council P.C. 1918-2213 and later P.C. 174/1981 (1945). This policy was believed to be necessary to

[14] Le PRRF est organisé en régions et en divisions (qui correspondent pour ainsi dire aux provinces et aux territoires) de manière à refléter la structure de la GRC à l'échelle nationale. Son Caucus national est formé de l'ensemble des RRF. Les caucus régionaux comprennent tous les RRF d'une région, tandis que les caucus divisionnaires regroupent tous les RRF et sous-représentants d'une province ou d'un territoire. Les caucus régionaux et divisionnaires agissent comme point de contact officiel entre les membres et la direction régionale et divisionnaire.

[15] Le Comité exécutif national (« CEN ») constitue l'organe directeur du PRRF. En outre, il préside le Caucus national. Ce dernier élit deux RRF qui siègent à temps plein au CEN pour un mandat de trois ans, tandis qu'un RRF est élu par chacun des cinq caucus régionaux pour y siéger durant un mandat d'un an. Les deux membres à temps plein du CEN agissent comme point de contact officiel entre le Caucus national et la direction nationale de la GRC (le commissaire, la haute direction et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile). À ce titre, ils participent aux réunions de l'État-major supérieur de la GRC, lieu de prises des décisions stratégiques.

[16] Pour bien comprendre le rôle et la fonction du PRRF, il faut revenir sur l'histoire des relations de travail à la GRC et sur les origines du PRRF, comme l'ont fait le juge saisi de la demande et la Cour d'appel. Comme nous le verrons, le PRRF a connu plusieurs changements depuis sa création. Cependant, aucun d'entre eux n'a eu pour effet de modifier sensiblement l'objectif qu'il poursuit, son rôle ou ses fonctions au sein de la chaîne de commandement de la GRC.

#### A. *Origines du Programme de représentants des relations fonctionnelles*

[17] Pendant une grande partie du siècle dernier, il était interdit aux membres de la GRC de se syndiquer. Entre 1918 et 1974, les décrets C.P. 1918-2213 et plus tard C.P. 174/1981 (1945) interdisaient *toute* activité associative, sous peine de congédiement immédiat. Cette politique était jugée nécessaire pour



preserve the loyalty of RCMP members and their obedience to superior orders, which could have been disturbed by allegiance to fellow workers: *Delisle*, at paras. 92-96, per Cory and Iacobucci JJ., dissenting.

[18] Collective bargaining in the federal public service in Canada was implemented in 1967, with the adoption of the *Public Service Staff Relations Act*, S.C. 1966-67, c. 72 (“PSSRA”). Members of the RCMP were excluded from bargaining under that Act, as they continue to be excluded under the *PSLRA*. Prior to the enactment of the *PSSRA* in 1967, a committee struck by the government to examine whether and how to implement collective bargaining in the federal public service had expressed concerns related to loyalty and obedience within the Force. The concerns were of the same nature as the ones which had led to Orders in Council prohibiting all associational activities by RCMP members. In what is known as the Heeney Report, the committee recommended excluding RCMP members from the labour relations regime proposed by it: *Report of the Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service* (1965), at p. 27; *Delisle*, at paras. 97-98, per Cory and Iacobucci JJ., dissenting. The Woods Report of 1968, however, recommended that federal law enforcement officials have the right to organize and engage in collective bargaining, subject to certain limitations (*Canadian Industrial Relations: The Report of the Task Force on Labour Relations* (1969), at para. 440).

[19] Later, in the early 1970s, dissatisfaction within the RCMP led members to take steps towards the formation of a members’ association to advance their interests (J. F. Hardy and A. Ponak, “Staff Relations in the Royal Canadian Mounted Police” (1983), 12 *J. Collective Negotiations* 87, at pp. 89-90). An exploratory committee was established in 1972 in the hopes of establishing an association, and, by early 1974, well-attended meetings to consider forming an association were being held in Montréal, Toronto, Ottawa, Vancouver, and smaller

garantir la loyauté des membres de la GRC et leur obéissance aux ordres de leurs supérieurs, et ainsi éviter les conflits qu’aurait pu provoquer leur allégeance à la cause d’autres travailleurs (*Delisle*, par. 92-96, les juges Cory et Iacobucci, dissidents).

[18] L’existence d’un régime de négociation collective dans la fonction publique au Canada remonte à 1967, avec l’adoption de la première version de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.C. 1966-67, c. 72 (« première *LRTFP* »). Cette loi excluait les membres de la GRC du régime de négociation collective, un principe maintenu par la *LRTFP* actuelle. Avant l’adoption de la première *LRTFP* en 1967, le comité mis sur pied par le gouvernement pour examiner l’opportunité et la manière de mettre en œuvre un régime de négociation collective dans la fonction publique fédérale avait exprimé des inquiétudes sur la loyauté et l’obéissance au sein de la Gendarmerie. Le comité exprimait alors des préoccupations similaires à celles qui avaient mené à la prise des décrets interdisant aux membres de la GRC de se livrer à des activités associatives. Dans ce qui est connu sous le nom de Rapport Heeney, le comité recommandait l’exclusion des membres de la GRC du régime de relations de travail qu’il proposait (*Rapport du Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique* (1965), p. 27; *Delisle*, par. 97-98, les juges Cory et Iacobucci, dissidents). Le Rapport Woods de 1968 proposait toutefois d’accorder aux agents fédéraux responsables de l’application de la loi le droit de s’associer et de négocier collectivement, sous réserve de certaines limites (*Les relations du travail au Canada : Rapport de l’Équipe spécialisée en relations de travail* (1969), par. 440).

[19] Plus tard, au début des années 1970, le mécontentement qui se faisait sentir au sein de la GRC a incité ses membres à entreprendre de former une association pour défendre leurs intérêts (J. F. Hardy et A. Ponak, « Staff Relations in the Royal Canadian Mounted Police » (1983), 12 *J. Collective Negotiations* 87, p. 89-90). Un comité exploratoire a été créé en 1972 dans l’espoir de créer une association, et, au début de l’année 1974, des rencontres sur l’opportunité de constituer une association, qui ont attiré un grand nombre de participants, ont eu lieu à

centres (*SRR Challenge 2000 Review: Final Report* (January 2003), at pp. 10-11). In or around the same time, RCMP management began to show greater openness to members' concerns. The then-Commissioner began a series of annual meetings with members' representatives from each division. It is worth noting that those "representatives" were in some cases elected by the members, but in most cases, were simply appointed by their commanding officers and mandated to attend meetings in addition to their other full-time duties. Consultation occurred, but no agreement was reached on the issues that were raised.

[20] In May 1974, newly appointed RCMP Commissioner Maurice Jean Nadon met with representatives of RCMP members and proposed a plan to formalize labour relations within the RCMP. A referendum was held on the plan, and it was approved by members in all divisions except "C" Division (Quebec), where it was rejected. The Division Staff Relations Representative Program ("DSRRP") was, accordingly, implemented by Commissioner's Standing Order, which formed the program's legal basis from 1974 to 2003 (*Commissioner's Standing Orders (Division Staff Relations Representative Program)* (repealed by *Commissioner's Standing Orders Repealing the Commissioner's Standing Orders (Division Staff Relations Representatives Program)*, SOR/2003-325)). It featured full-time, elected representatives and it was to be funded by Divisional Commanding Officers from within divisional budgets. The DSRRP was led by a program director appointed by the RCMP Commissioner.

[21] The program was progressively implemented within the RCMP. In 1987, a joint committee composed of management representatives and Division Staff Relations Representatives ("DSRRs") was formed to review the program. It concluded that many features of the labour relations plan proposed by the Commissioner in 1974 had never been

Montréal, à Toronto, à Ottawa, à Vancouver et dans de petits centres (*Examen Défi 2000 du programme des RRF : Rapport final* (janvier 2003), p. 10-11). À la même époque, la direction de la GRC a commencé à manifester plus d'ouverture à l'égard des préoccupations des membres et le commissaire alors en poste a entamé une série de réunions annuelles avec les représentants des membres de chaque division. Il convient toutefois de souligner que, si ces « représentants » étaient dans certains cas élus par les membres, ils étaient, dans la plupart des cas, simplement nommés par leur commandant et devaient participer aux réunions en plus d'exercer leurs fonctions à temps plein. Des consultations eurent ainsi lieu, mais aucune entente ne fut conclue sur les questions soulevées.

[20] En mai 1974, le nouveau commissaire, Maurice Jean Nadon, a rencontré les représentants des membres de la GRC et a proposé un plan en vue d'établir un régime formel de relations de travail au sein de la GRC. Le plan a fait l'objet d'un référendum et les membres de toutes les divisions l'approuvèrent, sauf la Division « C » (du Québec). Le Programme de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles (« PRDRF ») a donc été mis en œuvre par les Consignes du commissaire, qui en ont constitué le fondement juridique de 1974 à 2003 (*Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)* (abrogées par les *Consignes du commissaire abrogeant les Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)*, DORS/2003-325)). Le programme comptait des représentants élus qui exerçaient leurs fonctions à temps plein et devait être financé par les commandants divisionnaires à même les budgets de division. Le PRDRF était dirigé par un directeur nommé par le commissaire de la GRC.

[21] Le programme a été mis en œuvre progressivement au sein de la GRC. En 1987, un comité mixte composé de représentants de la direction et de représentants divisionnaires des relations fonctionnelles (« RDRF ») a été formé pour en faire l'examen. Ce comité a conclu que de nombreux éléments du plan de relations de travail proposé par

formally implemented, and were in fact unknown to many RCMP members. At the recommendation of the committee, a chapter dedicated to the DSRRP was then inserted in the RCMP administration manual as a first step towards the program's formal recognition.

#### B. *The SRR Challenge 2000 Review*

[22] In 1999, a review of the inadequacies and shortcomings of the DSRRP was undertaken, partly in response to the constitutional challenge in *Delisle*. The SRR Challenge 2000 Review was the first review of the program to be undertaken at the initiative of the DSRRs. The Caucus of the DSRRP approached the Commissioner to discuss three key principles: independence and accountability; consultation and efficiency; and exclusive agency and caucus discipline (*SRR Challenge 2000 Review: Final Report*, at pp. 29-32).

[23] The SRR Challenge 2000 Review triggered two changes to the functioning of the program (whose name was changed to the SRRP and whose members are known as SRRs). The first change was the adoption by the SRRs of the SRRP Constitution as a governance scheme to replace Commissioner's Standing Orders that had until that time governed the program. The Constitution formalized matters such as the purpose of the program, its composition and its organization. The second change was the execution of the Agreement by the RCMP Commissioner and the NEC of the SRRP. Both changes were implemented in 2002.

[24] As a result of these changes, the Government of Canada repealed the redundant *Commissioner's Standing Orders (Division Staff Relations Representative Program)*. However, some Commissioner's Standing Orders and provisions of the RCMP administrative manual remained in place, to cover matters not addressed by the SRRP Constitution. For instance, s. 3(b) of the *Commissioner's Standing Orders (Representation)*, 1997, SOR/97-399, still limits the member representatives' rights to represent members in grievances, proceedings, preparations

le commissaire en 1974 n'avaient jamais été officiellement appliqués et que, en fait, les membres de la GRC en ignoraient même l'existence. Par suite de la recommandation du comité, un chapitre sur le PRDRF a alors été incorporé au Manuel d'administration de la GRC; il s'agissait d'une première étape vers une reconnaissance formelle de ce programme.

#### B. *L'Examen Défi 2000 du programme des RRF*

[22] En 1999, un examen des lacunes du PRDRF a été entrepris par suite, notamment, de la contestation constitutionnelle dans l'affaire *Delisle*. L'Examen Défi 2000 était le premier examen du programme entrepris à l'initiative des RDRF. Le caucus du PRDRF a communiqué avec le commissaire pour discuter de trois principes clés : l'indépendance et l'obligation de rendre compte, la consultation et l'efficacité, ainsi que le statut d'unique agent négociateur et la discipline au sein du Caucus (*Examen Défi 2000 du programme des RRF : Rapport final*, p. 29-32).

[23] L'Examen Défi 2000 a provoqué deux changements dans le fonctionnement du programme (dont le nom a été changé pour le PRRF et dont les membres portent le titre de RRF). Le premier a été l'adoption par les RRF des Statuts du PRRF à titre de régime de gouvernance pour remplacer les Consignes du commissaire qui avaient jusqu'alors régi le programme. Les Statuts ont officialisé, entre autres, l'objet du programme, sa composition et son organisation. Le deuxième a été la signature de l'entente par le commissaire de la GRC et le CEN du PRRF. Ces deux changements sont survenus en 2002.

[24] Par suite de ces changements, le gouvernement du Canada a abrogé les *Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)* devenues redondantes. Cependant, certaines des Consignes du Commissaire et des dispositions du Manuel d'administration de la GRC sont demeurées en vigueur, car elles couvrent des sujets non abordés dans les Statuts du PRRF. Par exemple, l'al. 3b) des *Consignes de 1997 du commissaire (représentation)*, DORS/97-399, limite encore le droit des représentants des membres d'agir

or appeals under the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10, where that representation “could impair the efficiency, administration or good government of the Force”.

[25] Undoubtedly, the SRR Challenge 2000 Review increased the independence afforded to the SRRP. Pursuant to the Agreement, the NEC now names the SRR Program Director. It also administers its annual budget. However, the reform left the SRRP largely unchanged with respect to its role within the RCMP chain of command.

#### IV. The Present Constitutional Challenge

[26] The current challenge to the SRRP and *PSLRA* was commenced in May 2006. The appellants’ application was heard in the Ontario Superior Court of Justice by MacDonnell J., who rendered his decision before this Court’s judgment in *Fraser*: (2009), 96 O.R. (3d) 20. Applying the then-existing framework, he concluded that s. 96 of the *RCMP Regulations* substantially interfered with freedom of association because (i) the SRRP is not an independent association formed or chosen by members of the RCMP, and (ii) the interaction between the SRRP and management could not reasonably be described as a process of collective bargaining.

[27] The Court of Appeal for Ontario (Doherty, Rosenberg and Juriansz JJ.A.), in a decision rendered after this Court’s decision in *Fraser*, reversed MacDonnell J.’s decision: 2012 ONCA 363, 111 O.R. (3d) 268. The court, per Juriansz J.A., focused on *Fraser*’s description of collective bargaining as a “derivative right” (para. 109, citing *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815) and concluded that “a positive obligation to engage in good faith collective bargaining will only be imposed on an employer when it is effectively impossible for the workers to act collectively to achieve workplace goals” (para. 111).

au nom de ces derniers lors des griefs, des procédures, de la préparation d’observations ou d’appels visés par la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, c. R-10, lorsque la représentation « pourrait nuire à l’efficacité et à la bonne administration de la Gendarmerie ».

[25] Il ne fait aucun doute que l’Examen Défi 2000 a permis de rendre le PRRF plus indépendant. En effet, conformément à l’entente, le CEN nomme désormais le directeur du PRRF et administre le budget annuel du programme. Toutefois, la réforme n’a eu que peu d’incidence sur le rôle du PRRF au sein de la chaîne de commandement de la GRC.

#### IV. La présente contestation constitutionnelle

[26] La présente contestation du PRRF et de la *LRTFP* actuelle a été engagée en mai 2006. La demande des appelantes a été entendue par le juge MacDonnell de la Cour supérieure de justice de l’Ontario, qui a rendu sa décision avant que notre Cour se prononce dans l’affaire *Fraser* : (2009), 96 O.R. (3d) 20. Après avoir appliqué le cadre d’analyse alors reconnu, le juge MacDonnell a conclu que l’art. 96 du *Règlement de la GRC* entravait substantiellement la liberté d’association, parce que (i) le PRRF ne constituait pas une association indépendante formée ou choisie par les membres de la GRC, et que (ii) l’interaction entre le PRRF et la direction ne pouvait pas être raisonnablement qualifiée de processus de négociation collective.

[27] Dans un jugement postérieur à l’arrêt *Fraser* de notre Cour, la Cour d’appel de l’Ontario (les juges Doherty, Rosenberg et Juriansz) a infirmé la décision du juge MacDonnell (2012 ONCA 363, 111 O.R. (3d) 268). La Cour d’appel, sous la plume du juge Juriansz, s’est concentrée sur la notion de « droit dérivé », terme employé par notre Cour dans l’arrêt *Fraser* pour décrire la négociation collective (par. 109, citant *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815), et a conclu que [TRADUCTION] « l’obligation positive de s’engager de bonne foi dans une négociation collective ne sera imposée à l’employeur que s’il est effectivement impossible pour les employés d’agir collectivement en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail » (par. 111).

[28] The Court of Appeal held that it is not “effectively impossible” for RCMP members to meaningfully exercise their s. 2(d) right (para. 121) because of (1) the existence of voluntary associations such as the appellants; (2) the members’ Legal Fund, which assists members; and (3) the SRRP. The Court of Appeal recognized that the SRRP was “created by regulation”, was “not institutionally independent”, and did not allow members of the RCMP to choose “a bargaining agent in a Wagner labour regime” (para. 128). It nevertheless concluded that RCMP members could act collectively through the SRRP to pursue workplace issues in a meaningful way. Accordingly, it held that the current labour relations scheme does not breach s. 2(d) of the *Charter*.

#### V. Issues

[29] On February 20, 2013, the Chief Justice stated the following constitutional questions:

1. Does s. 96 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361, infringe s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. Does para. (d) of the definition of “employee” at s. 2(1) of *Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, infringe s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
4. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

[28] La Cour d’appel a estimé qu’il n’est pas « effectivement impossible » pour les membres de la GRC d’exercer véritablement leur droit garanti par l’al. 2d) (par. 121) en raison de l’existence : (1) d’associations volontaires telles que les appelantes; (2) du Fonds de recours juridique qui fournit de l’assistance à ses membres; et (3) du PRRF. La Cour d’appel a reconnu que le PRRF a été [TRADUCTION] « créé par règlement », qu’il n’était pas « indépendant d’un point de vue institutionnel » et qu’il ne permettait pas aux membres de la GRC de choisir « un agent négociateur dans un régime de relations de travail de type Wagner » (par. 128). Elle a néanmoins conclu que les membres de la GRC pouvaient agir collectivement au moyen du PRRF, et ainsi faire valoir, de façon utile, toute préoccupation relative à leurs conditions de travail. En conséquence, selon la Cour d’appel, le régime actuel de relations de travail ne violait pas l’al. 2d) de la *Charte*.

#### V. Questions en litige

[29] Le 20 février 2013, la Juge en chef a formulé les questions constitutionnelles suivantes :

1. L’article 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361, viole-t-il l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Dans l’affirmative, s’agit-il d’une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique conformément à l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » au par. 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, viole-t-il l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
4. Dans l’affirmative, s’agit-il d’une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique conformément à l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

## VI. Analysis

### A. *Evolution of Section 2(d) Jurisprudence Toward a Purposive and Contextual Approach*

[30] The jurisprudence on freedom of association under s. 2(d) of the *Charter* — which developed mainly with respect to labour relations (J. Fudge, “Freedom of Association”, in E. Mendes and S. Beaulac, eds., *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (5th ed. 2013), 527, at pp. 527-28) — falls into two broad periods. The first period is marked by a restrictive approach to freedom of association. The second period gradually adopts a generous and purposive approach to the guarantee.

[31] In what has come to be known as the Labour Trilogy, a majority of this Court held that s. 2(d) does not protect the right to bargain collectively or the right to strike: *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (the “*Alberta Reference*”); *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; and *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460.

[32] The reasoning is set out most fully in the three opinions issued in the *Alberta Reference*. There Le Dain J., in brief reasons supported by Beetz and La Forest JJ., endorsed an interpretation of s. 2(d) that would protect “the freedom to work for the establishment of an association, to belong to an association, to maintain it, and to participate in its lawful activity without penalty or reprisal” (p. 391). However, he described collective bargaining and the right to strike as “modern rights” created by statute, and hence not protected by s. 2(d) (*ibid.*).

[33] McIntyre J. reached the same conclusion, but for somewhat different reasons. In his view, freedom of association rested on the following proposition: “. . . the attainment of individual goals, through the exercise of individual rights, is generally impossible without the aid and cooperation of others” (p. 395). Accordingly, McIntyre J. held that freedom

## VI. Analyse

### A. *Évolution de la jurisprudence sur l’al. 2d) vers une interprétation téléologique et contextuelle*

[30] La jurisprudence sur la liberté d’association garantie par l’al. 2d) de la *Charte* — qui s’est principalement développée en matière de relations de travail (J. Fudge, « Freedom of Association », dans E. Mendes et S. Beaulac, dir., *Charte canadienne des droits et libertés* (5<sup>e</sup> éd. 2013), 527, p. 527-528) — se divise en deux périodes importantes. La première s’est caractérisée par une interprétation restrictive de la liberté d’association. La seconde a, pour sa part, graduellement privilégié une interprétation généreuse et fondée sur l’objet de la garantie constitutionnelle.

[31] Dans ce qu’on appelle désormais la « trilogie en droit du travail », la Cour a conclu à la majorité que l’al. 2d) ne garantit ni le droit de négocier collectivement ni celui de faire la grève (*Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (« *Renvoi relatif à l’Alberta* »); *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460).

[32] Le raisonnement sous-tendant cette conclusion est expliqué en détail par les trois opinions formulées dans le *Renvoi relatif à l’Alberta*. Dans de brefs motifs, auxquels ont souscrit les juges Beetz et La Forest, le juge Le Dain a retenu une interprétation de l’al. 2d) qui protégeait « la liberté de travailler à la constitution d’une association, d’appartenir à une association, de la maintenir et de participer à ses activités licites sans faire l’objet d’une peine ou de représailles » (p. 391). Toutefois, il a qualifié le droit de négocier collectivement et de faire la grève de « droits contemporains » créés par la loi et, partant, non protégés par l’al. 2d) (*ibid.*).

[33] Le juge McIntyre a conclu de la même manière, mais pour des motifs quelque peu différents. À son avis, la liberté d’association reposait sur la proposition selon laquelle : « . . . pour l’individu, la réalisation de certains objectifs par l’exercice de ses droits individuels est généralement impossible sans l’aide et la coopération d’autrui » (p. 395). Par

of association protected a right to engage collectively in those activities which are constitutionally protected for each individual:

The only basis on which it is contended that the *Charter* enshrines a right to strike is that of freedom of association. Collective bargaining is a group concern, a group activity, but the group can exercise only the constitutional rights of its individual members on behalf of those members. If the right asserted is not found in the *Charter* for the individual, it cannot be implied for the group merely by the fact of association. It follows as well that the rights of the individual members of the group cannot be enlarged merely by the fact of association. [pp. 398-99]

[34] After reviewing six possible approaches to the scope of s. 2(d), McIntyre J. concluded that freedom of association encompassed the right to form and join associations, the right to exercise other constitutional freedoms collectively, and the right to do in concert with others what an individual may lawfully do alone (p. 409). On the particular question before the Court, he found that an individual could not lawfully refuse to work, and that there was no individual equivalent of a strike conducted in accordance with labour legislation (p. 410). Accordingly, he concluded that the right to strike was not protected (p. 412).

[35] Dickson C.J., dissenting (Wilson J. concurring), would have allowed the appeal. He identified three possible approaches to s. 2(d). The first, which he termed the “constitutive” approach, protects the freedom to belong to or form an association (p. 362). The second, the “derivative” approach, goes beyond the constitutive approach to protect associational activity that relates specifically to other constitutional freedoms enumerated in s. 2 (p. 364). Dickson C.J. rejected these alternatives as too restrictive and opted for a third approach. In his view, a purposive approach to freedom of association was needed. He identified the purpose and scope of s. 2(d) as follows, at pp. 365-66:

conséquent, selon lui, la liberté d’association garantissait le droit de s’adonner collectivement à des activités protégées par la Constitution pour chaque individu :

La liberté d’association est le seul motif invoqué à l’appui de la prétention que la *Charte* consacre le droit de grève. La négociation collective constitue une affaire de groupe, une activité de groupe, mais le groupe ne peut exercer, au nom de ses membres, que les droits constitutionnels dont ils jouissent individuellement. Si le droit revendiqué n’est pas prévu par la *Charte* au profit de l’individu, il ne saurait exister implicitement pour le groupe du simple fait de l’association. Il s’ensuit aussi que les droits dont jouissent individuellement les membres du groupe ne sauraient être élargis du simple fait de l’association. [p. 398-399]

[34] Après avoir examiné six interprétations possibles de la portée de l’al. 2d), le juge McIntyre a conclu que la liberté d’association englobait le droit de constituer une association et d’y adhérer, le droit d’exercer collectivement d’autres libertés constitutionnelles et celui d’accomplir de concert avec d’autres ce que l’individu peut licitement accomplir seul (p. 409). À propos de la question particulière dont la Cour était saisie, il a estimé qu’un individu ne peut licitement refuser de travailler et qu’il n’existait pas d’équivalent individuel à la grève menée conformément à la législation en matière de travail (p. 410). Il a donc décidé que le droit de faire la grève n’était pas garanti par la Constitution (p. 412).

[35] Le juge en chef Dickson, dissident (avec l’appui de la juge Wilson), était d’avis d’accueillir le pourvoi. Il a relevé trois approches pouvant être appliquées à l’al. 2d). La première, qu’il a appelée l’approche « constitutive », protégerait la liberté d’appartenir à une association ou de la constituer (p. 362). La deuxième, l’approche « déductive », irait au-delà de l’approche constitutive et viserait à protéger les actes de l’association qui sont liés précisément à d’autres libertés constitutionnelles énumérées à l’art. 2 (p. 364). Le juge en chef Dickson a écarté ces approches parce qu’elles étaient trop restrictives. À son avis, il fallait adopter une troisième approche et aborder la liberté d’association sous l’angle téléologique ou de l’objet visé. Il a exposé comme suit l’objet et la portée de l’al. 2d) :

The purpose of the constitutional guarantee of freedom of association is, I believe, to recognize the profoundly social nature of human endeavours and to protect the individual from state-enforced isolation in the pursuit of his or her ends. . . .

As social beings, our freedom to act with others is a primary condition of community life, human progress and civilized society. Through association, individuals have been able to participate in determining and controlling the immediate circumstances of their lives, and the rules, mores and principles which govern the communities in which they live. . . .

Freedom of association is most essential in those circumstances where the individual is liable to be prejudiced by the actions of some larger and more powerful entity, like the government or an employer. Association has always been the means through which political, cultural and racial minorities, religious groups and workers have sought to attain their purposes and fulfil their aspirations; it has enabled those who would otherwise be vulnerable and ineffective to meet on more equal terms the power and strength of those with whom their interests interact and, perhaps, conflict. . . .

What freedom of association seeks to protect is not association activities *qua* particular activities, but the freedom of individuals to interact with, support, and be supported by, their fellow humans in the varied activities in which they choose to engage.

[36] Dickson C.J. recognized as a starting point that s. 2(d) protected the right to do collectively what one may do as an individual. But he would also have held that the *Charter* protected some collective activities that have no true individual equivalents, including the right to strike.

[37] The approach to freedom of association endorsed by the majority in the Labour Trilogy was affirmed three years later in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367 (“*PIPSC*”). In that case, the *Public Service Act*, R.S.N.W.T. 1974,

À mon sens, la garantie constitutionnelle de la liberté d’association vise à reconnaître la nature sociale profonde des entreprises humaines et à protéger l’individu contre tout isolement imposé par l’état dans la poursuite de ses fins. . . .

En tant qu’êtres sociaux, notre liberté d’agir collectivement est une condition première de la vie communautaire, du progrès humain et d’une société civilisée. En s’associant, les individus ont été en mesure de participer à la détermination et au contrôle des conditions immédiates de leur vie et des règles, mœurs et principes qui régissent les collectivités dans lesquelles ils vivent. . . .

La liberté d’association est on ne peut plus essentielle dans les circonstances où l’individu risque d’être lésé par les actions de quelque entité plus importante et plus puissante comme le gouvernement ou un employeur. L’association a toujours été le moyen par lequel les minorités politiques, culturelles et raciales, les groupes religieux et les travailleurs ont tenté d’atteindre leurs buts et de réaliser leurs aspirations; elle a permis à ceux qui, par ailleurs, auraient été vulnérables et inefficaces de faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit. . . .

Ce que la liberté d’association vise à protéger, ce ne sont pas les activités de l’association en tant qu’activités particulières, mais la liberté des individus d’interagir avec d’autres êtres humains, de les aider et d’être aidés par eux dans les diverses activités qu’ils choisissent d’exercer. [p. 365-366]

[36] Le juge en chef Dickson a reconnu, comme point de départ, que l’al. 2d) protégeait le droit de faire collectivement ce qu’il est permis de réaliser comme individu. Il était toutefois également d’avis que la *Charte* protégeait certaines activités collectives qui n’avaient pas d’équivalent individuel, notamment le droit de faire la grève.

[37] L’interprétation de la liberté d’association qu’ont adoptée les juges majoritaires dans la trilogie en droit du travail a été confirmée trois ans plus tard dans l’arrêt *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367 (« *IPFPC* »). Cette



c. P-13, subjected the employees' choice of bargaining agent to approval by the legislature of the Northwest Territories. Like the present appeal, *PIPSC* involved a challenge to a labour relations scheme that imposed a framework for collective bargaining on a group of public service employees, limiting their ability to represent themselves through a freely chosen association. But the association itself remained entirely independent from management (p. 408).

[38] The seven judges who heard the case wrote five separate opinions. The majority agreed with Sopinka J. who concluded that s. 2(d) protected only the ability to form and join unions, but did not protect the right to collective bargaining. Famously, he outlined four principles concerning the scope of s. 2(d) drawn from the *Alberta Reference*, at p. 402:

... first, that s. 2(d) protects the freedom to establish, belong to and maintain an association; second, that s. 2(d) does not protect an activity solely on the ground that the activity is a foundational or essential purpose of an association; third, that s. 2(d) protects the exercise in association of the constitutional rights and freedoms of individuals; and fourth, that s. 2(d) protects the exercise in association of the lawful rights of individuals.

[39] Sopinka J.'s disposition of the case was supported by Dickson C.J., La Forest J. and L'Heureux-Dubé J., but only L'Heureux-Dubé J. endorsed the third and fourth propositions as limiting principles under s. 2(d). Dickson C.J. and La Forest J. each found that the appeal could be resolved by application of the Labour Trilogy's conclusion that s. 2(d) did not protect collective bargaining, without deciding the broader question of its scope.

[40] Cory J. (Wilson and Gonthier JJ. concurring), dissented on the scope of freedom of association. In his view, freedom of association permits individuals

affaire portait sur la *Public Service Act*, R.S.N.W.T. 1974, c. P-13, qui subordonnait le choix d'un agent négociateur par les employés à l'approbation de la législature des Territoires du Nord-Ouest. Tout comme en l'espèce, la Cour était alors saisie d'une contestation relative à un régime de relations de travail qui imposait un cadre de négociation collective à un groupe de fonctionnaires et qui limitait ainsi leur capacité d'être représentés par l'intermédiaire d'une association librement choisie. Cela dit, l'association comme telle demeurait tout à fait indépendante de la direction (p. 408).

[38] Les sept juges qui ont entendu le pourvoi ont rédigé cinq opinions distinctes. Les juges majoritaires ont convenu avec le juge Sopinka qui a conclu que l'al. 2d) protégeait uniquement la capacité de constituer un syndicat et d'y adhérer, et non le droit de négocier collectivement. Il a en outre formulé comme suit, à la p. 402, sa célèbre description des quatre principes dégagés du *Renvoi relatif à l'Alberta* sur la portée de l'al. 2d) :

... premièrement, l'al. 2d) protège la liberté de constituer une association, de la maintenir et d'y appartenir; deuxièmement, l'al. 2d) ne protège pas une activité pour le seul motif que cette activité est un objet fondamental ou essentiel d'une association; troisièmement, l'al. 2d) protège l'exercice collectif des droits et libertés individuels consacrés par la Constitution; et quatrièmement, l'al. 2d) protège l'exercice collectif des droits légitimes des individus.

[39] Le juge en chef Dickson ainsi que les juges La Forest et L'Heureux-Dubé ont souscrit au dispositif du juge Sopinka, mais seule la juge L'Heureux-Dubé a confirmé l'effet restrictif des troisième et quatrième principes au regard de la portée de l'al. 2d). Le juge en chef Dickson et le juge La Forest ont conclu, dans des motifs distincts, que le pourvoi pouvait être tranché en appliquant la conclusion formulée dans la trilogie en droit du travail selon laquelle l'al. 2d) ne protégeait pas la négociation collective, sans se prononcer sur la question plus large de sa portée.

[40] Le juge Cory (avec l'accord des juges Wilson et Gonthier) était dissident sur la portée de la liberté d'association. À son avis, cette liberté permet aux

to work together for the purpose of achieving common goals. This freedom is fundamental to a free and democratic society and extends into the workplace. He succinctly stated one aspect of freedom of association in the workplace:

Whenever people labour to earn their daily bread, the right to associate will be of tremendous significance. Wages and working conditions will always be of vital importance to an employee. It follows that for an employee the right to choose the group or association that will negotiate on his or her behalf with regard to those wages and working conditions is of fundamental importance. The association will play a very significant role in almost every aspect of the employee's life at work, acting as advisor, as spokesperson in negotiations, and as a shield against wrongful acts of the employer. If collective bargaining is to function properly, employees must have confidence in their representative. That confidence will be lost if the individual employee is unable to choose the association. [Emphasis added; p. 380.]

[41] To recap, and notwithstanding noteworthy dissents, the majority of this Court in this early period maintained a narrow view of freedom of association, which protected only the bare formation of the association and the collective exercise of individual freedoms. This view prevailed for some time. Outside the labour relations context, the same approach was applied in *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157. And in the labour relations context, this approach resulted in the majority of this Court holding that the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* did not violate s. 2(d) in the 1999 case of *Delisle*.

[42] Parallel to these cases, the Court considered the “negative” aspect of freedom of association — the freedom not to associate: *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *R. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 SCC 70, [2001] 3 S.C.R. 209; affirmed in *Bernard*

individus de collaborer pour réaliser des objectifs communs. Il s'agit d'un droit fondamental dans une société libre et démocratique et il s'applique dans le contexte du travail. Le juge Cory a exposé brièvement un des aspects de la liberté d'association dans ce contexte :

Partout où des personnes travaillent pour gagner leur vie, le droit d'association a une importance énorme. Le salaire et les conditions de travail auront toujours une importance vitale pour un employé. Il s'ensuit que pour un employé, le droit de choisir le groupe ou l'association qui négociera pour son compte ce salaire et ces conditions de travail a une importance fondamentale. L'association jouera un rôle très important dans à peu près tous les aspects de la vie de l'employé dans son lieu de travail, en faisant fonction de conseiller, de porte-parole dans les négociations et de rempart contre les actes illicites de l'employeur. Pour que les négociations collectives donnent des résultats, les employés doivent avoir confiance en leurs représentants. Cette confiance n'existera pas si l'employé à titre individuel n'est pas en mesure de choisir l'association. [Nous soulignons; p. 380.]

[41] Pour résumer, et malgré des dissidences notables, on peut affirmer que, pendant cette première période, les juges majoritaires de la Cour ont donné à la liberté d'association une interprétation étroite qui ne protégeait que la simple constitution de l'association et l'exercice collectif des libertés individuelles. Cette interprétation a prédominé pendant un certain temps. Ainsi, dans un contexte autre que celui des relations de travail, elle a été appliquée dans l'arrêt *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157. Puis, de nouveau dans le domaine des relations de travail, elle a amené les juges majoritaires de la Cour à conclure, dans l'arrêt *Delisle* rendu en 1999, que l'exclusion des membres de la GRC de l'application de la première *LRTFP* ne portait pas atteinte à l'al. 2d).

[42] Parallèlement aux affaires mentionnées précédemment, la Cour a examiné « l'envers » de la liberté d'association, soit celle de ne pas s'associer : *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC

*v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 13, [2014] 1 S.C.R. 227. But, *Lavigne* and *Advance Cutting* are significant because they applied a purposive approach to s. 2(d). In *Lavigne*, at p. 318, La Forest J. suggested that, in keeping with democratic ideals, the guarantee of freedom of association should be interpreted as protecting “the individual’s potential for self-fulfillment and realization as surely as voluntary association will develop it”. (See also *Lavigne*, at p. 344, per McLachlin J.; and *Advance Cutting*, at paras. 15-17, per Bastarache J., and at paras. 170-71, per LeBel J.) Both judgments emphasized the importance of a purposive interpretation of s. 2(d).

[43] These cases marked the beginning of a more generous, purposive approach to s. 2(d) — an approach that was resoundingly affirmed in *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016. In that case, agricultural workers challenged their exclusion from the collective bargaining regime created by the Ontario *Labour Relations Act, 1995*, S.O. 1995, c. 1, Sch. A. Bastarache J., for the majority, began his analysis with a review of the existing case law, concluding that Sopinka J.’s four principles could not capture all of the potential scope of s. 2(d). Justice Bastarache wrote, at para. 16:

In my view, while the four-part test for freedom of association sheds light on this concept, it does not capture the full range of activities protected by s. 2(d). In particular, there will be occasions where a given activity does not fall within the third and fourth rules set forth by Sopinka J. in *PIPSC*, *supra*, but where the state has nevertheless prohibited that activity solely because of its associational nature. These occasions will involve activities which (1) are not protected under any other constitutional freedom, and (2) cannot, for one reason or another, be understood as the lawful activities of individuals.

[44] This renewed focus on the collective aspect of freedom of association and on its purposive

70, [2001] 3 R.C.S. 209; confirmé par *Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 13, [2014] 1 R.C.S. 227. Or, les arrêts *Lavigne* et *Advance Cutting* sont importants parce qu’ils ont appliqué à l’al. 2d) l’interprétation téléologique. Dans *Lavigne*, le juge La Forest a suggéré que, conformément aux idéaux démocratiques, la garantie de la liberté d’association devrait être interprétée de manière à protéger « la possibilité pour l’individu de réaliser son épanouissement et son accomplissement personnels aussi sûrement que l’association volontaire la développera » (p. 318). (Voir aussi *Lavigne*, p. 344, la juge McLachlin; et *Advance Cutting*, par. 15-17, le juge Bastarache, et par. 170-171, le juge LeBel.) Les deux arrêts ont souligné l’importance de donner une interprétation téléologique à l’al. 2d).

[43] Ces décisions ont marqué l’amorce du virage de la Cour vers une interprétation plus généreuse et fondée sur l’objet visé de l’al. 2d), interprétation confirmée de manière catégorique dans l’arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016. Dans cette affaire, des travailleurs agricoles contestaient leur exclusion du régime de négociation collective créé par la *Loi de 1995 sur les relations de travail* de l’Ontario, L.O. 1995, c. 1, ann. A. Au nom des juges majoritaires, le juge Bastarache a commencé son analyse par un examen de la jurisprudence et a conclu que les quatre principes énoncés par le juge Sopinka ne rendaient pas compte de toute la portée potentielle de l’al. 2d). Le juge Bastarache a écrit ces commentaires, au par. 16 :

À mon avis, même si le critère à quatre volets applicable à la liberté d’association clarifie cette notion, il ne rend pas compte de toute la gamme d’activités protégées par l’al. 2d). En particulier, il y a des cas où une activité n’est pas visée par les troisième et quatrième règles énoncées par le juge Sopinka dans *IPFPC*, précité, mais où l’État l’interdit néanmoins en raison seulement de sa nature associative. Il s’agit d’activités (1) qui ne sont pas protégées par une autre liberté constitutionnelle, et (2) qui ne peuvent, pour une raison ou une autre, être considérées comme des activités licites d’un individu.

[44] En raison de l’importance accrue qui avait été accordée à l’aspect collectif de la liberté d’association

interpretation led to the express recognition of a s. 2(d) right to collective bargaining in *Health Services*. All seven judges who heard that appeal agreed that a purposive interpretation of s. 2(d) required constitutional protection for the right of employees to engage in a process of collective bargaining:

Based on the principles developed in *Dunmore* and in this historical and international perspective, the constitutional right to collective bargaining concerns the protection of the ability of workers to engage in associational activities, and their capacity to act in common to reach shared goals related to workplace issues and terms of employment.

(Para. 89, per McLachlin C.J. and LeBel J.; see also para. 174, per Deschamps J.)

[45] Finally, in *Fraser*, this Court reaffirmed that s. 2(d) confers the right to a process of collective bargaining, understood as meaningful association in pursuit of workplace goals. This process includes the employees' rights to join together, to make collective representations to the employer, and to have those representations considered in good faith:

What s. 2(d) guarantees in the labour relations context is a meaningful process. A process which permits an employer not even to consider employee representations is not a meaningful process. . . . Without such a process, the purpose of associating in pursuit of workplace goals would be defeated, resulting in a significant impairment of the exercise of the right to freedom of association. One way to interfere with free association in pursuit of workplace goals is to ban employee associations. Another way, just as effective, is to set up a system that makes it impossible to have meaningful negotiations on workplace matters. [para. 42]

[46] In summary, after an initial period of reluctance to embrace the full import of the freedom of association guarantee in the field of labour relations,

et à son interprétation téléologique, l'arrêt *Health Services* a expressément reconnu que l'al. 2d) garantit le droit de négocier collectivement. Les sept juges qui ont entendu ce pourvoi ont tous convenu que, selon une interprétation téléologique de l'al. 2d), le droit des employés de participer à un processus de négociation collective devait bénéficier d'une protection constitutionnelle :

Selon les principes élaborés dans *Dunmore* et dans cette perspective historique et internationale, le droit constitutionnel de négocier collectivement vise à protéger la capacité des travailleurs de participer à des activités associatives et leur capacité d'agir collectivement pour réaliser des objectifs communs concernant des questions liées au milieu de travail et leurs conditions de travail.

(Par. 89, la juge en chef McLachlin et le juge LeBel; voir aussi le par. 174, la juge Deschamps.)

[45] Enfin, dans l'arrêt *Fraser*, la Cour a réaffirmé que l'al. 2d) confère le droit de participer à un processus de négociation collective, c'est-à-dire de former une association véritable en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail. Ce droit à un processus véritable s'entend des droits des employés de s'associer, de formuler des revendications collectives auprès de l'employeur et de les voir prises en considération de bonne foi :

En effet, [l'al. 2d)] garantit, dans le contexte des relations du travail, le droit à un processus véritable. Dans cette optique, on ne saurait tenir pour véritable un processus qui permet à l'employeur de ne même pas prendre en compte les observations de ses employés. [ . . . ] À défaut d'un tel processus, l'association aux fins de réaliser des objectifs liés au travail perd sa raison d'être, ce qui entrave substantiellement l'exercice de la liberté d'association. On peut entraver l'exercice de la liberté d'association voué à la réalisation d'objectifs liés au travail en frappant d'interdiction la formation d'associations d'employés. On peut le faire tout aussi efficacement en établissant un système qui rend impossible la négociation véritable de questions liées au travail. [par. 42]

[46] En résumé, après une période initiale marquée par une réticence à reconnaître toute la portée de la liberté d'association en matière de relations de

the jurisprudence has evolved to affirm a generous approach to that guarantee. This approach is centred on the purpose of encouraging the individual's self-fulfillment and the collective realization of human goals, consistent with democratic values, as informed by "the historical origins of the concepts enshrined" in s. 2(d): *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344.

B. *Defining the Scope of the Section 2(d) Guarantee*

(1) A Purposive, Generous and Contextual Approach

[47] As is the case with other *Charter* rights, the jurisprudence establishes that s. 2(d) must be interpreted in a purposive and generous fashion, having regard to "the larger objects of the *Charter* . . . , to the language chosen to articulate the . . . freedom, to the historical origins of the concepts enshrined, and where applicable, to the meaning and purpose of the other specific rights and freedoms with which it is associated within the text of the *Charter*": *Big M Drug Mart*, at p. 344. In a phrase, in order to determine whether a restriction on the right to associate violates s. 2(d) by offending its purpose, we must look at the associational activity in question in its full context and history. Neither the text of s. 2(d) nor general principles of *Charter* interpretation support a narrow reading of freedom of association.

[48] This interpretative approach to freedom of association is consistent with the approach to other basic rights connected with human activities and needs. The scope of freedom of religion, for example, is derived from its history and the range of activities to which it applies — holding, proclaiming and transmitting beliefs in the bosom of a secular state (R. Moon, "Freedom of Conscience and Religion", in Mendes and Beaulac, 339). Similarly, the scope of freedom of expression is defined by the different forms it takes and the different interests it protects — including, notably, "the quest for truth, self-fulfillment, and an embracing marketplace of ideas": *Saskatchewan (Human Rights Commission)*

travail, la jurisprudence a évolué vers une approche généreuse de cette liberté. Cette approche visait essentiellement à encourager l'épanouissement individuel et la réalisation collective des objectifs humains, dans le respect des valeurs démocratiques, à la lumière des « origines historiques des concepts enchâssés » dans l'al. 2d) (*R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344).

B. *Définir la portée du droit garanti par l'al. 2d)*

(1) Une interprétation téléologique, généreuse et contextuelle

[47] Comme dans le cas d'autres droits protégés par la *Charte*, la jurisprudence a établi que l'al. 2d) doit recevoir une interprétation généreuse et téléologique, qui tient compte des « objectifs plus larges de la *Charte* [. . .], des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, [. . .] du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte* » (*Big M Drug Mart*, p. 344). Bref, pour déterminer si une restriction au droit d'association viole l'al. 2d) du fait qu'elle contrevient à l'objet de cette disposition, nous devons considérer l'activité associative en cause dans son contexte global et en fonction de son histoire. En effet, ni le libellé de l'al. 2d) ni les principes généraux d'interprétation de la *Charte* ne favorisent une lecture restrictive de la liberté d'association.

[48] Cette interprétation de la liberté d'association correspond à celle donnée à d'autres droits fondamentaux relatifs aux activités et aux besoins de l'être humain. La portée de la liberté de religion, par exemple, tient à son historique et à la gamme d'activités auxquelles elle s'applique — avoir, manifester et transmettre des croyances au sein d'un État laïc (R. Moon, « Freedom of Conscience and Religion », dans Mendes et Beaulac, 339). De même, la portée de la liberté d'expression se définit par ses différentes manifestations et les intérêts divers qu'elle protège — notamment, « la recherche de la vérité, [. . .] l'épanouissement personnel ou [. . .] la tenue d'un débat d'idées riche et ouvert » (le juge

v. *Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467, at para. 171, per Rothstein J. for the Court; see also *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697, at p. 766; P. B. Schabas, “The Ups and Downs of Freedom of Expression — Section 2(b)”, in R. Gilliland, ed., *The Charter at Thirty* (2012), 1; H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (5th ed. 2008), at p. 1060. An activity-based contextual approach is equally essential for freedom of association. Freedom of association, like the other s. 2 freedoms — freedom of expression, conscience and religion, and peaceful assembly — protects rights fundamental to Canada’s liberal democratic society.

[49] Freedom of association is not derivative of these other rights. It stands as an independent right with independent content, essential to the development and maintenance of the vibrant civil society upon which our democracy rests.

[50] The purposes underlying *Charter* rights and freedoms may be framed at varying levels of abstraction. At the broadest level, a purposive interpretation must be consistent with the “larger objects of the *Charter*”, including “basic beliefs about human worth and dignity” and the maintenance of “a free and democratic political system”: *Big M Drug Mart*, at pp. 344 and 346; see also *Health Services*, at para. 81. At the same time, however, while *Charter* rights and freedoms should be given a broad and liberal interpretation, a purposive analysis also requires courts to consider the most concrete purpose or set of purposes that underlies the right or freedom in question, based on its history and full context. That is the task to which we now turn with respect to s. 2(d).

Rothstein au nom de la Cour dans *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467, par. 171; voir aussi *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, p. 766; P. B. Schabas, « The Ups and Downs of Freedom of Expression — Section 2(b) », dans R. Gilliland, dir., *The Charter at Thirty* (2012), 1; H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (5<sup>e</sup> éd. 2008), p. 1060). Il est tout aussi essentiel d’adopter une interprétation contextuelle fondée sur les activités visées à l’égard de la liberté d’association. À l’instar des autres libertés garanties par l’art. 2 — la liberté d’expression, la liberté de conscience et de religion, et la liberté de réunion pacifique —, la liberté d’association protège des droits de nature fondamentale dans une société libérale et démocratique que forme le Canada.

[49] Le droit d’association ne représente pas un droit simplement dérivé des autres droits et libertés garantis par la Constitution. Au contraire, il constitue un droit distinct doté d’un contenu autre, un droit essentiel au développement et au maintien de la société civile dynamique sur laquelle repose notre démocratie.

[50] Par ailleurs, les objectifs qui sous-tendent les droits et libertés garantis par la *Charte* peuvent atteindre divers niveaux d’abstraction. Au niveau le plus élevé, une interprétation téléologique doit être compatible avec les « objectifs plus larges de la *Charte* », y compris les « convictions fondamentales quant à la valeur et à la dignité de l’être humain » et le maintien d’un « système politique libre et démocratique » (*Big M Drug Mart*, p. 344 et 346; voir aussi *Health Services*, par. 81). Cela dit, s’il faut certes donner aux droits et libertés protégés par la *Charte* une interprétation large et libérale, une analyse téléologique exige aussi que les tribunaux examinent l’objectif le plus concret — ou l’ensemble des objectifs les plus concrets — qui sous-tend le droit ou la liberté en cause, eu égard à son historique et à son contexte global. C’est la tâche à laquelle nous allons maintenant nous livrer au sujet de l’al. 2d).

(2) The Content of Section 2(d) Protection

[51] In his dissenting reasons in the *Alberta Reference*, Dickson C.J. identified three possible approaches to the interpretation of s. 2(d) — constitutive, derivative and purposive. We conclude that s. 2(d) protects each of the aspects of freedom of association with which these approaches are concerned.

[52] The narrowest approach, the “constitutive”, would protect only the bare right to belong to or form an association. The state would thus be prohibited from interfering with individuals meeting or forming associations, but would be permitted to interfere with the *activities* pursued by the associations people form. This protection, while narrow, is not trivial; history is replete with examples of states that have banned associations or prevented people from associating, either absolutely or in terms of restrictions on the number of people who can associate for a particular purpose.

[53] The “derivative” approach would protect not only the right to associate, but also the right to associational *activity* that specifically relates to other constitutional freedoms. This approach prevails in the United States, where freedom of association is recognized insofar as it supports other constitutional rights, like freedom of religion and the political rights. Beyond this, however, associational activities would not be constitutionally protected.

[54] The purposive approach, adopted by Dickson C.J. in the *Alberta Reference*, defines the content of s. 2(d) by reference to the purpose of the guarantee of freedom of association: “. . . to recognize the profoundly social nature of human endeavours and to protect the individual from state-enforced isolation in the pursuit of his or her ends” (*Alberta Reference*, at p. 365). The object of Dickson C.J.’s words is a concrete one, not an abstract expression of a desire for a better life. Elaborating on this interpretive approach, Dickson C.J. states that the purpose

(2) Le contenu de la protection conférée par l’al. 2d)

[51] Dans le *Renvoi relatif à l’Alberta*, le juge en chef Dickson, dissident, a énoncé trois approches possibles quant à l’interprétation de l’al. 2d) : l’approche constitutive, l’approche déductive et l’approche téléologique. Nous concluons que l’al. 2d) protège chacun des aspects de la liberté d’association visés par ces approches.

[52] L’approche la plus restrictive, soit l’approche « constitutive », ne protège que le simple droit d’appartenir à une association ou de la constituer. L’État n’aurait donc pas le droit d’empêcher les gens de se réunir ou de constituer des associations, mais il pourrait intervenir dans les *activités* exercées par les associations ainsi formées. Cette protection, bien qu’étroite, n’est pas négligeable. L’histoire donne de nombreux exemples d’États qui ont interdit les associations ou empêché les citoyens de s’associer, soit de façon absolue, soit en restreignant le nombre de personnes autorisées à se regrouper dans un but précis.

[53] L’approche « déductive » protège non seulement le droit de s’associer, mais aussi celui d’exercer des *activités* associatives qui s’attachent expressément à d’autres libertés constitutionnelles. Cette approche est appliquée aux États-Unis, où la liberté d’association est reconnue dans la mesure où elle renforce d’autres droits constitutionnels comme la liberté de religion et les droits politiques. Sous cette réserve, les activités associatives ne jouissent pas d’une protection constitutionnelle.

[54] L’approche téléologique, adoptée par le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l’Alberta*, définit le contenu de l’al. 2d) au regard de l’objet de la protection du droit d’association, soit de : « . . . reconnaître la nature sociale profonde des entreprises humaines et [de] protéger l’individu contre tout isolement imposé par l’État dans la poursuite de ses fins » (*Renvoi relatif à l’Alberta*, p. 365). L’objet auquel réfère le juge en chef Dickson est concret; il ne correspond pas à l’expression abstraite d’un désir d’une vie meilleure. Lorsqu’il a

of the freedom of association encompasses the protection of (1) individuals joining with others to form associations (the constitutive approach); (2) collective activity in support of other constitutional rights (the derivative approach); and (3) collective activity that enables “those who would otherwise be vulnerable and ineffective to meet on more equal terms the power and strength of those with whom their interests interact and, perhaps, conflict”: *Alberta Reference*, at p. 366.

[55] The purposive approach thus recognizes that freedom of association is empowering, and that we value the guarantee enshrined in s. 2(d) because it empowers groups whose members’ individual voices may be all too easily drowned out. This conclusion is rooted in “the historical origins of the concepts enshrined” in s. 2(d) (*Big M Drug Mart*, at p. 344).

[56] The historical emergence of association as a fundamental freedom — one which permits the growth of a sphere of civil society largely free from state interference — has its roots in the protection of religious minority groups: M. Walzer, “The Concept of Civil Society”, in M. Walzer, ed., *Toward a Global Civil Society* (1995), 7, at p. 20. More recent history also illustrates how the freedom to associate has contributed to the women’s suffrage and gay rights movements: J. D. Inazu, *Liberty’s Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly* (2012), at p. 45; and D. Carpenter, “Expressive Association and Anti-Discrimination Law After *Dale*: A Tripartite Approach” (2001), 85 *Minn. L. Rev.* 1515.

[57] Historically, those most easily ignored and disempowered as individuals have staked so much on freedom of association precisely because association was the means by which they could gain a voice in society. As Dickson C.J. put it in the *Alberta Reference*:

exploré plus en détail cette interprétation, le juge en chef Dickson a précisé que l’objet de la liberté d’association englobe la protection (1) de la capacité des individus de se joindre à d’autres pour former des associations (l’approche constitutive); (2) de l’activité collective à l’appui d’autres droits constitutionnels (l’approche déductive); et (3) de l’activité collective qui permet à « ceux qui, par ailleurs, auraient été vulnérables et inefficaces de faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagiss[ent] et, peut-être même, entr[ent] en conflit » (*Renvoi relatif à l’Alberta*, p. 366).

[55] L’approche téléologique reconnaît donc que la liberté d’association est constitutive de pouvoirs. En effet, nous attachons de l’importance à la garantie inscrite à l’al. 2d) parce qu’elle accorde des pouvoirs à des groupes dont les membres, pris individuellement, pourraient trop facilement ne pas réussir à se faire entendre. Cette conclusion se fonde sur les « origines historiques des concepts enchâssés » à l’al. 2d) (*Big M Drug Mart*, p. 344).

[56] L’émergence historique du droit d’association en tant que liberté fondamentale — une liberté qui permet à une sphère de la société civile de se développer largement à l’abri de l’ingérence de l’État — puise son origine dans la protection des minorités religieuses (M. Walzer, « The Concept of Civil Society », dans M. Walzer, dir., *Toward a Global Civil Society* (1995), 7, p. 20). L’histoire plus récente illustre également l’apport de la liberté d’association au vote des femmes et aux mouvements en faveur des droits des homosexuels (J. D. Inazu, *Liberty’s Refuge : The Forgotten Freedom of Assembly* (2012), p. 45; et D. Carpenter, « Expressive Association and Anti-Discrimination Law After *Dale* : A Tripartite Approach » (2001), 85 *Minn. L. Rev.* 1515).

[57] Si les personnes les plus facilement ignorées et désavantagées ont toujours misé autant sur la liberté d’association, c’est précisément parce que l’association est le moyen de faire entendre leur voix dans la société. Comme l’a affirmé le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l’Alberta* :



Freedom of association is most essential in those circumstances where the individual is liable to be prejudiced by the actions of some larger and more powerful entity, like the government or an employer. Association has always been the means through which political, cultural and racial minorities, religious groups and workers have sought to attain their purposes and fulfil their aspirations; it has enabled those who would otherwise be vulnerable and ineffective to meet on more equal terms the power and strength of those with whom their interests interact and, perhaps, conflict. [Emphasis added; pp. 365-66.]

[58] This then is a fundamental purpose of s. 2(d) — to protect the individual from “state-enforced isolation in the pursuit of his or her ends”: *Alberta Reference*, at p. 365. The guarantee functions to protect individuals against more powerful entities. By banding together in the pursuit of common goals, individuals are able to prevent more powerful entities from thwarting their legitimate goals and desires. In this way, the guarantee of freedom of association empowers vulnerable groups and helps them work to right imbalances in society. It protects marginalized groups and makes possible a more equal society.

[59] The flip side of the purposive approach to freedom of association under s. 2(d) is that the guarantee will not necessarily protect all associational activity. Section 2(d) of the *Charter* is aimed at reducing social imbalances, not enhancing them. For this reason, some collective activity lies outside the *Charter*’s protection. For example, associational activity that constitutes violence is not protected by s. 2(d): *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, at para. 107.

[60] Whether there are other categories of activity in addition to violence that are by their very nature entirely excluded from s. 2(d) protection need not be canvassed here. It suffices to note that a purposive interpretation of s. 2(d) confers *prima facie* protection on a broad range of associational activity, subject to limits justified pursuant to s. 1 of the *Charter*.

La liberté d’association est on ne peut plus essentielle dans les circonstances où l’individu risque d’être lésé par les actions de quelque entité plus importante et plus puissante comme le gouvernement ou un employeur. L’association a toujours été le moyen par lequel les minorités politiques, culturelles et raciales, les groupes religieux et les travailleurs ont tenté d’atteindre leurs buts et de réaliser leurs aspirations; elle a permis à ceux qui, par ailleurs, auraient été vulnérables et inefficaces de faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit. [Nous soulignons; p. 365-366.]

[58] Un des objets fondamentaux de l’al. 2d) est donc de protéger l’individu contre « tout isolement imposé par l’État dans la poursuite de ses fins » (*Renvoi relatif à l’Alberta*, p. 365). Cette garantie permet de protéger les individus contre des entités plus puissantes. En s’unissant pour réaliser des objectifs communs, des personnes sont capables d’empêcher des entités plus puissantes de faire obstacle aux buts et aux aspirations légitimes qu’elles peuvent avoir. Le droit à la liberté d’association confère donc certains pouvoirs aux groupes vulnérables et les aide à corriger les inégalités au sein de la société. Il protège ainsi les groupes marginalisés et favorise la formation d’une société plus équitable.

[59] L’application de l’approche téléologique à la liberté d’association garantie par l’al. 2d) a toutefois pour revers que cette garantie ne protégera pas nécessairement toutes les activités associatives. En effet, puisque cette disposition vise à réduire les inégalités sociales, et non à les accentuer, certaines activités collectives échappent à la protection de la *Charte*. C’est le cas, par exemple, des activités associatives violentes (*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 107).

[60] En l’espèce, il n’est pas nécessaire de déterminer si, en plus de la violence, d’autres catégories d’activités sont entièrement exclues de la protection conférée par l’al. 2d) en raison de leur nature même. Il suffit de souligner qu’une interprétation téléologique de l’al. 2d) protège à première vue un vaste éventail d’activités associatives, sous réserve des limites justifiées au regard de l’article premier de la *Charte*.

[61] The nature of a given associational activity and its relation to the underlying purpose of s. 2(d) may also be relevant to the s. 1 analysis, in the same way that the nature of particular expression is relevant in s. 2(b) cases. For instance, as Rothstein J. explains in *Whatcott*, at paras. 112 and 114:

Violent expression and expression that threatens violence does not fall within the protected sphere of s. 2(b) of the *Charter*: *R. v. Khawaja*, 2012 SCC 69, [2012] 3 S.C.R. 555, at para. 70. However, apart from that, not all expression will be treated equally in determining an appropriate balancing of competing values under a s. 1 analysis. That is because different types of expression will be relatively closer to or further from the core values behind the freedom, depending on the nature of the expression. This will, in turn, affect its value relative to other *Charter* rights, the exercise or protection of which may infringe freedom of expression.

Hate speech is at some distance from the spirit of s. 2(b) because it does little to promote, and can in fact impede, the values underlying freedom of expression. As noted by Dickson C.J. in *Keegstra*, expression can be used to the detriment of the search for truth (p. 763). As earlier discussed, hate speech can also distort or limit the robust and free exchange of ideas by its tendency to silence the voice of its target group. It can achieve the self-fulfillment of the publisher, but often at the expense of that of the victim. These are important considerations in balancing hate speech with competing *Charter* rights . . . [Emphasis added.]

[62] Section 2(d), we have seen, protects associational activity for the purpose of securing the individual against state-enforced isolation and empowering individuals to achieve collectively what they could not achieve individually. It follows that the associational rights protected by s. 2(d) are not

[61] La nature de l'activité associative et sa relation à l'objet sous-jacent de l'al. 2d) peuvent également devenir pertinentes pour les besoins d'une analyse fondée sur l'article premier, tout comme la nature d'une forme particulière d'expression l'est dans les affaires pertinentes relatives à l'al. 2b). À titre d'exemple, comme l'a expliqué le juge Rothstein dans *Whatcott* :

L'alinéa 2b) de la *Charte* ne protège pas l'écrit ou le discours qui exprime la violence ou la menace de recourir à la violence : *R. c. Khawaja*, 2012 CSC 69, [2012] 3 R.C.S. 555, par. 70. À cette exception près, les écrits et les discours ne seront pas traités sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de trouver un juste équilibre entre des valeurs concurrentes dans le cadre d'une analyse fondée sur l'article premier. Cette situation tient au fait que, selon leur nature, les divers types d'écrits et de discours se rapprochent ou s'éloignent relativement des valeurs fondamentales à la base de la liberté, ce qui à son tour influe sur la valeur de l'écrit ou du discours en question par rapport aux autres droits garantis par la *Charte* dont l'exercice ou la protection peut porter atteinte à la liberté d'expression.

Le propos haineux est quelque peu éloigné de l'esprit de l'al. 2b) parce qu'il contribue peu à promouvoir les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression et qu'il peut en fait les entraver. Le juge en chef Dickson a fait observer dans l'arrêt *Keegstra* qu'un écrit ou un discours peut être utilisé au détriment de la recherche de la vérité (p. 763). Comme nous l'avons déjà expliqué, le propos haineux peut également fausser ou restreindre l'échange sain et libre d'idées en raison de sa tendance à réduire au silence les membres du groupe visé. Il peut permettre à son auteur de s'épanouir, mais il le fait souvent aux dépens de la victime. Il s'agit là de considérations importantes lorsqu'on recherche l'équilibre entre le discours haineux et les droits opposés garantis par la *Charte* . . . [Nous soulignons; par. 112 et 114.]

[62] Comme nous l'avons vu, l'al. 2d) protège l'activité associative afin de prémunir les individus contre l'isolement provoqué par l'État et de leur permettre de réaliser collectivement ce qu'ils ne pourraient pas accomplir seuls. En conséquence, les droits d'association protégés par l'al. 2d) ne

merely a bundle of individual rights, but collective rights that inhere in associations. L'Heureux-Dubé J. put it well in *Advance Cutting*:

In society, there is an element of synergy when individuals interact. The mere addition of individual goals will not suffice. Society is more than the sum of its parts. Put another way, a row of taxis do not a bus make. An arithmetic approach to *Charter* rights fails to encompass the aspirations imbedded in it. [para. 66]

[63] It has been suggested that collective rights should not be recognized because they are inconsistent with the *Charter's* emphasis on individual rights, and because this would give groups greater rights than individuals. In our view, neither criticism is well founded.

[64] First, the *Charter* does not exclude collective rights. While it generally speaks of individuals as rights holders, its s. 2 guarantees extend to groups. The right of peaceful assembly is, by definition, a group activity incapable of individual performance. Freedom of expression protects both listeners and speakers: *R. v. National Post*, 2010 SCC 16, [2010] 1 S.C.R. 477, at para. 28. The right to vote is meaningless in the absence of a social context in which voting can advance self-government: *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 2002 SCC 68, [2002] 3 S.C.R. 519, at para. 31. The Court has also found that freedom of religion is not merely a right to hold religious opinions but also an individual right to establish communities of faith (see *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567). And while this Court has not dealt with the issue, there is support for the view that “the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection” of freedom of religion (*Hutterian Brethren*, at para. 131, per Abella J., dissenting, citing *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, No. 45701/99, ECHR 2001-XII (First Section), at para. 118). See also

constituent pas simplement un ensemble de droits individuels, mais également des droits collectifs inhérents aux associations. La juge L'Heureux-Dubé a rappelé avec justesse dans *Advance Cutting* :

L'interaction des individus entraîne un élément de synergie dans la société. La simple addition d'objectifs individuels ne suffit pas. La société est plus que la somme de ses parties. Autrement dit, une rangée de taxis n'équivaut pas à un autobus. L'application d'une méthode mathématique à l'égard des droits garantis par la *Charte* ne tient pas compte des aspirations qu'elle enchâsse. [par. 66]

[63] On a soutenu que les droits collectifs ne devraient pas être reconnus parce qu'ils seraient incompatibles avec la *Charte*, qui met l'accent sur les droits individuels, et parce que les groupes bénéficieraient ainsi de droits plus étendus que les individus. À notre avis, aucun de ces arguments n'est fondé.

[64] D'abord, la *Charte* n'exclut pas les droits collectifs. Bien que les titulaires de droit auxquels elle renvoie soient en général des particuliers, les garanties prévues par l'art. 2 s'appliquent également aux groupes. La liberté de réunion pacifique vise, par définition, une activité collective qui n'est pas susceptible d'être accomplie par une seule personne. La liberté d'expression protège tant les auditeurs que les orateurs (*R. c. National Post*, 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477, par. 28). Le droit de vote ne signifie rien sans un contexte social où son exercice peut favoriser la gouvernance démocratique (*Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, [2002] 3 R.C.S. 519, par. 31). La Cour a également reconnu que la liberté de religion ne se limite pas au droit de posséder des croyances religieuses, mais qu'elle inclut aussi le droit individuel d'établir des communautés organisées autour d'une même foi (voir *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567). Bien que la Cour n'ait pas examiné cette question, un courant de jurisprudence appuie par ailleurs l'idée que « l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se

*Serbian Eastern Orthodox Diocese v. Milivojevich*, 426 U.S. 696 (1976).

[65] It has also been suggested that recognition of a collective aspect to s. 2(d) rights will somehow undermine individual rights and the individual aspect of s. 2(d). We see no basis for this contention. Recognizing group or collective rights complements rather than undercuts individual rights, as the examples just cited demonstrate. It is not a question of *either* individual rights *or* collective rights. Both are essential for full *Charter* protection.

[66] In summary, s. 2(d), viewed purposively, protects three classes of activities: (1) the right to join with others and form associations; (2) the right to join with others in the pursuit of other constitutional rights; and (3) the right to join with others to meet on more equal terms the power and strength of other groups or entities.

C. *The Right to a Meaningful Collective Bargaining Process*

[67] Applying the purposive approach just discussed to the domain of labour relations, we conclude that s. 2(d) guarantees the right of employees to meaningfully associate in the pursuit of collective workplace goals, affirming the central holdings of *Health Services* and *Fraser*. This guarantee includes a right to collective bargaining. However, that right is one that guarantees a process rather than an outcome or access to a particular model of labour relations.

trouve donc au cœur même de la protection » de la liberté de religion (*Hutterian Brethren*, par. 131, la juge Abella, dissidente, citant *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, n° 45701/99, CEDH 2001-XII (1<sup>re</sup> Section), par. 118). Voir aussi *Serbian Eastern Orthodox Diocese c. Milivojevich*, 426 U.S. 696 (1976).

[65] On a également laissé entendre que la reconnaissance d'aspects collectifs aux droits protégés par l'al. 2d) porterait en quelque sorte atteinte aux droits individuels eux-mêmes ainsi qu'à l'aspect individuel de cette disposition. Cette prétention est dépourvue de tout fondement. La reconnaissance des droits collectifs complète, mais n'efface pas, les droits individuels, comme le démontrent les exemples que nous venons de citer. Il ne s'agit pas de reconnaître *soit* les droits individuels *soit* les droits collectifs. Ces deux catégories de droits sont essentielles pour que la *Charte* puisse offrir une protection complète.

[66] En résumé, considéré en fonction de son objet, l'al. 2d) protège trois catégories d'activités : (1) le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations; (2) le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et (3) le droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités.

C. *Le droit à un processus véritable de négociation collective*

[67] Après avoir appliqué l'approche téléologique que nous venons d'examiner au contexte des relations du travail, nous reconnaissons que l'al. 2d) garantit le droit des employés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs aux conditions de travail. Ce constat confirme les conclusions fondamentales tirées dans les arrêts *Health Services* et *Fraser*. Cette protection inclut un droit de négocier collectivement. Ce droit garantit toutefois un processus plutôt qu'un résultat ou que l'accès à un modèle particulier de relations de travail.

[68] Just as a ban on employee association impairs freedom of association, so does a labour relations process that substantially interferes with the possibility of having meaningful collective negotiations on workplace matters. Without the right to pursue workplace goals collectively, workers may be left essentially powerless in dealing with their employer or influencing their employment conditions. This idea is not new. As the United States Supreme Court stated in *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937), at p. 33:

Long ago we stated the reason for labor organizations. We said that they were organized out of the necessities of the situation; that a single employee was helpless in dealing with an employer; that he was dependent ordinarily on his daily wage for the maintenance of himself and family; that if the employer refused to pay him the wages that he thought fair, he was nevertheless unable to leave the employ and resist arbitrary and unfair treatment . . . . [Emphasis added.]

[69] Similarly, this Court recently affirmed the importance of freedom of expression in redressing the imbalance inherent in the employer-employee relationship in *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401*, 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733, at paras. 31-32:

A person's employment and the conditions of their workplace can inform their identity, emotional health, and sense of self-worth . . . .

Free expression in the labour context can also play a significant role in redressing or alleviating the presumptive imbalance between the employer's economic power and the relative vulnerability of the individual worker . . . . It is through their expressive activities that unions are able to articulate and promote their common interests, and, in the event of a labour dispute, to attempt to persuade the employer. [Citations omitted.]

[70] The same reasoning applies to freedom of association. As we have seen, s. 2(d) functions to

[68] Tout comme l'interdiction pour des employés de s'associer, le modèle de relations de travail qui entrave substantiellement la possibilité d'engager de véritables négociations collectives sur des questions relatives au travail porte atteinte à la liberté d'association. Les employés privés du droit de poursuivre collectivement des objectifs relatifs aux conditions de travail pourraient se retrouver essentiellement impuissants dans leurs échanges avec leur employeur ou pour influencer leurs conditions d'emploi. L'idée n'est pas nouvelle. Comme la Cour suprême des États-Unis l'a souligné dans l'arrêt *National Labor Relations Board c. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937) :

[TRADUCTION] Il y a longtemps nous avons exposé la raison d'être des organisations ouvrières. Nous avons dit qu'elles se sont formées pour répondre à l'urgence de la situation; qu'un simple employé était démuné quand il traitait avec un employeur et qu'il était habituellement tributaire de son salaire quotidien pour ce qui est de son entretien et de celui de sa famille; que si l'employeur refusait de lui payer le salaire qu'il estimait juste, il était néanmoins incapable de quitter son emploi et de résister à un traitement arbitraire et injuste . . . [Nous soulignons; p. 33.]

[69] De même, dans l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce, section locale 401*, 2013 CSC 62, [2013] 3 R.C.S. 733, la Cour a récemment confirmé l'importance de la liberté d'expression dans l'élimination de l'inégalité inhérente à la relation employeur-employé :

L'emploi d'une personne et ses conditions de travail sont susceptibles de façonner son identité, sa santé psychologique et sa perception de sa valeur personnelle . . .

Dans le contexte du travail, la liberté d'expression peut également jouer un rôle important pour éliminer ou atténuer l'inégalité présumée entre le pouvoir économique de l'employeur et la vulnérabilité relative du travailleur [. . .] C'est grâce à leurs activités expressives que les syndicats sont en mesure de formuler et de promouvoir leurs intérêts communs et, en cas de conflit de travail, de tenter d'infléchir l'employeur. [Renvois omis; par. 31-32.]

[70] Le même raisonnement s'applique à la liberté d'association. Comme nous l'avons vu, l'al. 2d)

prevent individuals, who alone may be powerless, from being overwhelmed by more powerful entities, while also enhancing their strength through the exercise of collective power. Nowhere are these dual functions of s. 2(d) more pertinent than in labour relations. Individual employees typically lack the power to bargain and pursue workplace goals with their more powerful employers. Only by banding together in collective bargaining associations, thus strengthening their bargaining power with their employer, can they meaningfully pursue their workplace goals.

[71] The right to a meaningful process of collective bargaining is therefore a necessary element of the right to collectively pursue workplace goals in a meaningful way (*Health Services; Fraser*). Yet a process of collective bargaining will not be meaningful if it denies employees the power to pursue their goals. As this Court stated in *Health Services*: “One of the fundamental achievements of collective bargaining is to palliate the historical inequality between employers and employees . . .” (para. 84). A process that substantially interferes with a meaningful process of collective bargaining by reducing employees’ negotiating power is therefore inconsistent with the guarantee of freedom of association enshrined in s. 2(d).

[72] The balance necessary to ensure the meaningful pursuit of workplace goals can be disrupted in many ways. Laws and regulations may restrict the subjects that can be discussed, or impose arbitrary outcomes. They may ban recourse to collective action by employees without adequate countervailing protections, thus undermining their bargaining power. They may make the employees’ workplace goals impossible to achieve. Or they may set up a process that the employees cannot effectively control or influence. Whatever the nature of the restriction, the ultimate question to be determined is whether the measures disrupt the balance between employees and employer that s. 2(d) seeks to achieve,

visé à la fois à empêcher que des personnes — qui, isolées, demeureraient impuissantes — soient opprimées par des entités plus puissantes et à accroître leur influence par l’exercice d’un pouvoir collectif. Or, cette double fonction de l’al. 2d) ne peut être plus évidente que dans le cadre des relations de travail. En effet, les employés, agissant individuellement, ne disposent habituellement pas du pouvoir de négocier et de poursuivre des objectifs relatifs à leurs conditions de travail avec un employeur plus puissant. Seul le regroupement en association en vue de négocier collectivement — qui augmente ainsi leur pouvoir de négociation — permet à des employés de poursuivre véritablement leurs objectifs relatifs à leurs conditions de travail.

[71] Le droit à un processus véritable de négociation collective constitue donc un élément nécessaire du droit de poursuivre collectivement et de manière véritable des objectifs relatifs au travail (*Health Services; Fraser*). Un processus de négociation collective n’aura toutefois pas un caractère véritable s’il empêche les employés de poursuivre leurs objectifs. Comme l’a affirmé la Cour dans *Health Services*, « un des succès fondamentaux résultant de la négociation collective est de pallier l’inégalité qui a toujours existé entre employeur et employés . . . » (par. 84). Ainsi, le mécanisme qui porte substantiellement atteinte à un processus véritable de négociation collective en réduisant le pouvoir de négociation des employés ne respecte pas la liberté d’association garantie par l’al. 2d).

[72] L’équilibre nécessaire à la poursuite véritable d’objectifs relatifs au travail peut être rompu de maintes façons. Des lois et des règlements peuvent restreindre les sujets susceptibles de faire l’objet de négociation ou imposer des résultats arbitraires. Ils peuvent interdire l’action collective des employés sans offrir de mesures de protection adéquate en compensation et réduire ainsi leur pouvoir de négociation. Ils peuvent rendre impossible la réalisation des objectifs des employés relatifs aux conditions de travail. Ou encore, des lois et des règlements pourraient établir un processus que les employés seraient incapables de contrôler ou d’influencer. Quelle que soit la nature de la restriction, il faut

so as to substantially interfere with meaningful collective bargaining: *Health Services*, at para. 90.

[73] Against this conception, the Attorney General of Canada, relying on *Fraser*, argues that collective bargaining is at best a “derivative right” from the basic or “core” right to associate (the constitutive approach). It follows, according to the Attorney General, that collective bargaining is protected only if state action makes it *effectively impossible* to associate for workplace matters. Here that impossibility is lacking, the Attorney General asserts, because the SRRP process is a means by which RCMP members can associate for workplace purposes. The Court of Appeal accepted this position. We disagree. We will address the terms “effectively impossible” and “derivative right” in turn.

[74] The reference in *Fraser* to the effective impossibility of achieving workplace goals must be understood with reference to the legislative schemes at issue. For instance, in discussing *Dunmore*, the majority in *Fraser* explained that Bastarache J. had “concluded that the absence of legislative protection for farm workers to organize in order to achieve workplace goals made meaningful association to achieve workplace goals impossible and therefore constituted a substantial interference with the right to associate guaranteed by s. 2(d) of the Charter” (para. 31 (emphasis added)). Similarly, the majority in *Fraser* explained that the legislation impugned in *Health Services* — legislation that unilaterally nullified terms concerning seniority and lay-offs in existing collective agreements and precluded future bargaining over those matters — “rendered the meaningful pursuit of [workplace] goals impossible and effectively nullified the right to associate of its employees” (para. 38).

essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective (*Health Services*, par. 90).

[73] À l'encontre de cette conception, le procureur général du Canada soutient, en se fondant sur l'arrêt *Fraser*, que la négociation collective est tout au plus un « droit dérivé » du droit fondamental ou « essentiel » de s'associer (l'approche constitutive). Il s'ensuit, selon lui, que la négociation collective n'est protégée que si l'acte de l'État rend *effectivement impossible* l'association en vue de régler des questions relatives au travail. En l'espèce, affirme le procureur général, cette impossibilité n'existe pas, parce que le PRRF constitue un moyen pour les membres de s'associer à des fins relatives au travail. La Cour d'appel a accepté cette thèse. Nous ne sommes pas d'accord. Nous examinerons maintenant à tour de rôle les termes « effectivement impossible » et « droit dérivé ».

[74] La mention dans *Fraser* de l'impossibilité effective de réaliser des objectifs relatifs au travail doit être interprétée eu égard aux régimes législatifs en cause. À titre d'exemple, lorsqu'ils se sont penchés sur l'arrêt *Dunmore*, les juges majoritaires dans *Fraser* ont expliqué que le juge Bastarache avait « décid[é] [. . .] que l'omission du législateur de protéger les travailleurs agricoles désireux de s'associer pour réaliser des objectifs liés au travail rend[ait] à toutes fins utiles impossible l'association à cette fin et entrav[ait] de ce fait substantiellement l'exercice du droit garanti à l'al. 2d) de la Charte » (par. 31 (nous soulignons)). De même, les juges majoritaires dans *Fraser* ont souligné que la loi contestée dans *Health Services* — une loi qui annulait unilatéralement certaines conditions relatives à l'ancienneté et à la mise en disponibilité dans des conventions collectives existantes et qui interdisait toute négociation ultérieure sur ces questions — « rend[ait] impossible la poursuite véritable [d']objectifs [relatifs au travail] et [. . .] supprim[ait] dans les faits le droit de ses employés de s'associer » (par. 38).

[75] These passages from *Fraser* and *Health Services* use terms like “impossible” and “effectively nullified” to describe the effect of legislative schemes (including legislative exclusions), not the legal test for infringement of s. 2(d). Explaining the reasoning in *Dunmore*, the majority in *Fraser* states that: “The effect of a process that renders impossible the meaningful pursuit of collective goals is to substantially interfere with the exercise of the right to free association . . .” (para. 33 (emphasis in original)). In *Fraser*, the majority further explains that there cannot “be any doubt that legislation (or the absence of a legislative framework) that makes achievement” of collective workplace goals “substantially impossible, constitutes a limit on the exercise of freedom of association” (para. 32 (emphasis added)). It is clear that such passages do not adopt “substantial impossibility” as the threshold test for finding an infringement of freedom of association. Rather, the passages demonstrate that the majority in *Fraser* adopts substantial interference as the *legal test* for infringement of freedom of association.

[76] Dissenting in the case at bar, Rothstein J. highlights the fact that the majority reasons in *Fraser* “referred to the test of impossibility — either effective or substantial impossibility — *no less than 12 times*, tracing its origins in the decisions of *Dunmore* and *Health Services* . . . see *Fraser*, at paras. 31-34, 38, 42, 46-48, 62 and 98” (para. 213 (emphasis in original)). In virtually every case (see paras. 31-33, 38, 42, 46-48, 62 and 98), the “impossibility” in question refers explicitly to the effect of legislation or the absence of a legislative framework. A test of substantial interference or substantial impairment is also explicitly stated as the standard for finding a s. 2(d) infringement at paras. 31, 33, 47-48 and 62. Finally, the majority in *Fraser* reaffirmed the holding in *Health Services* that “[t]he fundamental inquiry is whether the state action would *substantially impair* the ability of ‘union

[75] Dans ces passages des arrêts *Fraser* et *Health Services*, la Cour utilise des termes comme « impossible » et « supprimer dans les faits » pour décrire l’effet de certains régimes législatifs (notamment les exclusions prévues par la loi) et non pas le critère juridique permettant de conclure à une violation de l’al. 2d). En expliquant le raisonnement suivi dans *Dunmore*, les juges majoritaires dans *Fraser* ont affirmé que « [l]e processus qui rend impossible la poursuite véritable d’objectifs collectifs a pour effet d’entraver substantiellement l’exercice du droit de libre association . . . » (par. 33 (en italique dans l’original)). Comme l’ont expliqué en outre les juges majoritaires dans *Fraser*, on ne peut « douter que la loi (ou l’absence d’un cadre législatif) qui rendait essentiellement impossible » l’atteinte d’objectifs collectifs relatifs au travail « restreignait l’exercice de la liberté d’association » (par. 32 (nous soulignons)). Manifestement, de tels passages ne fixent pas comme seuil pour conclure à l’existence d’une atteinte à la liberté d’association, la démonstration qu’il soit « essentiellement impossible » de poser certains gestes. Ces passages démontrent plutôt que les juges majoritaires dans *Fraser* ont adopté le *test juridique* de l’entrave substantielle pour conclure à une atteinte au droit d’association.

[76] En dissidence dans la présente affaire, le juge Rothstein souligne que les juges majoritaires dans *Fraser* « mentionnent le critère de l’impossibilité — substantielle ou effective — *à pas moins de douze reprises*, en en retraçant les origines aux arrêts *Dunmore* et *Health Services* [. . .] (voir *Fraser*, par. 31-34, 38, 42, 46-48, 62 et 98) » (par. 213 (en italique dans l’original)). Dans presque tous les cas (voir les par. 31-33, 38, 42, 46-48, 62 et 98), l’« impossibilité » renvoie expressément à l’effet de la loi ou à l’absence d’un cadre législatif. Aux paragraphes 31, 33, 47-48 et 62, les juges majoritaires affirment expressément que le critère d’entrave ou d’atteinte substantielle constitue la norme applicable pour conclure à une violation de l’al. 2d). Enfin, les juges majoritaires dans *Fraser* ont confirmé la conclusion de *Health Services* selon laquelle « [l]a question fondamentale en jeu demeure



members to pursue shared goals in concert’ (para. 96 (emphasis added))”: para. 64 (emphasis in original); see *Health Services*, at paras. 92 and 96.

[77] This said, we agree that some of the passages in *Fraser* seem to unnecessarily complicate the analysis by referring to both effective impossibility (as the effect of certain state action) and substantial interference or impairment (as the test for infringement of s. 2(d)). For the reasons just discussed, however, such references should be understood consistently with the majority reasons in *Fraser*, read in their entirety, and with this Court’s precedents in *Dunmore* and *Health Services*. More generally, they must be understood consistently with this Court’s purposive and generous approach to s. 2(d), as explained above.

[78] We turn now to use of the term “derivative right” in *Fraser*. On the Court of Appeal’s interpretation of *Fraser*, the right to a meaningful process of collective bargaining is “derivative” in the sense that it exists only where employees establish that it is effectively impossible for them to act collectively to achieve workplace goals (paras. 110-11 and 135). However, in *Fraser*, the majority explained that “collective bargaining is a derivative right” in the sense that it is “a ‘necessary precondition’ to the meaningful exercise of the constitutional guarantee of freedom of association”: para. 66. The majority cited *Criminal Lawyers’ Association* where the Court stated, at para. 30: “Access [to information in government hands] is a derivative right which may arise where it is a necessary precondition of meaningful expression on the functioning of government” (emphasis added). The Court of Appeal understood this to mean that the right to collective bargaining similarly *may arise* as a necessary precondition to meaningful association in the workplace only where some other condition is first met. The Court of Appeal

celle de déterminer si l’acte de l’État *entraverait substantiellement* la capacité des “syndiqués de poursuivre collectivement des objectifs communs” (par. 96 (nous soulignons)) » (par. 64 (souligné dans l’original); voir *Health Services*, par. 92 et 96).

[77] Cela dit, nous convenons que certains passages de *Fraser* semblent compliquer inutilement l’analyse en renvoyant à la fois à l’impossibilité effective (en tant qu’effet de certaines mesures gouvernementales) et à l’entrave ou atteinte substantielle (en tant que critère applicable pour conclure à une violation de l’al. 2d)). Cependant, pour les motifs que nous venons d’exposer, ces renvois devraient être interprétés conformément aux motifs des juges majoritaires dans *Fraser*, lus dans leur intégralité, ainsi qu’aux précédents établis par la Cour dans *Dunmore* et *Health Services*. De façon plus générale, leur interprétation doit respecter l’interprétation téléologique et généreuse donnée par la Cour à l’al. 2d), et qui a été expliquée précédemment.

[78] Penchons-nous maintenant sur l’utilisation du terme « droit dérivé » dans *Fraser*. Selon l’interprétation que la Cour d’appel a donnée à cet arrêt, le droit à un processus véritable de négociation collective est un droit « dérivé », en ce sens qu’il n’existe que si les employés établissent qu’il est effectivement impossible pour eux d’agir collectivement en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail (par. 110-111 et 135). Or, les juges majoritaires dans *Fraser* ont expliqué que « la négociation collective est un droit dérivé », définie comme « une “condition qui doit nécessairement être réalisée” pour permettre l’exercice véritable de la liberté d’association garantie par la Constitution » : par. 66. À ce propos, ils ont cité l’arrêt *Criminal Lawyers’ Association* où la Cour affirme au par. 30 que : « L’accès [à des renseignements détenus par le gouvernement] est un droit dérivé qui peut intervenir lorsqu’il constitue une condition qui doit nécessairement être réalisée pour qu’il soit possible de s’exprimer de manière significative sur le fonctionnement du gouvernement » (nous

took that condition to be the effective impossibility of acting collectively to achieve workplace goals.

[79] However, the majority in *Fraser* did not qualify the right to collective bargaining in this way. It held that collective bargaining is “a ‘necessary precondition’ to the meaningful exercise of the constitutional guarantee of freedom of association”: para. 66. Similarly, at para. 99, “the right of an employees’ association to make representations to the employer and have its views considered in good faith” is described as “a derivative right under s. 2(d) of the *Charter*, necessary to meaningful exercise of the right to free association” (emphasis added). To the extent the term “derivative right” suggests that the right to a meaningful process of collective bargaining only applies where the guarantee under s. 2(d) is otherwise frustrated, use of that term should be avoided. Furthermore, any suggestion that an aspect of a *Charter* right may somehow be secondary or subservient to other aspects of that right is out of keeping with the purposive approach to s. 2(d).

[80] To recap, s. 2(d) protects against substantial interference with the right to a meaningful process of collective bargaining. Historically, workers have associated in order “to meet on more equal terms the power and strength of those with whom their interests interact and, perhaps, conflict”, namely, their employers: *Alberta Reference*, at p. 366. The guarantee entrenched in s. 2(d) of the *Charter* cannot be indifferent to power imbalances in the labour relations context. To sanction such indifference would be to ignore “the historical origins of the concepts enshrined” in s. 2(d): *Big M Drug Mart*, at p. 344. It follows that the right to a meaningful process of collective bargaining will not be satisfied by a legislative scheme that strips employees of adequate protections in their interactions with management so as

soulignons). Pour la Cour d’appel, cela signifie que le droit de négocier collectivement *peut* de façon similaire *intervenir* comme une condition nécessaire à l’exercice véritable de la liberté d’association au travail seulement si une autre condition est tout d’abord réalisée. De l’avis de la Cour d’appel, cette condition consiste en l’impossibilité effective d’agir collectivement pour réaliser des objectifs relatifs au travail.

[79] Or, les juges majoritaires dans *Fraser* n’ont pas restreint ainsi le droit de négocier collectivement. Pour eux, la négociation collective est « une “condition qui doit nécessairement être réalisée” pour permettre l’exercice véritable de la liberté d’association garantie par la Constitution » (par. 66). De même, au par. 99 : « . . . le droit d’une association d’employés de présenter des observations à l’employeur et de les voir prises en compte de bonne foi » est décrit comme un droit « dérivé de la liberté garantie à l’al. 2d) de la *Charte* et [. . .] nécessaire à l’exercice véritable du droit de libre association » (nous soulignons). Dans la mesure où l’expression « droit dérivé » laisse entendre que le droit à un processus véritable de négociation collective ne s’applique que s’il a été autrement porté atteinte à la garantie prévue à l’al. 2d), il convient de l’éviter. De plus, toute suggestion selon laquelle un aspect d’un droit protégé par la *Charte* serait d’une manière ou d’une autre secondaire ou accessoire à d’autres aspects de ce droit n’est pas compatible avec l’interprétation téléologique de l’al. 2d).

[80] Pour récapituler, l’al. 2d) protège contre une entrave substantielle au droit à un processus véritable de négociation collective. Historiquement, les travailleurs se sont associés pour « faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit », c’est-à-dire leur employeur (*Renvoi relatif à l’Alberta*, p. 366). La garantie prévue à l’al. 2d) de la *Charte* ne peut faire abstraction du déséquilibre des forces en présence dans le contexte des relations du travail. Le permettre reviendrait à ne pas tenir compte « des origines historiques des concepts enchâssés » à l’al. 2d) (*Big M Drug Mart*, p. 344). Portera donc atteinte au droit à un processus véritable de négociation collective tout régime législatif qui prive

to substantially interfere with their ability to meaningfully engage in collective negotiations.

D. *Essential Features of a Meaningful Process of Collective Bargaining Under Section 2(d)*

[81] We have concluded that s. 2(d) protects the right of employees to associate for the purpose of meaningfully pursuing collective workplace goals. The government therefore cannot enact laws or impose a labour relations process that substantially interferes with that right. This raises the question — what are the features essential to a meaningful process of collective bargaining under s. 2(d)? In this section, we conclude that a meaningful process of collective bargaining is a process that provides employees with a degree of choice and independence sufficient to enable them to determine their collective interests and meaningfully pursue them.

[82] Collective bargaining constitutes a fundamental aspect of Canadian society which “enhances the human dignity, liberty and autonomy of workers by giving them the opportunity to influence the establishment of workplace rules and thereby gain some control over a major aspect of their lives, namely their work” (*Health Services*, at para. 82). Put simply, its purpose is to preserve collective employee autonomy against the superior power of management and to maintain equilibrium between the parties. This equilibrium is embodied in the degree of choice and independence afforded to the employees in the labour relations process.

[83] But choice and independence are not absolute: they are limited by the context of collective bargaining. In our view, the degree of choice required by the *Charter* for collective bargaining purposes is one that enables employees to have effective input into the selection of the collective goals to be advanced by their association. In the same vein, the degree of independence required by the *Charter* for

les employés de protections adéquates dans leurs interactions avec l’employeur de manière à créer une entrave substantielle à leur capacité de véritablement mener des négociations collectives.

D. *Caractéristiques essentielles d’un processus véritable de négociation collective au sens où il faut l’entendre pour l’application de l’al. 2d)*

[81] Nous avons conclu que l’al. 2d) protège le droit des employés de s’associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail. Le gouvernement ne saurait donc adopter des lois ou imposer un processus de relations de travail qui entrave substantiellement ce droit. Il faut alors rechercher les caractéristiques essentielles d’un processus véritable de négociation collective au sens où il faut l’entendre pour l’application de l’al. 2d). Dans la présente partie, nous reconnaissons qu’un processus véritable de négociation collective est tel qu’il offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de véritablement les réaliser.

[82] La négociation collective représente un aspect fondamental de la société canadienne qui « favorise la dignité humaine, la liberté et l’autonomie des travailleurs en leur donnant l’occasion d’exercer une influence sur l’adoption des règles régissant leur milieu de travail et, de ce fait, d’exercer un certain contrôle sur un aspect d’importance majeure de leur vie, à savoir leur travail » (*Health Services*, par. 82). En termes simples, son objectif consiste à protéger l’autonomie collective des employés contre le pouvoir supérieur de l’administration et à maintenir un équilibre entre les parties. Cet équilibre s’établit grâce à la liberté de choix et à l’indépendance accordées aux employés dans le cadre de ce processus de relations de travail.

[83] Cela dit, cette liberté de choix et cette indépendance ne sont pas absolues : elles sont limitées par le contexte de la négociation collective. À notre avis, la liberté de choix requise par la *Charte* à des fins de négociation collective correspond à celle qui permet aux employés de participer véritablement au choix des objectifs collectifs que devra poursuivre leur association. Dans la même

collective bargaining purposes is one that ensures that the activities of the association are aligned with the interests of its members.

[84] In the following subsections, we lay out the theoretical underpinnings of choice and independence and we explain how they are inherent to the nature and purpose of collective bargaining. We then explain how the requirements of choice and independence can be respected by a variety of labour relations models, as long as such models allow collective bargaining to be pursued in a meaningful way.

(1) Choice and Independence Are Inherent to the Nature and Purpose of Collective Bargaining

(a) *Employee Choice*

[85] The function of collective bargaining is not served by a process which undermines employees' rights to choose what is in their interest and how they should pursue those interests. The degree of choice required by the *Charter* is one that enables employees to have effective input into the selection of their collective goals. This right to participate in the collective is crucial to preserve employees' ability to advance their own interests, particularly in schemes which involve trade-offs of individual rights to gain collective strength (J. E. Dorsey, "Individuals and Internal Union Affairs: The Right to Participate", in K. P. Swan and K. E. Swinton, eds., *Studies in Labour Law* (1983), 193).

[86] Hallmarks of employee choice in this context include the ability to form and join new associations, to change representatives, to set and change collective workplace goals, and to dissolve existing associations. Employee choice may lead to a diversity of associational structures and to competition between associations, but it is a form of exercise of freedom of association that is essential to the existence of employee organizations and to the

veine, l'indépendance exigée par la *Charte* à des fins de négociation collective se définit comme celle qui assure une correspondance entre les activités de l'association et les intérêts de ses membres.

[84] Dans les paragraphes qui suivent, nous exposerons les fondements théoriques de la liberté de choix et de l'indépendance, et nous expliquerons à quel point celles-ci sont inhérentes à la nature et à l'objet de la négociation collective. Nous exposerons ensuite comment cette liberté de choix et cette indépendance peuvent s'inscrire dans les différents modèles de relations du travail, dans la mesure où ils permettent une véritable négociation collective.

(1) La liberté de choix et l'indépendance sont inhérentes à la nature et à l'objectif de la négociation collective

a) *Liberté de choix de l'employé*

[85] L'objectif de la négociation collective n'est pas atteint si le processus qui l'entoure entrave le droit des employés de choisir ce qui est dans leur intérêt et comment ils devraient défendre ce dernier. La liberté de choix requise par la *Charte* doit permettre aux employés de participer réellement au choix de leurs objectifs collectifs. Ce droit de participer au processus collectif s'avère essentiel pour protéger la capacité des employés de faire valoir leurs propres intérêts, surtout dans les régimes où ces derniers sont appelés à faire des compromis sur leurs droits individuels pour accroître leur pouvoir collectif (J. E. Dorsey, « Individuals and Internal Union Affairs : The Right to Participate », dans K. P. Swan et K. E. Swinton, dir., *Studies in Labour Law* (1983), 193).

[86] Parmi les caractéristiques de la liberté de choix des employés dans un tel contexte figurent la capacité de constituer de nouvelles associations et d'y adhérer, celle de changer de représentants, celle d'établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail et celle de dissoudre les associations existantes. Certes, la liberté de choix des employés peut susciter une diversité de structures associatives et une concurrence entre les associations, mais

maintenance of the confidence of members in them (*PIPSC*, at p. 380, per Cory J., in dissent; P. Davies and M. Freedland, *Kahn-Freund's Labour and the Law* (3rd ed. 1983), at p. 200).

[87] Accountability to the members of the association plays an important role in assessing whether employee choice is present to a sufficient degree in any given labour relations scheme. Employees choose representatives on the assumption that *their* voice will be conveyed to the employer by the people *they* choose (A. Bogg and K. Ewing, “A (Muted) Voice at Work? Collective Bargaining in the Supreme Court of Canada” (2012), 33 *Comp. Lab. L. & Pol’y J.* 379, at p. 405). A scheme that holds representatives accountable to the employees who chose them ensures that the association works towards the purposes for which the employees joined together. Accountability allows employees to gain control over the selection of the issues that are put forward to the employer, and the agreements concluded on their behalf as a result of the process of collective bargaining.

(b) *Independence From Management*

[88] The function of collective bargaining is not served by a process which is dominated by or under the influence of management. This is why a meaningful process of collective bargaining protects the right of employees to form and join associations that are independent of management (*Delisle*, at paras. 32 and 37). Like choice, independence in the collective bargaining context is not absolute. The degree of independence required by the *Charter* for collective bargaining purposes is one that permits the activities of the association to be aligned with the interests of its members.

[89] Just as with choice, independence from management ensures that the activities of the association reflect the interests of the employees, thus respecting the nature and purpose of the collective bargaining process and allowing it to function properly. Conversely, a lack of independence means that

cette forme d’exercice de la liberté d’association est essentielle à l’existence des associations de travailleurs et au maintien de la confiance des membres à l’égard de ces dernières (*IPFPC*, p. 380, le juge Cory, dissident; P. Davies et M. Freedland, *Kahn-Freund's Labour and the Law* (3<sup>e</sup> éd. 1983), p. 200).

[87] L’obligation de rendre compte aux membres de l’association joue un rôle important pour apprécier la suffisance de la liberté de choix des employés dans un régime de relations de travail donné. Ces derniers choisissent leurs représentants en tenant pour acquis que *leur* point de vue sera transmis à l’employeur par les gens qu’*ils* ont choisis (A. Bogg et K. Ewing, « A (Muted) Voice at Work? Collective Bargaining in the Supreme Court of Canada » (2012), 33 *Comp. Lab. L. & Pol’y J.* 379, p. 405). Tout régime qui oblige les représentants à rendre compte aux employés qui les ont choisis garantit que l’association travaille à l’atteinte des objectifs pour lesquels les employés se sont associés. L’obligation de rendre compte assure aux employés un meilleur contrôle sur le choix des questions soumises à l’attention de l’employeur et sur les ententes conclues en leur nom à l’issue du processus de négociation collective.

b) *Indépendance à l’égard de la direction*

[88] L’objectif de la négociation collective n’est pas atteint si l’employeur domine ou influence le processus qui l’entoure. C’est pourquoi un processus véritable de négociation collective protège le droit des employés de former des associations qui sont indépendantes de la direction, et d’y adhérer (*Delisle*, par. 32 et 37). À l’instar de la liberté de choix, l’indépendance dans le contexte de la négociation collective n’est pas absolue. L’indépendance requise par la *Charte* aux fins de la négociation collective est celle qui fait correspondre les activités de l’association aux intérêts de ses membres.

[89] Tout comme le choix, l’indépendance à l’égard de l’employeur garantit que les activités de l’association reflètent les intérêts des employés, ce qui respecte la nature et l’objet du processus de négociation collective et en assure le bon fonctionnement. À l’inverse, un manque d’indépendance

employees may not be able to advance their own interests, but are limited to picking and choosing from among the interests management permits them to advance. Relevant considerations in assessing independence include the freedom to amend the association's constitution and rules, the freedom to elect the association's representatives, control over financial administration and control over the activities the association chooses to pursue.

[90] Independence and choice are complementary principles in assessing the constitutional compliance of a labour relations scheme. *Charter* compliance is evaluated based on the *degrees* of independence and choice guaranteed by the labour relations scheme, considered with careful attention to the entire context of the scheme. The degrees of choice and independence afforded should not be considered in isolation, but must be assessed globally always with the goal of determining whether the employees are able to associate for the purposes of meaningfully pursuing collective workplace goals.

[91] We now turn to the practical implications of choice and independence for labour relations models.

(2) Labour Relations Models Must Permit Collective Bargaining to Be Pursued in a Meaningful Way

[92] A variety of labour relations models may provide sufficient employee choice and independence from management to permit meaningful collective bargaining. As discussed, choice and independence are not absolute in the context of collective bargaining. By necessity, a collective framework not only serves employees' interests, but imposes limits on individual entitlements in order to permit the pursuit of collective goals. Collective bargaining is "an exercise in solidarity in which individual interests are not simply aggregated but transformed in the process of democratic deliberation" (J. Fudge, "Introduction: Farm Workers, Collective Bargaining

signifie que les employés ne sont peut-être pas en mesure de faire valoir leurs propres intérêts, mais qu'ils doivent choisir parmi ceux que l'employeur les autorise à défendre. Au nombre des facteurs à considérer dans l'examen de l'indépendance, mentionnons la liberté de modifier l'acte constitutif et les règles de l'association, la liberté de choisir les représentants de celle-ci ainsi que le contrôle sur l'administration financière et sur les activités que l'association décide de mener.

[90] L'indépendance et la liberté de choix forment des règles complémentaires pour déterminer si un régime de relations de travail respecte les exigences de la Constitution. Le respect de la *Charte* s'évalue en fonction des *degrés* d'indépendance et de liberté de choix garantis par le régime de relations de travail, en portant une attention particulière au contexte global du régime. Les degrés de liberté de choix et d'indépendance accordés ne devraient pas être examinés isolément, mais plutôt globalement, toujours dans le but de déterminer si les employés sont en mesure de s'associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail.

[91] Nous examinerons maintenant les conséquences pratiques de la liberté de choix et de l'indépendance sur les modèles de relations de travail.

(2) Les modèles de relations de travail doivent permettre une véritable négociation collective

[92] Divers modèles de relations de travail peuvent offrir aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes à l'égard de l'employeur pour permettre une véritable négociation collective. En effet, comme nous l'avons vu, la liberté de choix et l'indépendance ne sont pas absolues dans le contexte de la négociation collective. Forcément, un cadre collectif sert non seulement les intérêts des employés, mais impose aussi des limites aux droits individuels afin de permettre la poursuite d'objectifs collectifs. La négociation collective demeure [TRADUCTION] « un exercice de solidarité où les intérêts individuels ne sont pas

Rights, and the Meaning of Constitutional Protection”, in F. Faraday, J. Fudge and E. Tucker, eds., *Constitutional Labour Rights in Canada: Farm Workers and the Fraser Case* (2012), 1, at p. 17; see also G. Murray and P. Verge, *La représentation syndicale: visage juridique actuel et futur* (1999), at pp. 2-3; Dorsey, at pp. 195 and 219). As Professor Wellington states: “Accommodating the interests of the dissenter and those of the majority is always difficult. The hallmark of a truly democratic society is its unwillingness to give up easily either majority rule or individual freedom” (*Labor and the Legal Process* (1968), at p. 129).

[93] This Court has consistently held that freedom of association does not guarantee a particular model of labour relations (*Delisle*, at para. 33; *Health Services*, at para. 91; *Fraser*, at para. 42). What is required is not a particular model, but a regime that does not substantially interfere with meaningful collective bargaining and thus complies with s. 2(d) (*Health Services*, at para. 94; *Fraser*, at para. 40). What is required in turn to permit meaningful collective bargaining varies with the industry culture and workplace in question. As with all s. 2(d) inquiries, the required analysis is contextual.

[94] The Wagner Act model of labour relations in force in most private sector and many public sector workplaces offers one example of how the requirements of choice and independence ensure meaningful collective bargaining. That model permits a sufficiently large sector of employees to *choose* to associate themselves with a particular trade union and, if necessary, to decertify a union that fails to serve their needs. The principles of majoritarianism and exclusivity, the mechanism of “bargaining units” and the processes of certification and decertification — all under the supervision of an independent labour relations board — ensure that an employer deals with the association most representative of its employees: G. W. Adams, *Canadian*

simplement regroupés, mais transformés au cours d’un processus de délibération démocratique » (J. Fudge, « Introduction : Farm Workers, Collective Bargaining Rights, and the Meaning of Constitutional Protection », dans F. Faraday, J. Fudge et E. Tucker, dir., *Constitutional Labour Rights in Canada : Farm Workers and the Fraser Case* (2012), 1, p. 17; voir aussi G. Murray et P. Verge, *La représentation syndicale : visage juridique actuel et futur* (1999), p. 2-3; Dorsey, p. 195 et 219). Comme le dit le professeur Wellington : [TRADUCTION] « Il est toujours difficile de concilier les intérêts du dissident et ceux de la majorité. La marque d’une société véritablement démocratique tient à son refus de renoncer facilement tant à la règle de la majorité qu’à la liberté individuelle » (*Labor and the Legal Process* (1968), p. 129).

[93] La Cour a constamment affirmé que la liberté d’association n’imposait pas un modèle particulier de relations de travail (*Delisle*, par. 33; *Health Services*, par. 91; *Fraser*, par. 42). Aucun modèle particulier n’est requis; seulement un régime qui n’entrave pas substantiellement la tenue d’une véritable négociation collective et qui respecte donc les exigences de l’al. 2d) (*Health Services*, par. 94; *Fraser*, par. 40). En revanche, les conditions nécessaires pour permettre une véritable négociation collective varient en fonction de la culture du secteur d’activité et du milieu de travail en question. Comme pour tous les examens fondés sur l’al. 2d), l’analyse requise est contextuelle.

[94] La loi Wagner, appliquée dans la grande majorité du secteur privé et dans plusieurs lieux de travail du secteur public, constitue un exemple de la façon dont les exigences de la liberté de choix et de l’indépendance assurent la conduite d’une véritable négociation collective. Ce modèle permet à un secteur d’employés suffisamment important de *choisir* de s’associer à un syndicat en particulier et, au besoin, d’obtenir le retrait d’accréditation d’un agent négociateur qui ne répond pas à leurs besoins. Les principes de la majorité et de l’exclusivité, le mécanisme des « unités de négociation » et les processus d’accréditation et de retrait d’accréditation — le tout sous la supervision d’une commission indépendante des relations de travail

*Labour Law* (2nd ed. (loose-leaf)), at paras. 2.3800 to 2.4030; D. D. Carter et al., *Labour Law in Canada* (5th ed. 2002), at pp. 286-87; P. Verge, G. Trudeau and G. Vallée, *Le droit du travail par ses sources* (2006), at pp. 41-42.

[95] The Wagner Act model, however, is not the only model capable of accommodating choice and independence in a way that ensures meaningful collective bargaining. The designated bargaining model (see, e.g., *School Boards Collective Bargaining Act, 2014*, S.O. 2014, c. 5) offers another example of a model that may be acceptable. Although the employees' bargaining agent under such a model is designated rather than chosen by the employees, the employees appear to retain sufficient choice over workplace goals and sufficient independence from management to ensure meaningful collective bargaining. This is but one example; other collective bargaining regimes may be similarly capable of preserving an acceptable measure of employee choice and independence to ensure meaningful collective bargaining.

[96] Labour schemes are responsive to the interests of the parties involved and the particular workplace context. Different models have emerged to meet the specific needs of diverse industries and workplaces. The result has been ongoing debate on the desirability of various forms of workplace representation and cooperation and on their coexistence: D. J. Doorey, "Graduated Freedom of Association: Worker Voice Beyond the Wagner Model" (2013), 38 *Queen's L.J.* 511; B. W. Burkett, "The Future of the Wagner Act: A Canadian-American Comparison" (2013), 38 *Queen's L.J.* 363; D. Taras, "Reconciling Differences Differently: Employee Voice in Public Policymaking and Workplace Governance" (2007), 28 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 167; Adams, at paras. 1.290 to 1.340.

— garantissent que l'employeur négocie avec l'association la plus représentative des travailleurs qui en sont membres (G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (2<sup>e</sup> éd. (feuilles mobiles)), par. 2.3800 à 2.4030; D. D. Carter et autres, *Labour Law in Canada* (5<sup>e</sup> éd. 2002), p. 286-287; P. Verge, G. Trudeau et G. Vallée, *Le droit du travail par ses sources* (2006), p. 41-42).

[95] La loi Wagner n'est cependant pas le seul modèle capable de concilier la liberté de choix et l'indépendance d'une façon qui permette une véritable négociation collective. Le modèle faisant appel à un agent négociateur désigné (voir, par ex., la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires*, L.O. 2014, c. 5) offre un autre exemple de régime qui pourrait être acceptable. Bien que, suivant ce modèle, l'agent négociateur représentant les employés soit désigné plutôt que choisi par les employés, ces derniers semblent conserver la liberté de choisir les objectifs relatifs à leurs conditions de travail et une indépendance à l'égard de l'employeur qui suffisent à assurer la tenue d'une véritable négociation collective. Ce n'est qu'un exemple; d'autres régimes de négociation collective peuvent aussi assurer à l'employé un degré acceptable de liberté de choix et d'indépendance qui permet une véritable négociation collective.

[96] Les divers régimes de relations du travail tiennent compte des intérêts des parties concernées et du contexte particulier du milieu de travail en cause. On a d'ailleurs vu apparaître différents modèles destinés à répondre aux besoins particuliers des divers secteurs et milieux de travail, d'où le débat actuel sur l'opportunité de différentes formes de représentation et de collaboration en milieu de travail et sur leur coexistence (D. J. Doorey, « Graduated Freedom of Association : Worker Voice Beyond the Wagner Model » (2013), 38 *Queen's L.J.* 511; B. W. Burkett, « The Future of the Wagner Act : A Canadian-American Comparison » (2013), 38 *Queen's L.J.* 363; D. Taras, « Reconciling Differences Differently : Employee Voice in Public Policymaking and Workplace Governance » (2007), 28 *Comp. Lab. L. & Pol'y J.* 167; Adams, par. 1.290 à 1.340).



[97] The search is not for an “ideal” model of collective bargaining, but rather for a model which provides sufficient employee choice and independence to permit the formulation and pursuit of employee interests in the particular workplace context at issue. Choice and independence do not *require* adversarial labour relations; nothing in the *Charter* prevents an employee association from engaging willingly with an employer in different, less adversarial and more cooperative ways. This said, genuine collective bargaining cannot be based on the suppression of employees’ interests, where these diverge from those of their employer, in the name of a “non-adversarial” process. Whatever the model, the *Charter* does not permit choice and independence to be eroded such that there is substantial interference with a meaningful process of collective bargaining. Designation of collective bargaining agents and determination of collective bargaining frameworks would therefore not breach s. 2(d) where the structures that are put in place are free from employer interference, remain under the control of employees and provide employees with sufficient choice over the workplace goals they wish to advance.

[98] The respondent argues that this view of s. 2(d) would require an employer, even a government employer, to recognize and bargain with every association chosen by employees, whatever the size. In our view, this result does not follow. Freedom of association requires, among other things, that no government process can substantially interfere with the autonomy of employees in creating or joining associations of their own choosing, even if in so doing they displace an existing association. It also requires that the employer consider employees’ representations in good faith, and engage in meaningful discussion with them. But s. 2(d) does not require a process whereby *every* association will ultimately *gain* the recognition it seeks (see M. Coutu et al., *Droit des rapports collectifs du travail au Québec* (2nd ed. 2013), vol. 1, *Le régime général*, at para. 98). As we said, s. 2(d) can also accommodate a model based on majoritarianism and exclusivity (such as the Wagner Act model) that imposes

[97] Il ne s’agit pas de trouver le régime « idéal » de négociation collective, mais plutôt un modèle qui offre à l’employé une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour exprimer et défendre ses intérêts dans le contexte particulier du milieu de travail en cause. La liberté de choix et l’indépendance n’*exigent* pas des relations de travail de nature contradictoire; rien dans la *Charte* n’empêche une association d’employés de s’engager librement avec l’employeur dans un type de négociation différent, moins contradictoire et davantage axé sur la collaboration. Cela dit, une véritable négociation collective ne saurait être fondée sur la négation des intérêts des employés, lorsqu’ils divergent de ceux de l’employeur, au nom d’un processus « non contradictoire ». Sans égard au modèle, la *Charte* n’autorise pas que la liberté de choix et l’indépendance soient affaiblies jusqu’au point où apparaît une entrave substantielle à l’existence d’un processus véritable de négociation collective. La désignation d’agents négociateurs et l’établissement d’un cadre de négociation collective ne porteraient donc pas atteinte à l’al. 2d) si la structure qui est créée reste à l’abri de l’ingérence de l’employeur, demeure sous le contrôle des employés et offre à ces derniers une liberté de choix suffisante quant aux objectifs qu’ils entendent poursuivre au sujet de leurs conditions de travail.

[98] L’intimé soutient que cette façon d’interpréter l’al. 2d) imposerait à l’employeur, même au gouvernement employeur, l’obligation de reconnaître chaque association choisie par les employés, quelle que soit sa taille, et de négocier avec elle. À notre avis, ce n’est pas le cas. La liberté d’association suppose, entre autres choses, qu’aucun processus gouvernemental ne puisse entraver substantiellement la liberté des employés de créer une association ou d’adhérer à une association de leur choix, même si, de ce fait, ils écartent une association existante. Elle suppose également que l’employeur examine les observations des employés de bonne foi et qu’il s’engage avec ces derniers dans une véritable discussion. L’alinéa 2d) n’impose cependant pas un processus où *chaque* association finira par *obtenir* la reconnaissance qu’elle cherche (voir M. Coutu et autres, *Droit des rapports collectifs du travail au Québec* (2<sup>e</sup> éd. 2013), vol. 1, *Le régime général*, par. 98). Comme

restrictions on individual rights to pursue collective goals.

[99] In summary, a meaningful process of collective bargaining is a process that gives employees meaningful input into the selection of their collective goals, and a degree of independence from management sufficient to allow members to control the activities of the association, having regard to the industry and workplace in question. A labour relations scheme that complies with these requirements and thus allows collective bargaining to be pursued in a meaningful way satisfies s. 2(d).

[100] Before turning to the application of these principles to the constitutional questions raised in this case, we address Rothstein J.'s dissenting reasons. In Rothstein J.'s view, "[t]he essential feature of a labour relations regime that allows employees to exercise their constitutional right to make meaningful collective representations on their workplace goals is representativeness: the voice that speaks on behalf of employees must represent their interests and be ultimately accountable to them. Representativeness is the constitutional imperative required in order to ensure that s. 2(d) rights are protected in the collective bargaining context, nothing more" (para. 172).

[101] So stated, the notions of choice and independence, on the one hand, and representativeness, on the other, overlap considerably. However, we consider choice and independence best suited for the constitutional analysis at issue. If employees cannot choose the voice that speaks on their behalf, that voice is unlikely to speak up for their interests. It is precisely employee choice of representative that guarantees a representative voice. Similarly, if employees must "have confidence in their spokespersons" (Rothstein J.'s reasons, at para. 219), the way to ensure such confidence is through a sufficient degree of employee choice in the selection of representatives.

nous l'avons dit, il peut aussi être satisfait à l'al. 2d) en présence d'un modèle reposant sur la majorité et l'exclusivité (tel que le modèle fondé sur la loi Wagner) qui impose des restrictions aux droits des individus afin de réaliser des objectifs communs.

[99] En résumé, un processus véritable de négociation collective donne aux employés l'occasion de véritablement participer au choix de leurs objectifs collectifs et leur assure une indépendance suffisante par rapport à la direction pour qu'ils puissent contrôler les activités de l'association, eu égard au secteur d'activités et au milieu de travail en cause. Tout régime de relations de travail qui satisfait à ces conditions et qui permet donc la tenue d'une véritable négociation collective satisfait à l'al. 2d).

[100] Avant de passer à l'application de ces principes aux questions constitutionnelles soulevées en l'espèce, examinons les motifs dissidents du juge Rothstein. À son avis, « [l]a caractéristique essentielle d'un régime de relations de travail qui permet aux employés d'exercer leur droit constitutionnel de formuler véritablement des revendications collectives quant à leurs objectifs relatifs au travail est la représentativité : le porte-parole des employés doit défendre leurs intérêts et, ultimement, leur rendre des comptes. La représentativité est l'impératif constitutionnel auquel il faut satisfaire, sans plus, pour s'assurer que les droits prévus à l'al. 2d) sont protégés dans le contexte de la négociation collective » (par. 172).

[101] Exprimées ainsi, les notions de liberté de choix et d'indépendance, d'une part, et celle de représentativité, d'autre part, se chevauchent considérablement. La liberté de choix et l'indépendance sont toutefois celles qui, à notre avis, se prêtent le mieux à l'analyse constitutionnelle nécessaire en l'espèce. Si les employés ne peuvent choisir leur porte-parole, il est peu probable que celui-ci défende leurs intérêts. Or c'est précisément la liberté de se choisir un représentant qui garantit aux employés la possibilité de se faire entendre. De même, si les employés doivent « avoir confiance en leurs porte-parole » (motifs du juge Rothstein, par. 219), le moyen d'assurer cette confiance consiste à leur accorder une liberté de choix suffisante dans la sélection de leurs représentants.

[102] Justice Rothstein argues that “the touchstone is representativeness” (para. 195). He acknowledges, however, that employees must be able to hold their representatives “to account” (paras. 193 and 222). Yet employees will be unable to hold representatives accountable if those employees lack sufficient choice in selecting their representatives or if their representatives are dependent on management (for instance, in determining the acceptable subject matter of employee grievances, or the relative priority of employee concerns).

[103] Representativeness and accountability rest on choice and independence. We conclude that the latter two principles are the most appropriate in assessing s. 2(d) compliance in the context of labour relations. That said, these principles are tools in an analysis that must in each case determine whether the right to the meaningful pursuit of collective workplace goals is respected. In our view, the disagreement between majority and Rothstein J. on the terminology of “choice and independence” versus “representativeness” is more semantic than real. The real difference lies in how the concepts are understood and applied.

[104] Against this background, we therefore turn to the constitutional questions raised in the case at bar, that is whether the imposition of the SRRP and the exclusion of RCMP members from the application of the *PSLRA* violate s. 2(d) of the *Charter*, and if so, whether the violation is a reasonable limit prescribed by law, which can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Charter*.

E. *Whether the Imposition of the SRRP Infringes Section 2(d) of the Charter*

[105] This is not a case of a complete denial of the constitutional right to associate and of its related constitutional guarantees. It is rather a case of substantial interference with the right to associate for the purpose of addressing workplace goals through

[102] Le juge Rothstein soutient que « la pierre angulaire, c’est la représentativité » (par. 195). Il reconnaît toutefois que les employés doivent pouvoir demander à leurs représentants de leur « rendre des comptes » (par. 193 et 222). Or, ces derniers ne seront pas en mesure de le faire s’ils ne disposent pas d’une liberté de choix suffisante dans la sélection de ceux-ci ou si ces représentants dépendent de la direction (par exemple, pour déterminer l’objet acceptable des griefs des employés, ou la priorité relative des préoccupations des employés).

[103] La représentativité et l’obligation de rendre compte reposent sur la liberté de choix et l’indépendance. À notre avis, ces deux derniers principes sont ceux qui se prêtent le mieux à l’analyse de la conformité constitutionnelle d’un modèle à l’al. 2d) dans le contexte des relations de travail. Cela dit, ces principes servent d’outils dans une analyse qui doit, dans chaque cas, permettre de déterminer si l’on respecte le droit à un processus véritable de recherche d’objectifs collectifs relatifs au travail. À notre avis, le désaccord entre la majorité et le juge Rothstein au sujet des termes « liberté de choix et indépendance » et « représentativité » demeure davantage sémantique que réel. Le point de divergence véritable porte plutôt sur la façon dont les concepts sont interprétés et appliqués.

[104] Nous examinerons donc, sur cette toile de fond, les questions constitutionnelles soulevées en l’espèce, soit celles de savoir si l’imposition du PRRF et l’exclusion des membres de la GRC du champ d’application de la *LRTFP* actuelle violent l’al. 2d) de la *Charte* et, le cas échéant, si cette violation constitue une limite raisonnable prescrite par une règle de droit dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique suivant l’article premier de la *Charte*.

E. *L’imposition du PRRF viole-t-elle l’al. 2d) de la Charte?*

[105] En l’espèce, on ne se trouve pas devant un cas de négation complète du droit constitutionnel de s’associer et des garanties constitutionnelles qui y sont connexes. Il s’agit plutôt d’un cas d’entrave substantielle au droit de s’associer en vue de réaliser

a meaningful process of collective bargaining, free from employer control, as understood by Dickson C.J. in the *Alberta Reference*. We conclude that the flaws in the SRRP process do not permit meaningful collective bargaining, and are inconsistent with s. 2(d). The SRRP process fails to respect RCMP members' freedom of association in both its purpose and its effects.

[106] Section 96 of the *RCMP Regulations* imposed the SRRP on RCMP members as the sole means of presenting their concerns to management. Section 56 of the current-day *RCMP Regulations, 2014* continues to impose the SRRP under nearly identical terms. RCMP members are represented by an organization they did not choose and do not control. They must work within a structure that lacks independence from management. Indeed, this structure and process are part of the management organization of the RCMP. The process fails to achieve the balance between employees and employer that is essential to meaningful collective bargaining, and leaves members in a disadvantaged, vulnerable position.

(1) The Purpose of the Imposition of the SRRP Infringes Section 2(d)

[107] We earlier described the history of RCMP labour relations. This history evidences a long-standing hostility on the part of RCMP management and successive Canadian governments to unionization in the Force. In the early 20th century, the federal government deployed one of the RCMP's predecessor bodies — the Royal Northwest Mounted Police — to confront labour unrest, most famously in breaking the Winnipeg General Strike of 1919. At a time when municipal police forces in Canada were beginning to unionize, the Canadian government issued Order in Council P.C. 1918-2213, which prohibited members of the Dominion Police and the Royal Northwest Mounted Police from becoming “a member of or in any wise associated with any Trades Union Organization . . . or with any Union, Society

des objectifs relatifs au travail au moyen d'un processus véritable de négociation collective, à l'abri du contrôle de l'employeur, comme l'entendait le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*. Selon nous, les lacunes relevées dans le PRRF empêchent la tenue de véritables négociations collectives et violent l'al. 2d). Le PRRF contrevient donc à la liberté d'association des membres de la GRC tant par son objet que par ses effets.

[106] En effet, l'art. 96 du *Règlement de la GRC* imposait aux membres de la GRC le PRRF comme seul moyen de faire valoir leurs préoccupations à la direction. L'article 56 du *Règlement de la GRC (2014)*, actuellement en vigueur, continue à imposer le PRRF à des conditions pratiquement identiques. Les membres de la GRC se trouvent représentés par un organisme qu'ils n'ont pas choisi et qu'ils ne contrôlent pas. Ils sont tributaires d'une structure dépourvue d'indépendance à l'égard de la direction. De fait, cette structure et ce programme relèvent de l'organisme de gestion de la GRC. Les employés se trouvent dans une position désavantageuse et vulnérable parce que le programme n'établit pas, entre eux et l'employeur, l'équilibre essentiel à la tenue d'une véritable négociation collective.

(1) L'objet de l'imposition du PRRF viole l'al. 2d)

[107] Nous avons décrit précédemment l'histoire des relations de travail à la GRC. Celui-ci recèle une attitude d'hostilité envers la syndicalisation au sein de la Gendarmerie tant de la part de la direction de la GRC que des gouvernements qui se sont succédé, et ce, depuis longtemps. Au début du 20<sup>e</sup> siècle, le gouvernement fédéral a demandé à un des organismes qui ont précédé la GRC — la Police à cheval du Nord-Ouest (« P.C.N.-O. ») — d'intervenir dans des conflits de travail, notamment pour briser la grève générale de Winnipeg de 1919. À l'époque où les services de police municipaux au Canada commençaient à se syndiquer, le gouvernement canadien a pris le décret C.P. 1918-2213, qui interdisait aux membres de la Police fédérale et de la P.C.N.-O. [TRADUCTION] « d'adhérer ou de

or Association . . . connected or affiliated therewith” on penalty of immediate dismissal.

[108] This stance was softened in the early 1970s, with the repeal of P.C. 1918-2213 (P.C. 1974-1339), but the federal government continued to resist the formation of independent RCMP members’ associations. The DSRRP, precursor to the present SRRP, was openly presented as an alternative to unionization. The year it was created, RCMP Commissioner Nadon commissioned a report on the effects of police associations and the advantages and disadvantages of implementing such an association in the RCMP: J. P. Middleton, *A Study Report on Police Associations* (1974). The Middleton report was largely supportive of the formation of an RCMP members’ association or union. In circulating the report, however, Commissioner Nadon included a brief foreword, in which he stated:

At the outset I wish to make the Force’s position very clear; the Force is opposed to the formation of an association or union of members and this position has been made known to our Minister. [p. i]

[109] Section 3(2) of the *Commissioner’s Standing Orders (Division Staff Relations Representative Program)*, which formed the legal basis of the DSRRP from 1974 to 2003, prohibited DSRRs from promoting “*alternate programs in conflict with the non-union status of the Division Staff Relations Representative Program*”.

[110] Even before this Court, the Attorney General of Canada does not contend that the current-day SRRP provides RCMP members with an independent association. Indeed, the Attorney General appears to concede that the SRRP continues to be imposed on members of the RCMP for the purpose of preventing collective bargaining through an independent association. Its position is rather that s. 2(d)

s’associer de quelque façon à une organisation syndicale [. . .] ou à un syndicat, à une société ou à une association qui y est lié ou affilié » sous peine de congédiement immédiat.

[108] Cette position s’est assouplie au début des années 1970, avec l’abrogation du décret C.P. 1918-2213 (C.P. 1974-1339), mais le gouvernement fédéral a continué de s’opposer à la constitution d’associations indépendantes par les membres de la GRC. Le PRDRF, précurseur du PRRF actuel, a été ouvertement présenté comme une solution de rechange à la syndicalisation. Au cours de l’année où ce programme a été créé, le commissaire Nadon de la GRC a commandé un rapport sur les effets des associations de policiers et sur les avantages et les désavantages de créer une telle association au sein de la GRC (J. P. Middleton, *Rapport d’étude sur les associations policières* (1974)). Le rapport Middleton appuyait largement la formation d’une association ou d’un syndicat des membres de la GRC. Toutefois, lorsqu’il a diffusé le rapport, le commissaire Nadon a inclus un bref avant-propos débutant comme suit :

Précisons d’abord la position de la Gendarmerie : comme elle l’a fait savoir à son ministre, elle s’oppose à la formation d’une association ou d’un syndicat et ce, pour bien des raisons. [p. i]

[109] Le paragraphe 3(2) des *Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)* — qui ont constitué le fondement juridique du PRDRF de 1974 à 2003 — interdisait aux RDRF de contribuer « à d’autres programmes qui sont en opposition avec le caractère non syndicaliste du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles ».

[110] Même devant la Cour, le procureur général du Canada n’affirme pas que le PRRF actuel permette aux membres de la GRC de constituer une association indépendante. En fait, il semble que le procureur général admette que le PRRF continue d’être imposé aux membres de la GRC afin d’empêcher la négociation collective au moyen d’une association indépendante. Il plaide plutôt

does not guarantee RCMP members a right to form and bargain through an association of their own choosing. We have rejected this view. Accordingly, it follows that the purpose of the imposition of the SRRP, to prevent the formation of independent RCMP members' associations for the purposes of collective bargaining, is unconstitutional.

(2) The Effects of the Imposition of the SRRP Infringe Section 2(d)

[111] While it would be sufficient to find a violation of s. 2(d) solely on the basis of the purposes of the imposition of the SRRP as a labour relations regime (*Big M Drug Mart*), we also find that imposing this regime infringes s. 2(d) in its effects. Our inquiry here is directed at whether RCMP members can genuinely advance their own interests through the SRRP, without interference by RCMP management. We are satisfied, on the record before us, that they cannot.

[112] The organizational structure of the SRRP has evolved significantly since its predecessor was first established in 1974. These changes are detailed above. While these changes have expanded the SRRPs' freedom to direct the program, they nonetheless fall short of respecting RCMP members' right to join associations that are of their choosing and independent of management, to advance their interests.

[113] At the level of institutional structure, the SRRP is plainly not independent of RCMP management. Rather, it is squarely under its control. It is a part of the labour-management structure of the RCMP. In 1989, the Government of Canada formalized the SRRP (then known as the DSRRP) by adding s. 96 to the *RCMP Regulations: SOR/89-581*. The Regulatory Impact Analysis Statement that accompanied the amendment to the *RCMP Regulations* expressly stated that the DSRRP was "co-ordinated and monitored at R.C.M.P. Headquarters" and "subject to biannual reviews at R.C.M.P. Divisions

que l'al. 2d) ne garantit pas aux membres de la GRC le droit de former des associations et de négocier par l'entremise d'une association qu'ils ont choisie. Nous avons rejeté ce point de vue. En conséquence, l'objet de l'imposition du PRRF, soit d'empêcher les membres de la GRC de former des associations indépendantes en vue de négocier collectivement, est inconstitutionnel.

(2) Les effets de l'imposition du PRRF violent l'al. 2d)

[111] Bien qu'il soit suffisant de conclure à une violation de l'al. 2d) sur le seul fondement des objets de l'imposition du PRRF comme régime de relations de travail (*Big M Drug Mart*), nous déclinons également que l'imposition de ce régime viole l'al. 2d) en raison de ses effets. Nous examinerons maintenant si les membres de la GRC peuvent faire véritablement valoir leurs propres intérêts, au moyen du PRRF, sans ingérence de la direction de la GRC. Le dossier dont nous sommes saisis démontre que tel n'est pas le cas.

[112] Certes, la structure organisationnelle du PRRF a beaucoup évolué depuis la création en 1974 du programme qui l'a précédé. Les changements en question ont été exposés en détail précédemment. Bien qu'ils aient permis d'élargir le pouvoir des RRF quant à la gestion du programme, ils ne respectent cependant pas le droit des membres de la GRC d'adhérer à l'association de leur choix et, indépendamment de la direction, de faire valoir leurs intérêts.

[113] Au niveau de la structure institutionnelle, le PRRF n'est manifestement pas indépendant de la direction de la GRC. Au contraire, il se trouve carrément sous le contrôle de cette dernière. Le programme appartient à la structure de la GRC relative aux relations entre les employés et l'employeur. En 1989, le gouvernement du Canada a officialisé le PRRF (alors appelé le PRDRF) en ajoutant l'art. 96 au *Règlement de la GRC (DORS/89-581)*. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait la modification apportée énonçait expressément que le PRDRF était « coordonné et

with reports to the Commissioner from the Internal Communications Officer”. Although not determinative nor exhaustive of a regulation’s purpose or interpretation, regulatory impact analysis statements are a useful tool to understand how regulations are intended to work: see *MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6, at para. 33; *RJR — MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 S.C.R. 311, at pp. 352-53.

[114] The lack of independence of the current-day SRRP is further emphasized by the 2007 Brown Report: *Rebuilding the Trust: Report of the Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP* (2007). In June 2007, an independent investigator raised issues regarding the RCMP’s handling of reports of mismanagement or irregularities in the administration of the RCMP’s pension and insurance plans in a report that was submitted to the Minister of Public Safety and the President of the Treasury Board: *A Matter of Trust: Report of the Independent Investigator into Matters Relating to RCMP Pension and Insurance Plans* (2007). The investigator recommended that the Government of Canada establish a task force to examine issues pertaining to the RCMP’s governance and culture. This led to the Brown Report. While the Task Force did not focus exclusively on labour relations at the RCMP, it did consider comments from members and employees about the SRRP.

[115] In the Brown Report, the Task Force reported the comments of some officers who said they were not sure what happens to their concerns after they give them to SRRs: “. . . it is not clear whether they have been passed on by the SRRs at all, or whether management has decided not to act on them” (Brown Report, at p. 33). The Task Force also noted that the SRRs had become “part of the chain of command of the RCMP organization” (*ibid.*), specifically that the presence of SRRs as

contrôlé à la Direction générale de la GRC » et qu’il faisait « également l’objet de révisions semestrielles dans les divisions de la Gendarmerie et [que] des rapports [étaient] présentés au Commissaire par l’agent des Communications internes ». Bien qu’il ne soit pas déterminant ni exhaustif quant à l’objet ou à l’interprétation du règlement, l’analyse de l’étude d’impact de la réglementation représente un moyen utile pour comprendre son application (voir *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6, par. 33; *RJR — MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311, p. 352-353).

[114] En outre, le rapport Brown de 2007, *Rétablir la confiance : Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC* (2007), a souligné l’absence d’indépendance du PRRF. En juin de cette année-là, un enquêteur indépendant s’est interrogé sur la façon dont la GRC traitait les rapports sur la mauvaise gestion ou les irrégularités relevées dans l’administration des régimes de retraite et d’assurances de la GRC dans un rapport transmis au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor : *Une question de confiance : Rapport de l’enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d’assurances de la GRC* (2007). L’enquêteur recommandait que le gouvernement du Canada constitue un groupe de travail chargé d’examiner les enjeux relatifs à la gouvernance et à la culture de la GRC. Cette recommandation a mené au rapport Brown. Bien qu’il ne se soit pas exclusivement intéressé aux relations de travail au sein de la GRC, le Groupe de travail a examiné les commentaires de membres et d’employés au sujet du PRRF.

[115] Dans le rapport Brown, le Groupe de travail a rapporté les propos de certains officiers qui affirmaient ne pas savoir avec certitude ce qu’il advenait de leurs observations après leur transmission aux RRF : « . . . on ne sait pas si les RRF les transmettent à la direction ou si la direction a décidé de ne pas y donner suite » (rapport Brown, p. 34). Le Groupe de travail a également noté que les RRF faisaient « partie intégrante de la chaîne de commandement de la GRC » (*ibid.*) et plus précisément que la présence

observers at meetings of the Senior Executive Committee, composed of the Commissioner and Deputy Commissioners, gave the impression of their concurrence with the decisions of RCMP management. The authors of the report expressed the view that “more distance from management [was] appropriate” (*ibid.*). They ultimately recommended that the SRRs “focus entirely on labour relations and thus be independent from management” (p. 34).

[116] We note the following additional areas of concern. First, pursuant to the Agreement between the Commissioner and the NEC of the SRRP, significant aspects of the program structure are determined by RCMP management, including the number of SRRs and the program budget. Members of the SRRP are prohibited from communicating with anyone outside the RCMP concerning RCMP programs and activities without permission of the Commissioner. An exception relating to conditions of work and employment exists, but the conditions for its exercise are narrowly restricted and obviously slanted toward management. The NEC must submit an annual report to management on its activities. The operation of the SRRP is to be regularly reviewed jointly by the SRRP and RCMP management, and the consent of both the SRRP and management is required to amend the program.

[117] Second, the SRRP deliberately restricts members’ freedom to advocate for the ability to be represented by an independent association. As a matter of policy and practice, RCMP members who are active in such associations are excluded from full participation in the SRRP, and SRRs are prohibited from promoting alternative modes of representation for RCMP members. Yet members have no option outside of the SRRP to meet with management to promote their interests in other forms of representation.

[118] Simply put, in our view, the SRRP is not an association in any meaningful sense, nor a form of exercise of the right to freedom of association. It is simply an internal human relations scheme imposed

des RRF à titre d’observateurs lors des réunions de l’État-major supérieur — composé du commissaire et des sous-commissaires — donnait l’impression que ceux-ci souscrivaient aux décisions prises par la direction de la GRC. Selon les auteurs du rapport, « il conviendrait de se distancier de la direction » (*ibid.*). Enfin, ces derniers ont recommandé que les RRF soient tenus de « se concentrer entièrement sur les relations de travail et [qu’ils soient] ainsi indépendants de la haute direction » (p. 35).

[116] Nous notons aussi d’autres problèmes tout aussi préoccupants. Premièrement, conformément à l’entente conclue entre le commissaire et le CEN du PRRF, certains aspects importants de la structure du programme sont déterminés par la direction de la GRC, notamment le nombre de RRF et le budget du programme. Ainsi, il est interdit aux membres du PRRF de communiquer avec quiconque à l’extérieur de la GRC au sujet des programmes et des activités de la GRC sans l’autorisation du commissaire. Une exception visant les conditions de travail et d’emploi existe bien, mais son application est étroitement limitée et favorise de toute évidence l’opinion de la direction. De plus, le CEN doit présenter à la direction un rapport annuel sur ses activités, l’application du PRRF doit être examinée régulièrement par le PRRF et la direction de la GRC et le consentement du PRRF et de la direction est requis pour modifier le programme.

[117] Deuxièmement, le PRRF restreint délibérément la liberté des membres de défendre leur droit d’être représentés par une association indépendante. Selon les politiques et les pratiques établies, les membres de la GRC qui font partie d’une telle association sont exclus d’une pleine participation au PRRF, et il est interdit aux RRF de promouvoir d’autres modes de représentation des membres de la GRC. Ainsi, les membres n’ont aucune autre option que le PRRF pour rencontrer la direction, afin de défendre leur droit à d’autres formes de représentation.

[118] Autrement dit, nous estimons que le PRRF ne constitue pas une association au vrai sens du terme ni un exercice du droit à la liberté d’association. Il s’agit simplement d’un régime interne de



on RCMP members by management. Accordingly, the element of employee choice is almost entirely missing under the present scheme.

[119] While the Attorney General of Canada observes that adoption of the SRRP was endorsed by members in all divisions outside Quebec in a referendum in 1974, we do not consider this fact determinative, for two reasons. First, the referendum in question evidently offered the SRRP a “take it or leave it” proposition. It does not reflect whether members would have preferred representation through an independent association. Second, the referendum took place 40 years ago. Today, there is no opportunity for RCMP members to indicate their support for an alternative form of association. Members have no ability to opt out of participation in the SRRP, and there is no other means for them to communicate their workplace concerns to management. As we have seen, the structure has no independence from management; it is but a part of management itself.

[120] These constitutional defects in the SRRP are not cured by the election of SRRs. On this point we agree with the conclusion of the application judge, that “agreeing to populate a structure created by management for the purpose of labour relations cannot reasonably be construed as a choice not to conduct labour relations through an association of the members’ own making” (para. 63).

[121] In conclusion, s. 96 of the *RCMP Regulations*, which imposed the SRRP as the sole recognized vehicle for engagement between RCMP membership and senior management, constituted a substantial interference with freedom of association in both its purpose and effects. Before considering whether that infringement could be justified under s. 1 of the *Charter*, we consider the related challenge to para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA*.

relations humaines imposé aux membres de la GRC par la direction de celle-ci. La liberté de choix de l’employé devient donc pratiquement inexistante dans le cadre du présent régime.

[119] Même si le procureur général du Canada plaide que l’adoption du PRRF a été approuvée par les membres de toutes les divisions hors du Québec lors d’un référendum tenu en 1974, ce fait n’a pas de portée déterminante, et ce, pour deux raisons. D’abord, le référendum en question ne donnait pas, de toute évidence, d’autre choix que d’accepter le PRRF ou de le refuser. Il ne permettait pas de déterminer si les membres auraient préféré être représentés par une association indépendante. Ensuite, le référendum a été tenu il y a 40 ans. Or, aujourd’hui, les membres de la GRC n’ont pas la possibilité d’exprimer leur appui à une autre forme d’association. En outre, les membres ne peuvent pas se retirer du PRRF et ils ne disposent d’aucun autre moyen de communiquer à la direction leurs préoccupations relatives au travail. Comme nous l’avons constaté, la structure en question n’est donc pas indépendante de la direction; elle forme plutôt une partie de cette dernière.

[120] L’élection des RRF ne remédie pas aux vices constitutionnels du PRRF. Sur ce point, nous sommes d’accord avec le juge saisi de la demande pour affirmer qu’il [TRADUCTION] « ne serait pas raisonnable d’interpréter l’acceptation d’une structure créée par la direction aux fins des relations de travail comme une décision de ne pas négocier des relations de travail par l’entremise d’une association constituée par les membres » (par. 63).

[121] En conclusion, l’art. 96 du *Règlement de la GRC*, qui imposait le PRRF comme moyen unique de discussion entre les membres de la GRC et la haute direction, portait substantiellement atteinte à la liberté d’association tant par son objet que par ses effets. Avant d’examiner si cette atteinte pourrait être justifiée au regard de l’article premier de la *Charte*, nous nous pencherons sur la contestation connexe de l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle.

F. *Whether Paragraph (d) of the Definition of “Employee” in Section 2(1) of the PSLRA Infringes Section 2(d) of the Charter*

[122] The appellants challenge the exclusion of RCMP members from the application of the *PSLRA* and ask that para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of that Act be struck down. Most employees in federally regulated workplaces are governed by the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2 (“*CLC*”), but the collective bargaining regime established by Part I of the *CLC* is inapplicable to employees of the Crown, with limited exceptions: s. 6.

[123] For employees in the federal public service, the *PSLRA* provides the general framework through which they can join and participate in employee associations; these associations can be certified as bargaining agents, and good faith collective bargaining can occur. The *PSLRA* provides for mediation, conciliation and arbitration when problems arise during collective bargaining and provides remedies for unfair labour practices. While being significantly different from private-sector labour relations models in many ways, the *PSLRA* and its predecessor, the *PSSRA*, are generally referred to as a Wagner Act model of labour relations (C. Rootham, *Labour and Employment Law in the Federal Public Service* (2007), at pp. 19-20).

[124] Paragraph (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* excludes RCMP members from the application of the *PSLRA*. This Court in *Delisle* held that the exclusion of the RCMP from the *PSSRA*, the *PSLRA*’s predecessor legislation, did not violate s. 2(d) of the *Charter*. This raises a threshold question: Should the Court’s decision in *Delisle* be reconsidered? In our view, it should, for two reasons.

[125] First, *Delisle* was decided before this Court’s decisions in *Health Services* and *Fraser*,

F. *L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la LRTFP actuelle viole-t-il l’al. 2d) de la Charte?*

[122] Les appelantes contestent l’exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* actuelle et demandent l’invalidation de l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de cette loi. La plupart des employés assujettis à la législation fédérale sont régis par le *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2 (« Code »), mais le régime de négociation collective établi à la partie I du Code ne s’applique pas aux employés de la Couronne, à quelques exceptions près (art. 6).

[123] La *LRTFP* actuelle établit, à l’intention des employés de la fonction publique fédérale, un cadre général à l’intérieur duquel ces derniers peuvent adhérer à des organisations syndicales et participer à leurs activités. Ces organisations peuvent être accréditées comme agents négociateurs et mener des négociations collectives de bonne foi. Cette loi prévoit de plus la possibilité de recourir à la médiation, à la conciliation et à l’arbitrage si des problèmes surviennent au cours des négociations collectives, de même que des recours en cas de pratiques déloyales. Bien qu’elles établissent des régimes très différents à bien des égards des modèles de relations du travail du secteur privé, les deux versions successives de la *LRTFP* ont mis en œuvre des régimes généralement reconnus comme des modèles de relations de travail fondés sur la loi Wagner (C. Rootham, *Labour and Employment Law in the Federal Public Service* (2007), p. 19-20).

[124] L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle exclut les membres de la GRC du régime établi par cette loi. Dans l’arrêt *Delisle*, la Cour a jugé que l’exclusion de cet organisme du régime de la première *LRTFP* ne violait pas l’al. 2d) de la *Charte*. Une question préliminaire se pose donc : la Cour devrait-elle réexaminer la décision rendue dans *Delisle*? À notre avis, elle le devrait, et ce, pour deux raisons.

[125] Premièrement, l’arrêt *Delisle* a été rendu avant les arrêts *Health Services* et *Fraser*, qui ont

which marked a shift to a purposive and generous approach to labour relations. At the time *Delisle* was decided, the right to a meaningful process of collective bargaining was not recognized as part of the s. 2(d) *Charter* guarantee. All three sets of reasons in *Delisle* make clear that the Court in that case was *not* addressing the issue of whether the purpose of the *PSSRA* exclusion was to prevent RCMP members from engaging in collective bargaining: para. 5, per L'Heureux-Dubé J.; para. 20, per Bastarache J.; paras. 51, 88 and 107, per Cory and Iacobucci JJ. As formulated by Bastarache J., writing for the majority, the question in *Delisle* was whether the purpose of the exclusion “was to prevent RCMP members from forming any type of independent association”: para. 20. The question of an interference with the right to a meaningful process of collective bargaining was neither asked nor answered in *Delisle*.

[126] Second, in *Delisle*, only part of the scheme governing the labour relations of RCMP members — their exclusion from the *PSSRA* — was before this Court. In the present appeal, the challenge targets the entire labour relations scheme — the exclusion from the application of the *PSLRA* and the imposition of the labour relations regime that we have found is intended to deny RCMP members the right to form an independent association capable of engaging in a meaningful process of collective bargaining. In other words, the majority in *Delisle* found that the legislative exclusion, viewed in isolation, did not prevent the creation of an independent association, but the Court now considers the complete scheme which is clearly intended to prevent associational activity protected under s. 2(d) of the *Charter*.

[127] Overturning precedents of this Court is not a step to be lightly taken (*Canada v. Craig*, 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489, at para. 24; *Fraser*, at para. 56; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101, at para. 47). However, as explained, *Delisle* was decided before

marqué un changement d'orientation vers des interprétations téléologiques et généreuses dans le contexte des relations de travail. À ce moment-là, il n'avait pas été reconnu que le droit à un processus véritable de négociation collective était visé par la garantie prévue à l'al. 2d) de la *Charte*. Les trois séries de motifs dans *Delisle* énoncent par ailleurs clairement que, dans cette affaire, la Cour n'était pas appelée à décider si l'objet de l'exclusion prévue par la première *LRTFP* consistait à empêcher les membres de la GRC de négocier collectivement (par. 5, la juge L'Heureux-Dubé; par. 20, le juge Bastarache; par. 51, 88 et 107, les juges Cory et Iacobucci). Comme l'a exposé le juge Bastarache, qui écrivait pour la majorité, la question en jeu dans *Delisle* consistait à déterminer si l'objet de l'exclusion était « d'empêcher les membres de la GRC de former n'importe quel type d'association indépendante » (par. 20). La question d'une entrave au droit à un processus véritable de négociation collective n'a pas été posée dans *Delisle*; et on n'y a donc pas répondu.

[126] Deuxièmement, dans *Delisle*, la Cour n'avait été appelée à statuer que sur un élément du régime de relations de travail des membres de la GRC — soit leur exclusion de la première *LRTFP*. En l'espèce, la contestation vise l'ensemble du régime de relations de travail, soit l'exclusion du régime de la *LRTFP* actuelle ainsi que l'imposition du régime dont nous avons conclu qu'il vise à priver les membres de la GRC du droit de constituer une association indépendante capable de participer à un processus véritable de négociation collective. Autrement dit, les juges majoritaires dans *Delisle* ont conclu que l'exclusion législative, prise isolément, n'empêchait pas la création d'une association indépendante, mais la Cour examine maintenant la totalité d'un régime qui vise manifestement à empêcher des activités syndicales protégées par l'al. 2d) de la *Charte*.

[127] Il faut se garder d'écarter un précédent de la Cour à la légère (*Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489, par. 24; *Fraser*, par. 56; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 47). Cependant, comme nous l'avons expliqué, la décision rendue dans

this Court's shift to a purposive and generous approach to the exercise of freedom of association and *Delisle* considered a different question and narrower aspects of the labour relations regime than those at issue here. It follows that the result in *Delisle* must be revisited.

[128] We therefore propose to examine whether para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* infringes s. 2(d) in its purpose.

(1) The Purpose of the *PSLRA* Exclusion Infringes Section 2(d)

[129] The statutory exclusion of RCMP members must be read and its constitutionality assessed in relation to P.C. 1918-2213, the Order in Council that constituted the labour relations regime that applied to members of the RCMP at the time of enactment of the *PSSRA*. The blanket prohibition of associational activity in pursuit of workplace goals imposed by P.C. 1918-2213 unquestionably violates s. 2(d) of the *Charter*. The implementation of this labour relations regime was made possible by the exclusion of the RCMP members from the labour relations regime governing the federal public service under the *PSSRA*.

[130] Although they originated from different legal sources, the *PSSRA* exclusion and P.C. 1918-2213, working together, constituted a labour relations regime that was designed to interfere with the right to freedom of association of RCMP members. The *PSSRA* exclusion cannot be viewed in the abstract, independently from the Order in Council. These two prongs of the predecessor labour relations regime shared a common purpose. They were both intended to deny to RCMP members the constitutional exercise of their freedom of association. Like P.C. 1918-2213, para. (e) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSSRA*, now re-enacted as para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1)

*Delisle* a précédé le changement d'orientation effectué par la Cour vers une interprétation généreuse et téléologique de l'exercice du droit d'association et elle portait sur une question différente de celle dont nous sommes saisis en l'espèce et sur des aspects plus restreints du régime de relations de travail que ceux en cause en l'espèce. En conséquence, il y a lieu de revoir la décision rendue dans *Delisle*.

[128] Nous nous proposons donc d'examiner si l'objet de l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2d) de la *Charte*.

(1) L'objet de l'exclusion de la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2d)

[129] L'exclusion légale des membres de la GRC doit être interprétée et sa constitutionnalité examinée au regard du décret C.P. 1918-2213, qui constituait le régime de relations de travail applicable aux membres de la GRC au moment de l'adoption de la première *LRTFP*. L'interdiction complète de mener des activités associatives afin de poursuivre des objectifs relatifs aux conditions de travail créée par le décret C.P. 1918-2213 viole sans l'ombre d'un doute l'al. 2d) de la *Charte*. La mise en œuvre de ce régime de relations de travail a été rendue possible par l'exclusion des membres de la GRC du régime de relations de travail qui s'appliquait à la fonction publique fédérale en application de la première *LRTFP*.

[130] Même s'ils ont tiré leur origine de sources juridiques différentes, l'exclusion prévue par la première *LRTFP* et le décret C.P. 1918-2213, par leur effet combiné, ont constitué un régime de relations de travail conçu pour entraver le droit à la liberté d'association des membres de la GRC. L'exclusion prévue par la première *LRTFP* ne peut être considérée dans l'abstrait, indépendamment du décret. Ces deux volets de ce régime de relations de travail avaient un objet commun. Ils visaient tous les deux à priver les membres de la GRC de l'exercice de leur droit constitutionnel à la liberté d'association. À l'instar du décret C.P. 1918-2213, l'al. e) de la définition de « fonctionnaire » qui figurait au

of the *PSLRA*, is tainted by an improper purpose and breaches s. 2(d) of the *Charter*.

[131] The purpose of para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA*, viewed in its historical context, thus violates s. 2(d) of the *Charter*. The *PSSRA* and, later, the *PSLRA* established the general framework for labour relations and collective bargaining in the federal public sector. A class of employees, the members of the RCMP, has, since the initial enactment of this regime, been excluded from its application in order to prevent them from exercising their associational rights under s. 2(d). Thus the issue to be addressed is whether the purpose of excluding a specific class of employees from the labour relations regime impermissibly breaches the constitutional rights of the affected employees. The issue is not whether Parliament must impose a new statutory labour relations regime in the presence of a legislative void.

[132] Paragraph (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* excludes every person “who is a member or special constable of the Royal Canadian Mounted Police or who is employed by that force under terms and conditions substantially the same as those of one of its members”.

[133] Before 1967, the concept of collective bargaining was unknown to the federal public service generally and, of course, to the RCMP specifically. Parliament adopted the *PSSRA* to implement a process of collective bargaining in the federal public service (Rootham, at p. 37; R. Caron, *Employment in the Federal Public Service* (loose-leaf), at para. 1:200; J. C. Anderson and T. A. Kochan, “Collective Bargaining in the Public Service of Canada” (1977), 32 *Relat. ind.* 234, at p. 234). The *PSSRA*’s successor, the *PSLRA*, reflected a similar commitment to collective bargaining (see the preamble of the *PSLRA* and Advisory Committee on Labour Management

par. 2(1) de la première *LRTFP*, définition maintenant reconduite à l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle, est vicié par un objet inapproprié et viole l’al. 2d) de la *Charte*.

[131] Considéré dans son contexte historique, l’objet de l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle contrevient donc à l’al. 2d) de la *Charte*. Les deux versions successives de la *LRTFP* ont établi le cadre général applicable aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique fédérale. Une catégorie d’employés, soit les membres de la GRC, est exclue de ce régime, et ce, depuis son adoption, afin de les empêcher d’exercer le droit à la liberté d’association que leur confère l’al. 2d) de la *Charte*. La question à trancher dans la présente affaire est donc celle de savoir si l’objet de l’exclusion d’une catégorie particulière d’employés du régime de relations de travail contrevient de façon inacceptable aux droits constitutionnels des employés touchés. Il ne s’agit pas de savoir si le législateur doit prescrire un nouveau régime de relations de travail en présence d’un vide juridique.

[132] L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle exclut toute personne « qui est membre ou gendarme auxiliaire de la Gendarmerie royale du Canada, ou y est employée sensiblement aux mêmes conditions que ses membres ».

[133] Avant 1967, la notion de négociation collective n’était pas connue au sein de la fonction publique fédérale en général et, bien sûr, de la GRC en particulier. Le législateur a adopté la première *LRTFP* pour mettre en œuvre un régime de négociation collective dans la fonction publique fédérale (Rootham, p. 37; R. Caron, *Employment in the Federal Public Service* (feuilles mobiles), par. 1:200; J. C. Anderson et T. A. Kochan, « Collective Bargaining in the Public Service of Canada » (1977), 32 *Relat. ind.* 234, p. 234). La loi qui lui a succédé, la *LRTFP* actuelle, fait état d’un engagement semblable à l’égard de la négociation

Relations in the Federal Public Service, *Working Together in the Public Interest* (2001), at p. 14).

[134] The exclusion of RCMP members from the *PSSRA* in 1967 — the only vehicle available for meaningful collective bargaining in the federal public service — was intended to prevent them from engaging in collective bargaining. The then-Commissioner of the RCMP acknowledged this in correspondence to the Solicitor General of Canada in 1980, stating: “There is no enabling legislation which allows members to collectively bargain and we must infer that Parliament has not intended that members of the Force have that right” (see A.F., at para. 106).

[135] The *PSSRA*’s successor, the *PSLRA*, reduced the categories of excluded public servants. RCMP members, however, continued to be excluded in identical terms as under the *PSSRA*, and no other statute permitted RCMP members to engage in a process of collective bargaining (*Delisle*, at para. 85, per Cory and Iacobucci JJ., dissenting; R. MacKay, “The Royal Canadian Mounted Police and Unionization”, Parliamentary Research Branch, September 3, 2003, at p. 20). Nothing indicated that the purpose of the initial exclusion of RCMP members from collective bargaining had changed: *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, at s. 44(f); see also *Big M Drug Mart*, at p. 335. Indeed, the *PSLRA* exclusion makes possible the current imposition of the *SRRP*, which we have found to substantially interfere in both purpose and effect with RCMP members’ rights to a meaningful process of collective bargaining. Working in tandem with P.C. 1918-2213, the *PSSRA* exclusion had similarly sought to deny the members of the RCMP the exercise of their right to freedom of association. The simple re-enactment of this exclusion in the *PSLRA* did not cure this constitutionally impermissible purpose. The *PSLRA* exclusion is but a part of a constitutionally defective regime of labour relations, designed to prevent the exercise of the s. 2(d) rights of RCMP members. We therefore

collective (voir le préambule de la *LRTFP* actuelle et le Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, *Travailler ensemble dans l’intérêt public* (2001), p. 14).

[134] L’exclusion en 1967 des membres de la GRC du régime de la première *LRTFP* — qui constituait le seul moyen de permettre une véritable négociation collective dans la fonction publique fédérale — visait à empêcher ceux-ci de négocier collectivement. Le commissaire de la GRC alors en poste l’a reconnu dans une lettre envoyée au solliciteur général du Canada en 1980, dans laquelle il a affirmé : [TRADUCTION] « Aucune loi habilitante ne permet aux membres de négocier collectivement et nous devons en déduire que le Parlement ne voulait pas que les membres de la Gendarmerie aient ce droit » (voir m.a., par. 106).

[135] La loi qui a succédé à la première *LRTFP*, soit la *LRTFP* actuelle, a réduit les catégories de fonctionnaires exclus. Les membres de la GRC restaient toutefois exclus dans les mêmes termes, et aucune autre loi ne leur a permis de participer à un processus de négociation collective (*Delisle*, par. 85, les juges Cory et Iacobucci, dissidents; R. MacKay, « The Royal Canadian Mounted Police and Unionization », Direction de la recherche parlementaire, 3 septembre 2003, p. 20). Rien n’indiquait que l’objet de l’exclusion initiale des membres de la GRC du régime de négociation collective avait changé (*Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, al. 44f); voir également *Big M Drug Mart*, p. 335). En effet, l’exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle permet d’imposer le *PRRF*, dont nous avons conclu qu’il entrave substantiellement tant par son objet que par son effet le droit des membres de la GRC à un processus véritable de négociation collective. Agissant en tandem avec le décret C.P. 1918-2213, l’exclusion prévue par la première *LRTFP* visait de même à priver les membres de la GRC de leur droit à la liberté d’association. Le simple renouvellement de cette exclusion dans la *LRTFP* actuelle n’a pas validé cet objet inacceptable sur le plan constitutionnel. L’exclusion prévue dans la version actuelle de cette loi n’est qu’un élément d’un régime de relations de travail déficient

conclude that the purpose of the *PSLRA* exclusion infringes s. 2(d) of the *Charter*.

(2) Summary

[136] We conclude that the purpose of the exclusion in s. 2(1) of the *PSLRA* substantially interferes with freedom of association. At this point, we need not consider the effects of the *PSLRA* exclusion independently from those of the imposition of the SRRP as a labour relations regime.

[137] This conclusion does not mean that Parliament must include the RCMP in the *PSLRA* scheme. As discussed above, s. 2(d) of the *Charter* does not mandate a particular model of labour relations. Our conclusion with respect to the constitutionality of the *PSLRA* exclusion means only that Parliament must not substantially interfere with the right of RCMP members to a meaningful process of collective bargaining, unless this interference can be justified under s. 1 of the *Charter*. For example, it remains open to the federal government to explore other collective bargaining processes that could better address the specific context in which members of the RCMP discharge their duties.

[138] We now turn to whether the infringements of s. 2(d) rights caused by the legislative imposition of the SRRP and by the exclusion of RCMP members from the application of the *PSLRA* are justified under s. 1 of the *Charter*.

G. *Are the Limits Imposed on the RCMP Members' Section 2(d) Rights Justified Under Section 1 of the Charter?*

[139] Section 1 of the *Charter* permits Parliament to enact laws that limit *Charter* rights if it establishes

sur le plan constitutionnel, et conçu pour empêcher les membres de la GRC d'exercer les droits que leur garantit l'al. 2d). Nous concluons donc que l'objet de l'exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle viole l'al. 2d) de la *Charte*.

(2) Résumé

[136] Nous concluons que l'objet de l'exclusion prévue au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle constitue une entrave substantielle à la liberté d'association. À ce stade, nous estimons par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire que nous nous penchions sur les effets de l'exclusion prévue par cette disposition indépendamment de ceux de l'imposition du PRRF comme régime de relations de travail.

[137] Cette conclusion ne signifie pas que le législateur doit inclure la GRC dans le régime de la *LRTFP* actuelle. Comme nous l'avons vu, l'al. 2d) de la *Charte* n'impose pas un modèle particulier de relations du travail. Notre conclusion quant à la constitutionnalité de l'exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle signifie seulement que le législateur ne doit pas entraver substantiellement le droit des membres de cette organisation à un processus véritable de négociation collective, à moins que cette entrave puisse être justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. Par exemple, le gouvernement fédéral peut toujours examiner d'autres processus de négociations collectives qui seraient plus adaptés au contexte particulier dans lequel les membres de la GRC s'acquittent de leurs fonctions.

[138] Nous examinerons maintenant si les violations des droits protégés par l'al. 2d) de la *Charte* découlant de l'imposition par la loi du PRRF et de l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* actuelle sont justifiées au regard de l'article premier de la *Charte*.

G. *Les restrictions imposées aux droits que garantit l'al. 2d) aux membres de la GRC sont-elles justifiées au regard de l'article premier de la Charte?*

[139] L'article premier de la *Charte* permet au législateur d'adopter des lois qui restreignent les

that the limits are reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. This requires that the objective of the measure be pressing and substantial, and that the means by which the objective is furthered be proportionate, i.e. that the means are rationally connected to the law's objective, minimally impair the s. 2(d) right, and are proportionate in effect (*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Health Services*, at paras. 137-39). The onus rests on the party seeking to uphold the limitation of the *Charter* right, and the burden of proof is a preponderance of probabilities (*RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at paras. 137-38 (“*RJR-MacDonald (1995)*”). At the outset, we note that a *Charter*-infringing measure adopted by regulation is undoubtedly “prescribed by law” for the purposes of s. 1 (*Hutterian Brethren*, at paras. 39-40).

[140] We have already seen that s. 2(d) gives Parliament much leeway in devising a scheme of collective bargaining that satisfies the special demands of the RCMP. Beyond this, s. 1 provides additional room to tailor a labour relations regime to achieve pressing and substantial objectives, provided it can show that these are justified.

[141] In their written submissions on s. 1, the parties addressed the limits imposed by s. 96 of the *RCMP Regulations* and para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* together. We do the same.

(1) Is the Objective of Imposing the SRRP Pressing and Substantial?

[142] The question at this stage is whether the objective of the infringing measure is sufficiently important to be capable in principle of justifying

droits garantis par la *Charte* s’il est établi que les limites imposées sont des limites raisonnables dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. Cette procédure de justification exige que l’objectif de la mesure soit urgent et réel et que le moyen choisi pour l’atteindre soit proportionné à cet objectif, c.-à-d. qu’il possède un lien rationnel avec l’objet de la loi, qu’il porte le moins possible atteinte au droit garanti par l’al. 2d) et qu’il soit proportionné sur le plan de ses effets (*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Health Services*, par. 137-139). La partie qui défend la validité de la mesure restreignant un droit protégé par la *Charte* doit établir qu’elle est justifiée, suivant la prépondérance des probabilités (*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 137-138 (« *RJR-MacDonald (1995)* »). Au départ, mentionnons qu’une mesure qui porte atteinte à la *Charte* et qui est prise par voie de règlement est sans aucun doute « prescrite par une règle de droit », pour l’application de l’article premier (*Hutterian Brethren*, par. 39-40).

[140] Comme nous l’avons vu précédemment, l’al. 2d) accorde au législateur une grande latitude dans l’établissement d’un régime de négociation collective qui satisfait aux exigences spéciales de la GRC. En outre, l’article premier accorde à celui-ci une marge de manœuvre additionnelle qui lui permet d’établir un régime de relations de travail pour atteindre des objectifs urgents et réels, dans la mesure, toutefois, où il peut démontrer que ces objectifs sont justifiés.

[141] Dans leurs observations écrites sur l’article premier, les parties ont traité des limites imposées par l’effet conjugué de l’art. 96 du *Règlement de la GRC* et de l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle. Nous ferons de même.

(1) L’objet de l’imposition du PRRF est-il urgent et réel?

[142] À cette étape, la question est de savoir si l’objet de la mesure attentatoire est suffisamment important pour justifier en principe une restriction



a limitation on the rights and freedoms guaranteed by the constitution (*RJR-MacDonald (1995)*, at para. 143). The Attorney General of Canada says the objective of excluding RCMP members from the *PSLRA* and the objective of the *RCMP Regulations* is to maintain and enhance public confidence in the neutrality, stability and reliability of the RCMP by providing a police force that is independent and objective. We conclude that the need for an independent and objective police force constitutes a pressing and substantial objective under s. 1 of the *Charter*.

(2) Are the Means by Which the Objective Is Furthered Proportionate?

(a) *Rational Connection*

[143] The government must demonstrate that the infringing measure is rationally connected to its objective. This test “is not particularly onerous” (*Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)*, 2000 SCC 69, [2000] 2 S.C.R. 1120, at para. 228; *Health Services*, at para. 148). It is not necessary to establish that the measure will *inevitably* achieve the government’s objective. A reasonable inference that the means adopted by the government will help bring about the objective suffices (*Canada (Attorney General) v. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 SCC 30, [2007] 2 S.C.R. 610, at para. 40; *Health Services*, at para. 149). The assessment is a matter of causal relationship.

[144] Philosophical, political and social claims are not always amenable to proof by empirical evidence: *Harper v. Canada (Attorney General)*, 2004 SCC 33, [2004] 1 S.C.R. 827, at para. 104; *Sauvé*, at para. 18. For this reason, courts have not always insisted on direct proof of a relationship between the infringing measure and the legislative objective, accepting conclusions supported by logic and reason (*RJR-MacDonald (1995)*, at para. 154; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, at para. 101). However, this does not relieve the government from establishing that it was at least reasonable to conclude that a causal relationship existed between the *PSLRA* exclusion and the imposition of the *SRRP* and the preservation

des droits et libertés garantis par la Constitution (*RJR-MacDonald (1995)*, par. 143). Le procureur général du Canada soutient que l’exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* actuelle et l’adoption du *Règlement de la GRC* visaient à préserver et à renforcer la confiance du public à l’égard de la neutralité, de la stabilité et de la fiabilité de la GRC à titre de force policière indépendante et objective. Nous concluons que la nécessité de mettre en place une force policière indépendante et objective constitue un objectif urgent et réel au titre de l’article premier de la *Charte*.

(2) Le moyen choisi pour atteindre l’objectif est-il proportionné?

a) *Le lien rationnel*

[143] Le gouvernement doit démontrer qu’il existe un lien rationnel entre la mesure attentatoire et son objectif. Ce critère « n’est pas particulièrement exigeant » (*Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 228; *Health Services*, par. 148). Il n’est pas nécessaire d’établir que la mesure permettra *inévitablement* d’atteindre l’objectif visé par le gouvernement. Une inférence raisonnable que les moyens adoptés par ce dernier aideront à réaliser l’objectif en question suffit (*Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610, par. 40; *Health Services*, par. 149). L’examen doit porter sur le lien causal.

[144] Les revendications de nature philosophique, politique et sociale ne se prêtent pas toujours à une preuve empirique (*Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, [2004] 1 R.C.S. 827, par. 104; *Sauvé*, par. 18). Les tribunaux n’ont donc pas toujours insisté sur la nécessité d’une preuve directe de lien entre la mesure attentatoire et l’objet de la loi, et ont accepté des conclusions fondées sur la logique et la raison (*RJR-MacDonald (1995)*, par. 154; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 101). Toutefois, cela ne libère pas le gouvernement de son obligation d’établir qu’il était à tout le moins raisonnable de conclure à l’existence d’un lien causal entre l’exclusion prévue par la *LRTFP* actuelle

of neutrality, stability and reliability in the RCMP. As McLachlin J. (as she then was) wrote in *RJR-MacDonald (1995)*, at para. 129:

While remaining sensitive to the social and political context of the impugned law and allowing for difficulties of proof inherent in that context, the courts must nevertheless insist that before the state can override constitutional rights, there be a reasoned demonstration of the good which the law may achieve in relation to the seriousness of the infringement. It is the task of the courts to maintain this bottom line if the rights conferred by our constitution are to have force and meaning.

[145] The position of the Attorney General of Canada is that the creation of a separate labour relations regime, free from collective bargaining and unionism, is rationally connected to the goal of ensuring a stable, reliable and neutral police force. In our view, the Attorney General has not established that this is a reasonable inference.

[146] First, it is not apparent how an exclusion from a statutorily protected collective bargaining process ensures neutrality, stability or even reliability. The exclusion of RCMP members from the federal public service collective bargaining regime when it was first enacted in 1967 fostered, rather than inhibited, dissatisfaction and unrest within the RCMP. This unrest was what ultimately led to the creation of the SRRP, which was introduced “after R.C.M.P. members began bringing employment-related grievances to the attention of the media and began to complain in public about the absence of mechanisms through which their grievances could be addressed” (Hardy and Ponak, at p. 89).

[147] Second, it is not established that permitting meaningful collective bargaining for RCMP members will disrupt the stability of the police force or affect the public’s perception of its neutrality. The government offered no persuasive evidence to that effect. Empirical research tends to show the opposite, as does provincial experience with unionized police forces (see, e.g., D. Forcese, “Police Unionism: Employee-Management Relations in

et l’imposition du PRRF et l’objectif de la préservation de la neutralité, de la stabilité et de la fiabilité au sein de la GRC. Comme l’écrivait la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans *RJR-MacDonald (1995)*, au par. 129 :

Bien qu’ils doivent demeurer conscients du contexte socio-politique de la loi attaquée et reconnaître les difficultés qui y sont propres en matière de preuve, les tribunaux doivent néanmoins insister pour que, avant qu’il ne supprime un droit protégé par la Constitution, l’État fasse une démonstration raisonnée du bien visé par la loi par rapport à la gravité de la violation. Les tribunaux doivent respecter cette démarche fondamentale pour que les droits garantis par notre Constitution soient opérants.

[145] Le procureur général du Canada soutient que la création d’un régime de relations de travail distinct, exempt de négociations collectives et de syndicalisme, a un lien rationnel avec l’objectif d’assurer l’existence d’une force policière stable, fiable et neutre. À notre avis, le procureur général n’a pas établi qu’il s’agit là d’une inférence raisonnable.

[146] D’une part, il est difficile de comprendre pourquoi l’exclusion d’un groupe d’un processus de négociation collective protégé par la loi peut assurer sa neutralité, sa stabilité ou même sa fiabilité. L’exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective de la fonction publique fédérale, lors de son adoption en 1967, a eu pour effet de favoriser plutôt que d’atténuer le mécontentement et l’agitation qui régnaient au sein de cette organisation. D’ailleurs, cette agitation a finalement mené à la création du PRRF, qui a été adopté [TRADUCTION] « après que les membres de la GRC eurent commencé à porter à l’attention des médias leurs griefs en matière d’emploi et à se plaindre publiquement de l’absence de mécanismes pour les régler » (Hardy et Ponak, p. 89).

[147] D’autre part, il n’est pas établi que l’autorisation d’un véritable régime de négociation collective pour les membres de la GRC perturbera la stabilité de cette force policière ou influencera la perception du public quant à sa neutralité. Le gouvernement n’a produit aucun élément de preuve convaincant à cet égard. La recherche empirique tend plutôt à indiquer le contraire, tout comme l’expérience des provinces avec les forces policières

Canadian Police Forces” (1980), 4 *Canadian Police College Journal* 79: “There is nothing inherently disruptive about police unions” (p. 120)). Indeed, the evidence suggests that respecting associational rights has the potential to ensure, rather than undermine, a positive working relationship and therefore enhance labour stability.

[148] We conclude that the government has failed to establish a rational connection between denying RCMP members’ their s. 2(d) right to meaningful collective bargaining, and maintaining a neutral, stable and reliable police force. While this conclusion is sufficient to dispose of the s. 1 analysis, we will nonetheless go on to address the requirement that the limit on the right be minimally impairing.

(b) *Minimal Impairment*

[149] At this stage, the question is whether the measure impairs the s. 2(d) right as little as possible in order to achieve the government’s objective. The government is not required to pursue the least drastic means of achieving its objective, but it must adopt a measure that falls within a range of reasonable alternatives:

The impairment must be “minimal”, that is, the law must be carefully tailored so that rights are impaired no more than necessary. The tailoring process seldom admits of perfection and the courts must accord some leeway to the legislator. If the law falls within a range of reasonable alternatives, the courts will not find it overbroad merely because they can conceive of an alternative which might better tailor objective to infringement . . . . On the other hand, if the government fails to explain why a significantly less intrusive and equally effective measure was not chosen, the law may fail. [Citations omitted.]

(*RJR-MacDonald (1995)*, at para. 160; see also *Hutterian Brethren*, at paras. 53-55; *Health Services*, at para. 150.)

syndiquées (voir, par ex., D. Forcese, « Le syndicalisme policier : relations de travail dans les forces policières canadiennes » (1980), 4 *Journal du Collège canadien de police* 85 : « Les policiers syndiqués ne sont pas fondamentalement des agitateurs » (p. 130)). En fait, selon la preuve, le respect de la liberté d’association peut même assurer plutôt que compromettre l’existence de bonnes relations de travail et ainsi en renforcer la stabilité.

[148] Nous concluons donc que le gouvernement n’a pas réussi à établir l’existence d’un lien rationnel entre le fait de priver les membres de la GRC du droit à une véritable négociation collective que leur garantit l’al. 2d), et le maintien d’une force policière neutre, stable et fiable. Bien que cette conclusion suffise pour mettre fin à l’analyse fondée sur l’article premier, nous examinerons tout de même l’exigence selon laquelle la limite imposée doit constituer une atteinte minimale.

b) *L’atteinte minimale*

[149] Il faut maintenant se demander si la mesure porte le moins possible atteinte au droit garanti par l’al. 2d) tout en permettant au gouvernement de réaliser son objectif. Certes, le gouvernement n’est pas tenu de recourir au moyen le moins attentatoire possible pour réaliser son objectif, mais celui qu’il choisit doit se situer à l’intérieur d’une gamme de mesures alternatives raisonnables :

La restriction doit être « minimale », c’est-à-dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l’atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d’adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l’intérieur d’une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu’elle a une portée trop générale simplement parce qu’ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l’objectif et à la violation [. . .] Par contre, si le gouvernement omet d’expliquer pourquoi il n’a pas choisi une mesure beaucoup moins attentatoire et tout aussi efficace, la loi peut être déclarée non valide. [Renvois omis.]

(*RJR-MacDonald (1995)*, par. 160; voir aussi *Hutterian Brethren*, par. 53-55; *Health Services*, par. 150.)

[150] The appellants argue that (1) other police forces throughout Canada have access to meaningful collective bargaining regimes without disruption of their neutrality, stability or reliability; and (2) the government has not shown that the RCMP is different in any way that would make collective bargaining more disruptive to their neutrality, stability or reliability. It follows, they argue, that denying RCMP members any meaningful process of collective bargaining is therefore more restrictive than necessary to maintain the Force's neutrality, stability and reliability.

[151] The RCMP "is the only police force in Canada without a collective agreement to regulate the working conditions of its officers" (application judge's reasons, at para. 96). In the rest of the country, the police have the benefit of collective bargaining regimes that provide basic bargaining protections. In Ontario, Quebec, and Newfoundland and Labrador, provincial forces are regulated under their own statutes which provide for, among other things, the establishment of employee associations, the negotiation of collective agreements between management and employee associations, grievance procedures, conciliation and arbitration: *Ontario Provincial Police Collective Bargaining Act, 2006*, S.O. 2006, c. 35, Sch. B; *An Act respecting the Syndical Plan of the Sûreté du Québec*, CQLR, c. R-14; *Royal Newfoundland Constabulary Act, 1992*, S.N.L. 1992, c. R-17. In other provinces, the police are covered by general labour relations statutes, with specific provisions applicable to them. For example, in Saskatchewan, conciliation and arbitration are provided as a means of resolving labour disputes, and restrictions are placed on strikes and lock-outs, pursuant to *The Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, c. P-15.01, ss. 83 to 86.

[152] Unless it is established that the RCMP is materially different from the provincial police forces, it is clear that total exclusion from meaningful collective bargaining cannot be minimally impairing. A material difference has not been shown.

[150] Les appelantes soutiennent que (1) d'autres forces policières canadiennes ont accès à des régimes véritables de négociation collective sans que soient perturbées leur neutralité, leur stabilité ou leur fiabilité, et que (2) le gouvernement n'a pas établi que la GRC différerait de ces forces policières d'une façon qui fasse en sorte que la négociation collective perturberait davantage sa neutralité, sa stabilité ou sa fiabilité. Le fait de priver les membres de la GRC d'un processus véritable de négociation collective est donc, à leur avis, plus restrictif que ce qui est nécessaire pour assurer la neutralité, la stabilité et la fiabilité de cette force policière.

[151] La GRC [TRADUCTION] « est la seule force policière au Canada n'ayant pas de convention collective qui régit les conditions de travail de ses agents » (motifs du juge saisi de la demande, par. 96). Tous les autres policiers du pays bénéficient d'un régime de négociation collective qui leur accorde des protections fondamentales en matière de négociation. Les corps policiers provinciaux de l'Ontario, du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador sont régis par leurs propres lois, qui prévoient entre autres l'établissement d'associations d'employés, la négociation de conventions collectives entre la direction et les associations d'employés, des procédures de règlement des griefs, la conciliation et l'arbitrage (*Loi de 2006 sur la négociation collective relative à la Police provinciale de l'Ontario*, L.O. 2006, c. 35, ann. B; *Loi sur le régime syndical applicable à la Sûreté du Québec*, RLRQ, c. R-14; *Royal Newfoundland Constabulary Act, 1992*, S.N.L. 1992, c. R-17). Dans les autres provinces, les policiers sont protégés par les lois générales en matière de relations du travail, dont certaines dispositions s'appliquent à eux. Par exemple, en Saskatchewan, la conciliation et l'arbitrage sont des moyens de résoudre les conflits de travail, et les grèves et les lock-out font l'objet de restrictions, conformément à *The Police Act, 1990*, S.S. 1990-91, c. P-15.01, art. 83 à 86.

[152] À moins qu'on établisse que la GRC est substantiellement différente des forces policières provinciales, son exclusion totale d'un régime véritable de négociation collective ne peut clairement pas constituer une atteinte minimale. Une différence

Moreover, concerns about the independence of the members of the Force could easily be considered in determining the scope of the police bargaining unit under schemes like the *PSLRA*, without requiring total exclusion from bargaining in the present regime. For example, s. 4 of the *Labour Code*, CQLR, c. C-27, restricts the membership and affiliations of municipal police associations.

[153] The only argument advanced by the Attorney General of Canada in order to support the view that the RCMP's particularities warrant the exclusion of members from the *PSLRA* and the imposition of the SRRP is that in the event of an unlawful strike or other debilitating job action by other police forces, or other security-related workers such as prisons guards, it could ultimately be left to the RCMP to provide policing services to the public affected by those events. While the RCMP's mandate differs from that of other police forces, there is no evidence that providing the RCMP a labour relations scheme similar to that enjoyed by other police forces would prevent it from fulfilling its mandate. Again, no material difference in RCMP labour relations has been shown.

#### H. Remedy

[154] Within the impugned legislative scheme, the imposition of the SRRP and the exclusion in s. 2(1) of the *PSLRA* deny members of the RCMP the right to any meaningful process of collective bargaining. And, while s. 2(d) does not protect the right to any *particular* process of collective bargaining, it does protect the right to a *meaningful* process. Having found that s. 96 of the *RCMP Regulations* and para. (d) of the definition of "employee" in s. 2(1) of the *PSLRA* infringe the freedom guaranteed to RCMP members under s. 2(d) of the *Charter*, and that these provisions cannot be saved under s. 1, we conclude that the appropriate remedy is to strike down the offending provision of the *PSLRA*

substantielle n'a pas été établie. De plus, dans des régimes comme celui de la *LRTFP* actuelle, les préoccupations quant à l'indépendance des membres de la Gendarmerie pourraient facilement être examinées au moment de déterminer l'étendue de l'unité de négociation — sans qu'une exclusion totale ne soit nécessaire. Par exemple, l'art. 4 du *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, impose des restrictions en matière d'appartenance et d'affiliation aux associations de policiers municipaux.

[153] Le procureur général du Canada a présenté un seul argument pour étayer l'opinion selon laquelle les caractéristiques particulières de la GRC justifient d'exclure ses membres de l'application de la *LRTFP* actuelle et de leur imposer le PRRF. Selon l'intimé, dans l'éventualité d'une grève illégale ou de tout autre moyen de pression important déclenché par un autre corps de police, ou par tout autre groupe œuvrant dans le secteur de la sécurité, comme les gardiens de prison, il appartiendrait en fin de compte à la GRC d'assurer les services de police nécessaires au public touché par ces événements. Bien que son mandat diffère de celui des autres forces policières, rien ne prouve que le fait d'accorder à la GRC un régime de relations de travail semblable à celui dont bénéficient d'autres forces policières aurait pour effet d'empêcher cet organisme de s'acquitter de son mandat. Là encore, aucune différence substantielle n'a été établie au sujet des relations de travail à la GRC.

#### H. Réparation

[154] Dans le régime législatif contesté, l'imposition du PRRF et l'exclusion prévue au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle privent les membres de la GRC du droit à un processus véritable de négociation collective. En outre, si l'al. 2d) de la *Charte* ne protège pas le droit à un processus *particulier* de négociation collective, il garantit bel et bien le droit à un processus *véritable* de négociation. Après avoir statué que l'art. 96 du *Règlement de la GRC* et l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle portent atteinte à la liberté que garantit l'al. 2d) de la *Charte* aux membres de la GRC et ne peuvent se justifier au regard de l'article premier, nous concluons que

under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. We would similarly strike down s. 96 of the *RCMP Regulations* were it not repealed.

[155] The Attorney General of Canada argues that this conclusion would go against the proposition, which we accept, that s. 2(d) does not guarantee a right to a particular labour relations process. The Attorney General argues that striking down the offending provision of the *PSLRA* would constitutionalize the labour relations process set out in that Act.

[156] This argument misconstrues our conclusion. We do not conclude that the *PSLRA* process is constitutionalized, but rather that the existing labour relations scheme and the purpose motivating the *PSLRA* exclusion are inconsistent with the *Charter* and fail under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. This conclusion does not mandate a particular labour relations regime or bar the federal government from pursuing an avenue other than the *PSLRA* to govern labour relations within the RCMP. Should it see fit to do so, Parliament remains free to enact any labour relations model it considers appropriate to the RCMP workforce, within the constitutional limits imposed by the guarantee enshrined in s. 2(d) and s. 1 of the *Charter*.

## VII. Conclusion

[157] We would allow the appeal, with costs to the appellants throughout, and answer the constitutional questions as follows:

1. Does s. 96 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361, infringe s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Yes.

la réparation appropriée consiste à invalider la disposition attentatoire de la *LRTFP* actuelle en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. N'eût été son abrogation, nous invaliderions également l'art. 96 du *Règlement de la GRC*.

[155] Le procureur général du Canada plaide que cette conclusion irait à l'encontre de la proposition, à laquelle nous souscrivons, selon laquelle l'al. 2d) ne garantit pas le droit à un processus de relations de travail particulier. Il argumente en outre que l'annulation de la disposition attentatoire de la *LRTFP* actuelle aurait pour effet de constitutionaliser le processus de relations de travail établi par cette loi.

[156] Cet argument procède d'une mauvaise interprétation de notre conclusion. Nous ne concluons pas que le processus prévu par la *LRTFP* actuelle est constitutionalisé, mais plutôt que le régime de relations de travail existant et l'objet de l'exclusion prévue par cette loi sont incompatibles avec la *Charte* et doivent être annulés en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette conclusion ne requiert pas l'adoption d'un régime de relations de travail en particulier ni n'empêche le gouvernement fédéral d'adopter un modèle autre que celui prévu par la *LRTFP* actuelle pour régir les relations de travail au sein de la GRC. En effet, s'il le juge à propos, le législateur demeure libre d'adopter tout modèle qu'il estime indiqué pour régir les relations de travail des employés de cette organisation, dans le respect des limites constitutionnelles imposées par la garantie prévue à l'al. 2d) et par l'article premier de la *Charte*.

## VII. Conclusion

[157] Nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi, avec dépens en faveur des appelantes devant toutes les cours, et de répondre ainsi aux questions constitutionnelles :

1. L'article 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361, viole-t-il l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Oui.

2. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

3. Does para. (d) of the definition of “employee” at s. 2(1) of *Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, infringe s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Yes.

4. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

[158] Had s. 96 of the *RCMP Regulations* not been repealed, it would have been declared to be of no force or effect. Paragraph (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* is of no force or effect pursuant to s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. We suspend the declaration of invalidity for a period of 12 months.

The following are the reasons delivered by

ROTHSTEIN J. (dissenting) —

### I. Introduction

[159] In a constitutional democracy, the judicial branch of government is entrusted to rule on whether laws enacted by the legislature pass constitutional muster. But this Court’s rulings are not subject to review. Its rulings are binding on the legislative branch, unless that branch invokes the rarely resorted-to s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to provide that its legislation will operate notwithstanding breaches of certain constitutional rights. This means that constitutional

2. Dans l’affirmative, s’agit-il d’une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique conformément à l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

3. L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » au par. 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, viole-t-il l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Oui.

4. Dans l’affirmative, s’agit-il d’une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique conformément à l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

[158] N’eût été son abrogation, l’art. 96 du *Règlement de la GRC* aurait été déclaré inopérant. L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle est inopérant en application de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Nous suspendons la prise d’effet de la déclaration d’invalidité pour 12 mois.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE ROTHSTEIN (dissentent) —

### I. Introduction

[159] Dans une démocratie constitutionnelle, le pouvoir judiciaire se prononce sur la constitutionnalité des lois adoptées par le législateur. Les décisions de la Cour ne sont toutefois pas susceptibles de contrôle. Elles lient le pouvoir législatif, à moins que celui-ci n’invoque l’art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés* — une disposition rarement invoquée — pour que la loi ait effet indépendamment des atteintes portées à certains droits constitutionnels. Cela signifie que les décisions de

decisions of this Court have the power to freeze matters in time and restrict Parliament's ability to change course in the future, where facts and policy imperatives may suggest or require a different approach.

[160] It is fundamental, therefore, that the judicial and legislative branches of government have respect for the role and responsibility of the other. The legislative branch must respect the decisions of the courts and comply with them. Courts must equally respect the role of the democratically elected legislature and its policy choices. The judicial branch must not exercise its great constitutional power to make rulings that are not firmly rooted in the text, context, and purpose of Canadian constitutional law. While a purposive approach to *Charter* interpretation has long been accepted, in the words of Dickson J. (as he then was) in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344, “it is important not to overshoot the actual purpose of the right or freedom in question”. See also *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157, at para. 19, per Abella J.

[161] Courts must be especially cautious when dealing with questions of socio-economic policy. Just as the government and legislature must respect the courts' expertise as judicial bodies, so too must courts appreciate that they are not best placed to make determinations as to which specific social or economic policy choice is most appropriate. The evaluation and implementation of social and economic policy require flexibility and fine-tuning. Courts should not expand *Charter* rights in such a way as to prevent governments from responding to new information or changing social and economic conditions.

la Cour qui tranchent des questions de nature constitutionnelle ont le pouvoir de figer les choses dans le temps et de restreindre la capacité du législateur de changer ultérieurement la teneur des lois, même si la conjoncture et des impératifs politiques pourraient suggérer ou exiger un changement d'orientation.

[160] Il est donc essentiel que les pouvoirs judiciaires et législatifs respectent leurs rôle et attributions respectifs. Ainsi, le pouvoir législatif doit respecter les décisions des tribunaux et s'y conformer et les tribunaux doivent, à leur tour, respecter le rôle des assemblées législatives démocratiquement élues et leurs choix de principe. Les organes du pouvoir judiciaire doivent se garder d'exercer les vastes pouvoirs que leur confère la Constitution pour rendre des décisions qui ne sont pas solidement ancrées dans le texte, le contexte et l'objet du droit constitutionnel canadien. Bien que la méthode d'interprétation téléologique de la *Charte* soit celle qu'appliquent les tribunaux depuis longtemps, il importe, pour reprendre la formule employée par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344 : « de ne pas aller au-delà de l'objet véritable du droit ou de la liberté en question ». Voir également *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157, par. 19, la juge Abella.

[161] Les tribunaux doivent être particulièrement prudents lorsqu'ils abordent des questions ayant trait à des politiques socio-économiques. Tout comme l'État et le législateur doivent respecter la compétence des tribunaux en tant qu'organes judiciaires, les tribunaux doivent comprendre qu'ils ne sont pas les autorités les mieux placées pour prendre des décisions quant aux choix de politiques sociales ou économiques qui conviennent le mieux. L'évaluation et la mise en œuvre des politiques sociales et économiques exigent de la souplesse et des ajustements minutieux. Les tribunaux ne devraient donc pas élargir la portée des droits garantis par la *Charte* de telle sorte qu'ils empêchent les gouvernements de s'adapter à de nouvelles données ou encore à l'évolution de la société ou de la conjoncture économique.



[162] In my respectful opinion, the majority has departed from these core principles of constitutional law in this case. I am compelled to dissent. The courts must respect that concerns such as maintaining “the balance between employees and employer” and attaining “equilibrium” in labour relations (see majority reasons, at paras. 72 and 82) fall within the proper role and expertise of governments and legislatures, not the judiciary.

[163] Parliament enacted legislation creating a non-adversarial labour relations scheme for the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”) — the Staff Relations Representative Program (“SRRP”) — that balances the competing policy interests arising in the context of a national police force. RCMP members democratically elect Staff Relations Representatives (“SRRs”) to represent their interests directly to management. Members can also communicate their workplace concerns to SRRs through independent employee associations, such as the appellant associations. The evidence is that, as the constitutional protection of freedom of association now guarantees, SRRs make collective representations on behalf of RCMP members and management considers those representations in good faith.

[164] This labour relations model permits RCMP members to exercise their freedom of association under s. 2(d) of the *Charter*. That the SRRP does not mimic the adversarial, Wagner model of labour relations prevalent in much labour legislation in Canada is of no consequence for constitutional purposes: *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3, at paras. 44-47. The majority in *Fraser* rejected the submission that *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391, “constitutionalizes a full-blown Wagner system of collective bargaining” and clarified that *Health Services* “unequivocally

[162] Soit dit en tout respect, en l’espèce, les juges majoritaires se sont écartés de ces principes fondamentaux du droit constitutionnel. Je me vois donc contraint d’exprimer ma dissidence. Les tribunaux doivent respecter le fait que des préoccupations comme le souci d’atteindre « l’équilibre [. . .] entre les employés et l’employeur » et d’assurer un juste « rapport de forces » dans les relations de travail (voir motifs des juges majoritaires, par. 72 et 82) sont des préoccupations qui relèvent, non pas des tribunaux, mais du rôle et de la compétence des gouvernements et du législateur.

[163] Le législateur a adopté une loi créant, pour la Gendarmerie royale du Canada (« GRC »), un régime de relations de travail non contradictoire : le Programme de représentants des relations fonctionnelles (« PRRF »). Ce dernier concilie des intérêts stratégiques qui s’opposent dans le contexte d’un corps policier national. Les membres de la GRC élisent démocratiquement leurs représentants des relations fonctionnelles (« RRF ») pour que ceux-ci défendent leurs intérêts directement auprès de la direction. Les membres peuvent également informer leur RRF de leurs préoccupations relatives au travail par l’intermédiaire d’associations d’employés indépendantes, comme les associations appelantes. Suivant la preuve, grâce à la protection que la Constitution accorde à la liberté d’association, les RRF formulent des revendications collectives au nom des membres de la GRC et la direction les considère de bonne foi.

[164] Ce modèle de relations de travail permet aux membres de la GRC d’exercer la liberté d’association que leur garantit l’al. 2d) de la *Charte*. Le fait que le PRRF n’imite pas le modèle contradictoire de relations de travail de type Wagner qui prédomine dans la plupart des lois du travail au Canada ne tire pas à conséquence sur le plan constitutionnel (*Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 44-47). Dans cette décision, les juges majoritaires ont écarté l’argument selon lequel l’arrêt *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, « constitutionnalise en vérité le modèle Wagner

stated that s. 2(d) does not guarantee a particular model of collective bargaining or a particular outcome”: paras. 44-45; *Health Services*, at para. 91.

[165] The majority now reverses this Court’s recent interpretation of s. 2(d) of the *Charter* in both *Fraser* and *Health Services* so as to effectively compel a single model of collective bargaining. I cannot agree with such an approach. The evolution of labour relations in Canada will surely inspire further legislative changes to address changing circumstances and accumulated experience. This Court should not interpret s. 2(d) so as to stymie future reform and progress in this area. As acknowledged in *Health Services*:

... it is impossible to predict with certainty that the present model of labour relations will necessarily prevail in 50 or even 20 years ([P. A. Gall,] “Freedom of Association and Trade Unions: A Double-Edged Constitutional Sword”, in J. M. Weiler and R. M. Elliot, eds., *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1986), 245, at p. 248). [para. 91]

[166] Moreover, the majority in *Fraser* articulated the test for constitutionality under s. 2(d), in the labour relations context: whether the government action “makes meaningful association to achieve workplace goals effectively impossible” (para. 98). Now, less than four years after that case was decided, the majority resiles from this test as it does not justify the conclusion it wishes to reach.

[167] I respectfully disagree with this constitutional reversal. As this Court has indicated, once rendered, constitutional decisions should only be subject to change or reversal under limited and rigorous conditions: *Fraser*, at para. 57. In

de négociation collective » et ont précisé que cet arrêt avait statué « sans équivoque que [l’al. 2d)] ne garantit ni l’application d’un modèle particulier de négociation collective, ni l’obtention d’un résultat donné » (par. 44-45; *Health Services*, par. 91).

[165] Les juges majoritaires répudient maintenant l’interprétation récente que la Cour a donnée à l’al. 2d) de la *Charte* dans les arrêts tant *Fraser* que *Health Services* et imposent en réalité un modèle unique en matière de négociation collective. Je ne puis souscrire à cette démarche. L’évolution des relations de travail au Canada inspirera sûrement aux divers législateurs et gouvernements des modifications aux lois et règlements pour faire face à des changements de circonstances et pour tenir compte de l’expérience accumulée. La Cour ne devrait donc pas interpréter l’al. 2d) de manière à bloquer les réformes futures ou les progrès dans ce domaine. D’ailleurs, comme la Cour l’a reconnu dans *Health Services* :

... on ne saurait prédire avec certitude si le modèle actuel des relations de travail sera celui qui s’imposera dans 50 ou même 20 ans ([P. A. Gall,] « Freedom of Association and Trade Unions : A Double-Edged Constitutional Sword », dans J. M. Weiler et R. M. Elliot, dir., *Litigating the Values of a Nation : The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1986), 245, p. 248). [par. 91]

[166] De plus, toujours dans l’arrêt *Fraser*, les juges majoritaires ont formulé comme suit le critère de la constitutionnalité au regard de l’al. 2d) dans le contexte des relations de travail : il s’agit de savoir si la mesure prise par le gouvernement « rend de fait impossible l’association véritable en vue de réaliser des objectifs liés au travail » (par. 98). Or, moins de quatre ans après le prononcé de cet arrêt, les juges majoritaires abandonnent ce critère parce qu’il ne justifie pas la conclusion à laquelle ils souhaitent en arriver.

[167] Soit dit en tout respect, je ne suis pas d’accord pour répudier de la sorte les décisions qui tranchent des questions de nature constitutionnelle. Comme la Cour l’a expliqué, une fois qu’elles ont été rendues, les décisions de ce type ne devraient

*Fraser*, this Court issued a stern warning: “The seriousness of overturning . . . recent precedents of this Court, representing the considered views of firm majorities, cannot be overstated” (*ibid.*). The majority in this case does precisely that.

## II. Facts and Judicial History

[168] I accept, in general terms, the majority’s summary of the facts and lower court decisions in this case. Where I disagree, it is noted in the analysis below.

## III. Analysis

### A. *Freedom of Association*

[169] This Court has frequently been called upon to determine the ambit of freedom of association under s. 2(d) of the *Charter*. At its core, freedom of association protects an individual’s ability “to act in association with others to pursue common objectives and goals” (*Fraser*, at para. 25). However, the way in which this general proposition applies in the labour relations context has been hotly contested. In its 2007 decision in *Health Services*, the Court departed from earlier decisions and found that s. 2(d) encompasses a right to collective bargaining that “requires both employer and employees to meet and to bargain in good faith, in the pursuit of a common goal of peaceful and productive accommodation”: para. 90. The majority of the Court affirmed this conclusion in 2011 in *Fraser*.

[170] Since the decisions in *Health Services* and *Fraser*, employees have had a constitutional right to make collective representations, which their employer must consider in good faith. The test to find an infringement of s. 2(d) in the labour relations context is “whether the impugned law or state

être modifiées ou infirmées qu’à de strictes et rigoureuses conditions (*Fraser*, par. 57). En effet, dans cet arrêt, la Cour a servi un sévère avertissement : « On ne saurait trop insister sur la gravité du renversement de deux arrêts récents de la Cour qui expriment l’avis réfléchi de majorités claires » (*ibid.*). Or, c’est précisément ce que font les juges majoritaires dans le cas qui nous occupe.

## II. Les faits et l’historique judiciaire

[168] J’accepte, dans l’ensemble, le résumé que font les juges majoritaires des faits de l’espèce et des décisions des juridictions inférieures. Je signalerai dans l’analyse qui suit les points avec lesquels je suis en désaccord.

## III. Analyse

### A. *Liberté d’association*

[169] La Cour a fréquemment été appelée à se prononcer sur la portée de la liberté d’association garantie par l’al. 2d) de la *Charte*. Cette liberté protège essentiellement le droit des individus de « s’associer avec d’autres en vue de réaliser des objectifs communs » (*Fraser*, par. 25). Toutefois, la façon dont cette proposition générale s’applique dans le contexte des relations de travail est très controversée. Dans la décision *Health Services* rendue en 2007, la Cour a rompu avec sa jurisprudence antérieure et conclu que l’al. 2d) englobait un droit à la négociation collective qui « implique que l’employeur et les employés se rencontrent et négocient de bonne foi en vue de réaliser leur objectif commun d’accommodement par des moyens pacifiques et productifs » (par. 90). Une majorité des juges de la Cour a confirmé cette conclusion en 2011 dans l’arrêt *Fraser*.

[170] Depuis les arrêts *Health Services* et *Fraser*, les employés ont un droit reconnu par la Constitution de présenter des revendications collectives dont leur employeur doit tenir compte de bonne foi. Le test permettant de conclure à une violation de l’al. 2d) dans le contexte des relations de travail est

action has the effect of making it impossible to act collectively to achieve workplace goals” (*Fraser*, at para. 46). Collective bargaining is protected, but only “in the minimal sense of good faith exchanges” (*Fraser*, at para. 90; see also para. 42).

[171] Now, less than four years after *Fraser* was decided, the majority in this case expands freedom of association, requiring much more than good faith negotiations. It finds that the only way to have meaningful collective bargaining is through a process which “provides employees with a degree of choice and independence sufficient to enable them to determine and pursue their collective interests” (para. 5). The majority also retreats from the effective impossibility test. Instead, it finds that s. 2(d) will be infringed by “[a] process that substantially interferes with a meaningful process of collective bargaining by reducing employees’ negotiating power” (para. 71 (emphasis added)).

[172] By relaxing the standard required to find a s. 2(d) violation, the majority takes freedom of association far beyond the ordinary meaning of those words and well beyond what the concept of “association” has been held to include. *Health Services* and *Fraser* provide that s. 2(d) protects the right to associate to make collective representations and to have employers consider those representations in good faith. The essential feature of a labour relations regime that allows employees to exercise their constitutional right to make meaningful collective representations on their workplace goals is representativeness: the voice that speaks on behalf of employees must represent their interests and be ultimately accountable to them. Representativeness is the constitutional imperative required in order to ensure that s. 2(d) rights are protected in the collective bargaining context, nothing more. Only if legislation impairs the right of employees to have their interests advanced honestly and fairly

« [celui] de savoir si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l’action collective visant la réalisation d’objectifs liés au travail » (*Fraser*, par. 46). La négociation collective est protégée, mais uniquement « dans le sens d’un droit minimal strict à des échanges de bonne foi » (*Fraser*, par. 90; voir aussi le par. 42).

[171] Or, moins de quatre ans après le prononcé de l’arrêt *Fraser*, les juges majoritaires élargissent en l’espèce la portée de la liberté d’association en exigeant beaucoup plus que des négociations de bonne foi. Ils estiment que la seule façon d’assurer une véritable négociation collective est de prévoir un processus qui « offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de les défendre » (par. 5). Les juges majoritaires abandonnent également le critère de l’impossibilité effective de mener une véritable négociation collective. Ils concluent plutôt qu’il y a violation de l’al. 2d) lorsqu’on est en présence d’« [un] mécanisme qui porte substantiellement atteinte à un processus véritable de négociation collective en réduisant le pouvoir de négociation des employés » (par. 71 (je souligne)).

[172] En faisant ainsi le choix d’une norme moins exigeante pour conclure à une violation du droit protégé par l’al. 2d), les juges majoritaires confèrent à l’expression « liberté d’association » un sens qui dépasse de beaucoup celui qu’on reconnaît normalement à ces mots et qui déborde largement le cadre du concept d’« association » reconnu par la jurisprudence. Les arrêts *Health Services* et *Fraser* prévoient que l’al. 2d) protège le droit de s’associer en vue de présenter des revendications collectives à l’employeur et de les voir prises en considération de bonne foi par ce dernier. La caractéristique essentielle d’un régime de relations de travail qui permet aux employés d’exercer leur droit constitutionnel de formuler véritablement des revendications collectives quant à leurs objectifs relatifs au travail est la représentativité : le porte-parole des employés doit défendre leurs intérêts et, ultimement, leur rendre des comptes. La représentativité est l’impératif constitutionnel auquel

will that legislation be constitutionally suspect. That is not the case here.

[173] Facially, the type of right described in s. 2(d) does not impose obligations on third parties. However, freedom of association has now been interpreted as imposing obligations on others; in *Health Services* and *Fraser*, this Court found that employers are obliged to engage in good faith collective bargaining. Nonetheless, courts must be particularly cautious when considering an expansion of a constitutional right that would impose a constitutional obligation on a third party. The expansion of such rights, although beneficial for some, comes at the expense of the freedom of others, a trade-off that requires careful deliberation. This is particularly true given that such a decision removes matters from the scope of Parliament's powers to adjust the balance between parties as a matter of ordinary lawmaking.

[174] The interpretation of a *Charter* right must be principled and must not be so divorced from the text of the provision as to depart from the foundation of the right. When, in *Health Services* and *Fraser*, this Court recognized a derivative right to collective bargaining stemming from the purpose of s. 2(d) of the *Charter*, it extended constitutional rights beyond what had previously been accepted. To now add to that shaky foundation a further, attenuated addition — a derivative right onto the derivative — makes for an unsound and indefensible structure.

[175] The language used by the majority in this case creates greater rights, and imposes greater restrictions on the government, than either a plain or generous reading of s. 2(d) can logically provide, and rights beyond those that have been recognized

il faut satisfaire, sans plus, pour s'assurer que les droits prévus à l'al. 2d) sont protégés dans le contexte de la négociation collective. Ce n'est que si elle porte atteinte au droit des employés de faire défendre leurs droits honnêtement et équitablement qu'une loi sera considérée comme suspecte sur le plan constitutionnel, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[173] À première vue, le type de droit visé à l'al. 2d) n'impose pas d'obligations à autrui. Or, la liberté d'association est désormais interprétée comme imposant des obligations à des tiers : en effet, dans les arrêts *Health Services* et *Fraser*, la Cour a jugé que les employeurs sont tenus de mener des négociations collectives de bonne foi. Les tribunaux doivent néanmoins être particulièrement prudents lorsqu'ils envisagent d'élargir la portée d'un droit constitutionnel qui imposerait une obligation constitutionnelle à un tiers. L'élargissement de la portée de tels droits, si elle est avantageuse pour certains, se fait aux dépens de la liberté d'autres personnes. Il s'agit d'un compromis exigeant une réflexion sérieuse, surtout qu'une telle décision retire au législateur certains pouvoirs grâce auxquels il peut rétablir l'équilibre entre les parties dans le cadre du processus habituel d'élaboration des lois.

[174] L'interprétation d'un droit protégé par la *Charte* doit reposer sur des principes et ne doit pas être dissociée du texte de la disposition au point de s'écarter du fondement du droit. En reconnaissant, dans *Health Services* et dans *Fraser*, l'existence d'un droit dérivé à la négociation collective fondé sur l'objectif visé par l'al. 2d) de la *Charte*, la Cour a élargi la portée des droits constitutionnels au-delà de ce qui avait déjà été reconnu. Rajouter maintenant à cette fondation fragile un élément aussi ténu — un droit dérivé d'un droit dérivé — ne fait que contribuer à créer une structure bancale et indéfendable.

[175] Les termes choisis par les juges majoritaires dans la présente affaire confèrent des droits plus étendus aux employés et restreignent encore davantage la marge de manœuvre du gouvernement que ce que le sens ordinaire ou une interprétation

in the context of s. 2(a), (b) and (c) of the *Charter*. There is no basis in s. 2(d) for such a departure.

#### B. *A Meaningful Process of Collective Bargaining*

[176] What the majority proposes as a meaningful process of collective bargaining under s. 2(d) of the *Charter* now requires more than that “the parties . . . meet and engage in meaningful dialogue”: *Fraser*, at para. 41; see also *Health Services*, at para. 101. Now the majority says that the only way to achieve meaningful collective bargaining is through a process that “provides employees with a degree of choice and independence sufficient to enable them to determine and pursue their collective interests”.

[177] I would not dispute that individuals may generally form or join associations of their choosing and may have those organizations be independent from other entities. However, *Health Services* and *Fraser* construed s. 2(d) in a particular context: association for the purposes of engaging in meaningful collective bargaining. Neither the choice of the organization representing employees for bargaining purposes nor the independence of that association are necessary to ensure that meaningful collective bargaining can occur.

[178] Choice and independence are central to Wagner-style labour relations. As will be explained, by selecting choice and independence as constitutional requirements for meaningful collective bargaining, the majority mandates an adversarial model of labour relations and precludes others which may be just as or more effective in contributing to meaningful collective bargaining.

généreuse de l’al. 2d) pourraient logiquement justifier et ils confèrent des droits qui vont plus loin que ceux qui ont été reconnus dans le cas des al. 2a), b) et c) de la *Charte*. Rien à l’al. 2d) n’autorise de s’écarter ainsi de ces autres interprétations.

#### B. *Un processus véritable de négociation collective*

[176] Ce que les juges majoritaires proposent comme processus véritable de négociation collective répondant aux conditions de l’al. 2d) de la *Charte* exige maintenant davantage que le fait que « les parties se rencontrent et qu’elles engagent un véritable dialogue » (*Fraser*, par. 41; voir aussi *Health Services*, par. 101). En effet, ils affirment désormais que, pour assurer un processus véritable de négociation collective, la seule façon de faire consiste à adopter un processus qui offre aux employés « une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de les défendre ».

[177] Je ne conteste pas que des personnes peuvent généralement former des associations de leur choix ou y adhérer et faire en sorte que ces organisations soient indépendantes d’autres entités. Toutefois, les arrêts *Health Services* et *Fraser* interprétaient l’al. 2d) dans un contexte particulier, soit celui d’une association en vue d’entamer de véritables négociations collectives. Ni le choix de l’organisation qui représente les employés aux fins de la négociation collective ni son indépendance face à la direction ne sont des éléments nécessaires pour assurer la tenue d’une véritable négociation collective.

[178] La liberté de choix et l’indépendance sont des aspects cruciaux des relations de travail structurées selon le modèle Wagner. Comme je l’expliquerai plus loin, en considérant que la liberté de choix et l’indépendance constituent des impératifs constitutionnels à la tenue de véritables négociations collectives, les juges majoritaires imposent un modèle de relations de travail contradictoire et ils écartent d’autres modèles qui peuvent être aussi efficaces sinon plus pour contribuer à la tenue de telles négociations.

(1) Choice

[179] Individuals have the constitutional right to form or belong to lawful associations of their choosing and there is nothing in the record before us to suggest that such a right has been infringed. RCMP members are free to join the appellants or other employee associations to seek fulfillment, autonomy, and self-actualization. Through those organizations they can participate in lobbying, educational, social, and other incidental activities. Those associations can also seek to advance the workplace interests of RCMP members by communicating with SRRs on their members' behalf.

[180] However, the appellants and the majority in this appeal propose that freedom of association extends beyond the right of employees to form and belong to an association of their choosing and includes the right to choose the association to represent employee interests for bargaining purposes and with which the employer must bargain. However, recognizing that the Wagner model in place in workplaces across Canada imposes limits on choice, the majority does not suggest that freedom of association protects an *individual's* right to choose the association to which he or she wishes to belong. Instead, the majority limits the constitutional right to the ability of employees, *en masse*, "to form and bargain through an association of their own choosing" (para. 110).

[181] The majority also acknowledges that even the collective right to bargain through an association of the group's choosing will not always be protected. For example, designated bargaining models such as the one established under Ontario's *School Boards Collective Bargaining Act, 2014*, S.O. 2014, c. 5, "may be acceptable" (para. 95), even though they provide the employee group with no choice of association. The bargaining agent for the group is designated. In order to legitimize its restriction on choice, the majority restates its requirement as a

(1) La liberté de choix

[179] Chacun a le droit, conféré par la Constitution, de former l'association licite de son choix ou d'y adhérer, et rien au dossier qui nous a été soumis ne permet de penser que ce droit a été violé. Les membres de la GRC sont libres de se joindre aux appelantes ou à d'autres associations d'employés pour favoriser leur épanouissement, leur autonomie et leur accomplissement personnel. Par l'entremise de ces organisations, ils peuvent faire du lobbying et participer à des activités éducatives ou sociales ou à d'autres activités connexes. Ces associations peuvent également chercher à promouvoir les intérêts professionnels des membres de la GRC en communiquant avec les RRF au nom de leurs membres.

[180] Toutefois, les appelantes et les juges majoritaires dans le présent pourvoi proposent d'étendre la portée de la liberté d'association, au-delà du droit des employés de former une association de leur choix et d'y adhérer, de manière à ce qu'elle englobe le droit de choisir l'association qui représentera leurs intérêts lors des négociations collectives et avec laquelle l'employeur devra négocier. Cependant, s'ils reconnaissent que le modèle Wagner adopté dans des milieux de travail partout au Canada limite la liberté de choix, les juges majoritaires ne suggèrent pas que la liberté d'association protège le droit d'*un individu* de choisir l'association à laquelle il souhaite appartenir. Ils limitent plutôt le droit constitutionnel en matière de négociation collective à la capacité reconnue aux employés, en bloc, « de former des associations et de négocier par l'entremise d'une association qu'ils ont choisie » (par. 110).

[181] Les juges majoritaires reconnaissent aussi que même le droit du groupe de négocier par l'entremise d'une association de son choix ne sera pas toujours protégé. Ainsi, selon eux, le modèle faisant appel à un agent négociateur désigné comme celui que prévoit la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario, L.O. 2014, c. 5 « pourrait être acceptable » (par. 95), et ce, même si ce modèle ne permet pas au groupe d'employés de choisir son association. L'agent négociateur du groupe est désigné. Pour légitimer la

vague constitutional right to the “degree of choice . . . that enables employees to have effective input into the selection of [their] collective goals” (para. 83).

[182] However, logically, effective input into the selection of collective workplace goals is not a matter of the choice of representative; it is a matter of having the right to choose the priorities that should be advanced on behalf of employees. The majority states that employees’ ability “to set and change collective workplace goals” is one hallmark of employee choice (para. 86). But the ability to have one’s views represented in shaping workplace goals is more than a hallmark: it is the key element in meaningful collective bargaining. What the majority’s restatement describes is a right to fair representation by a spokesperson, not a right to choose that representative.

[183] In the labour relations context, “choice” is ill suited as a criterion upon which to base the constitutional protection afforded to collective bargaining. There are schemes in place throughout the country, based on the Wagner model, that provide a mechanism by which a single employee representative association is designated for the purposes of bargaining with the employer, under the principle of majoritarian exclusivity. This principle mandates that the employer recognize an exclusive bargaining agent selected by a majority of employees to represent their interests within a given industry, sector, or business. However, there may be a large minority of employees whose preferred representative is not selected. Under such a model, their freedom of association will be constrained not only as to their choice of representative association, but also as to their ability to establish or join a rival association to bargain with management. Choice is similarly circumscribed for so-called Rand employees, who are denied the choice of paying union dues and refusing representation by the bargaining

restriction qu’ils apportent ainsi à la liberté de choix, les juges majoritaires reformulent leur critère comme un vague droit constitutionnel à la « liberté de choix [. . .] qui permet aux employés de participer véritablement au choix [de leurs] objectifs collectifs » (par. 83).

[182] Or, en toute logique, cette participation réelle quant au choix des objectifs collectifs ne dépend pas du représentant choisi, mais bien de la possibilité d’exercer le droit de choisir les priorités qui doivent être défendues au nom des employés. Suivant les juges majoritaires, la capacité des employés « d’établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail » est une des caractéristiques de la liberté de choix des employés (par. 86). La possibilité de faire défendre son point de vue afin de définir les objectifs de son milieu de travail est cependant bien plus qu’une caractéristique : il s’agit de l’élément clé d’une véritable négociation collective. Ce que les juges majoritaires évoquent dans leur reformulation du critère applicable est le droit d’être bien représenté par un porte-parole et non le droit de choisir ce représentant.

[183] Dans le contexte des relations de travail, la « liberté de choix » ne convient pas comme critère pour fonder la protection constitutionnelle du droit de négocier collectivement. En effet, il existe, un peu partout au Canada, des régimes inspirés du modèle Wagner qui prévoient un mécanisme par lequel une seule association chargée de représenter les employés est désignée pour négocier avec l’employeur, et ce, en application du principe du monopole syndical conféré par le vote majoritaire. Suivant ce principe, l’employeur doit reconnaître un seul agent négociateur choisi par une majorité d’employés pour qu’il défende leurs intérêts au sein d’une industrie, d’un secteur ou d’une entreprise donnés. Il est toutefois possible que le représentant que préfère une importante minorité d’employés ne soit pas celui qui est finalement choisi. Dans le contexte de l’application de ce modèle, leur liberté d’association se verra donc limitée non seulement quant au choix de leur représentant, mais également quant à leur capacité de créer une association rivale ou à y adhérer pour négocier avec la direction. La



agent. Such a limit on choice has been recognized as a valid limit on employees' freedom of association, since permitting unbounded choice of association would undermine the collective bargaining strength of employees and render the process of good faith bargaining unworkable for employers: see *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *R. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 SCC 70, [2001] 3 S.C.R. 209.

[184] The majority defines “choice” in terms of four hallmarks: “the ability to form and join new associations, to change [employee] representatives, to set and change collective workplace goals, and to dissolve existing associations” (para. 86). The majority asserts that a designated bargaining model, such as Ontario’s *School Boards Collective Bargaining Act, 2014*, where specific bargaining agents are legislatively imposed, allows employees to “retain sufficient choice over workplace goals and sufficient independence from management to ensure meaningful collective bargaining” (para. 95). However, this model lacks three of the so-called hallmarks of choice: Ontario teachers cannot form and join new associations to bargain with employers, they cannot change the legislatively imposed bargaining agents that represent them, and they cannot dissolve those bargaining agents. The hallmark that this model does possess is what I have termed “representativeness”: the ability to set and change collective workplace goals (that is, the ability of teachers to have their interests represented). This suggests that the constitutional standard of s. 2(d) is likely met. The majority’s acceptance of the Ontario *School Boards Collective Bargaining Act, 2014* model undermines its argument that choice is an essential element of freedom of association.

liberté de choix est également restreinte pour les employés régis par la formule Rand, qui n’ont pas le choix de payer des cotisations syndicales et de refuser d’être représentés par l’agent négociateur. Cette contrainte sur le plan du choix a été reconnue comme une limite valide à la liberté d’association des employés, puisque le fait de permettre un choix d’associations illimité affaiblirait le pouvoir de négociation collective des employés et rendrait impossible la négociation de bonne foi pour les employeurs (voir *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l’Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, 2001 CSC 70, [2001] 3 R.C.S. 209).

[184] Les juges majoritaires définissent la « liberté de choix » en fonction de quatre caractéristiques : « la capacité de constituer de nouvelles associations et d’y adhérer, celle de changer de représentants, d’établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail et celle de dissoudre les associations existantes » (par. 86). Ils affirment qu’un modèle faisant appel à un agent négociateur désigné, comme celui prévu par la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires de l’Ontario*, permet aux employés de conserver « la liberté de choisir les objectifs relatifs à leurs conditions de travail et une indépendance à l’égard de l’employeur qui suffisent à assurer la tenue d’une véritable négociation collective » (par. 95). Ce modèle ne respecte toutefois pas trois des soi-disant caractéristiques de la liberté de choix : les enseignants ontariens ne peuvent pas constituer de nouvelles associations ni y adhérer pour négocier avec leurs employeurs, ils ne peuvent pas changer les agents négociateurs qui les représentent, ceux-ci étant imposés par la loi, et ils ne peuvent déloger ces derniers. La caractéristique que possède toutefois ce modèle est ce que j’appelle la « représentativité », soit la capacité d’établir et de modifier les objectifs collectifs relatifs au travail (c’est-à-dire la capacité des enseignants de faire défendre leurs intérêts). Cela suggère que la norme constitutionnelle prévue à l’al. 2d) est vraisemblablement respectée. L’acceptation, par les juges majoritaires, du modèle créé par la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires de l’Ontario* mine leur argument selon lequel la liberté de choix constitue un élément essentiel de la liberté d’association.

[185] Even the Wagner model does not rely exclusively on choice and independence to protect employee interests. The statutory provisions and associated case law recognize the central importance of representativeness by providing a number of protections for employee interests unrelated to choice or independence *per se*.

[186] Under the Wagner model of labour relations, the association designated as an exclusive bargaining agent cannot discriminate in carrying out its duties towards the employees it represents or go off in pursuit of its own agenda. Legislation and jurisprudence have evolved to guard against abuses of power by single bargaining agents, by imposing upon those agents a duty to represent all employees, even those who choose not to become “members” of that association: see the discussions in *Canadian Merchant Service Guild v. Gagnon*, [1984] 1 S.C.R. 509, at pp. 518-20; and *Gendron v. Supply and Services Union of the Public Service Alliance of Canada, Local 50057*, [1990] 1 S.C.R. 1298, at pp. 1309-15. It is the jurisprudence and legislation that ensures that the bargaining agent is representative of the interests of its constituency in whatever work that it undertakes on their behalf, whether the individual employees have chosen it or not.

[187] Similarly, a designated bargaining model, like Ontario’s *School Boards Collective Bargaining Act, 2014*, only leads to meaningful collective bargaining where there are statutory safeguards built in to ensure that the designated bargaining agent represents the interests of all employees and is ultimately accountable to them.

[188] The majority claims that choice and independence “overlap considerably” with representativeness and that the difference between them “is more semantic than real” (paras. 101 and 103). With respect, such blurring of distinct concepts

[185] Même le modèle Wagner ne compte pas exclusivement sur la liberté de choix et sur l’indépendance pour assurer la protection des droits des employés. Les dispositions législatives et la jurisprudence applicable reconnaissent l’importance capitale de la représentativité en prévoyant plusieurs mécanismes de protection des droits des employés qui n’ont rien à voir avec la liberté de choix ou l’indépendance comme tels.

[186] Suivant le modèle Wagner de relations de travail, l’association désignée comme agent négociateur exclusif ne peut faire preuve de discrimination dans l’accomplissement de ses obligations envers les employés qu’elle représente ni chercher à parvenir à ses propres fins. La loi et la jurisprudence ont évolué de manière à protéger les employés des abus de pouvoir de la part des agents négociateurs uniques en les obligeant à représenter l’ensemble des employés, même ceux qui choisissent de ne pas devenir « membres » de l’association en question : voir l’analyse de cette question dans les arrêts *Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon*, [1984] 1 R.C.S. 509, p. 518-520, et *Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l’Alliance de la Fonction publique du Canada, section locale 50057*, [1990] 1 R.C.S. 1298, p. 1309-1315. C’est la jurisprudence et la loi qui assurent que l’agent négociateur représente les intérêts de ses commettants, peu importe le travail qu’il entreprend en leur nom, et ce, que les employés individuellement l’aient ou non choisi.

[187] De même, un modèle faisant appel à un agent négociateur désigné comme celui prévu par la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l’Ontario ne permet une véritable négociation collective que lorsqu’il incorpore des garanties légales assurant que l’agent négociateur en question représente les intérêts de l’ensemble des employés et leur rende des comptes.

[188] Les juges majoritaires affirment que les notions de liberté de choix et d’indépendance, d’une part, et celle de représentativité, d’autre part, « se chevauchent considérablement » et que la différence entre ces concepts est « davantage sémantique que

only creates confusion and ambiguity. Choice and independence may be a means by which representativeness is obtained, but there may be others, such as the statutory safeguards discussed above.

[189] A statutorily designated bargaining model such as the scheme established by the *Ontario School Boards Collective Bargaining Act, 2014*, can ensure that employees' interests will be effectively represented to management even where the employees do not choose their individual representatives or the system in which this representation takes place. Section 2(d) of the *Charter* requires that bargaining agents represent the interests and workplace concerns of employees, what I call representativeness. The method by which the representative is determined is not a constitutional diktat.

[190] Mandating choice and independence as constitutional requirements forecloses an entire class of collaborative bargaining approaches that could be designed to address particular contexts in which a Wagner model of labour relations may be ill suited.

[191] In the case at bar, the context of a national police force led to the adoption of a statutory collaborative labour relations model. Within that model, RCMP members democratically select their representatives and those representatives have a statutory duty to represent employee interests. They can be replaced if they fail to uphold that duty.

[192] What protects the interests of employees under the Wagner model, a designated bargaining model such as that found in the *Ontario School Boards Collective Bargaining Act, 2014* or the RCMP's SRRP scheme is the obligation of representatives to act honestly and fairly in putting forward

réel[le] » (par. 101 et 103). Soit dit en tout respect, un tel embrouillement de concepts distincts ne fait que créer de la confusion et de l'ambiguïté. La liberté de choix et l'indépendance peuvent être des moyens d'assurer la représentativité, mais il existe d'autres mécanismes pour le faire, tels que les garanties légales dont nous avons déjà parlé.

[189] Un modèle de négociation désigné par la loi, comme dans le cas du modèle imposé par la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario, peut garantir que les intérêts des employés seront efficacement défendus auprès de la direction même lorsqu'ils ne choisissent pas leurs représentants individuels ou le système dans le cadre duquel cette représentation s'effectue. L'alinéa 2d) de la *Charte* exige que les agents négociateurs représentent les intérêts et les préoccupations relatifs au milieu de travail des employés, c'est ce que j'appelle la représentativité. La méthode utilisée pour assurer cette représentation n'est pas prescrite par la Constitution.

[190] Imposer la liberté de choix et l'indépendance en tant qu'impératifs constitutionnels empêche de recourir à toute une panoplie d'autres méthodes de négociations collectives axées sur la collaboration qui pourraient être conçues pour satisfaire aux besoins de contextes donnés auxquels le modèle Wagner de relations de travail ne serait pas adapté.

[191] Dans le cas qui nous occupe, le contexte d'un corps policier national a conduit à l'adoption d'un modèle de relations de travail créé par la loi et axé sur la collaboration. Suivant ce modèle, les membres de la GRC choisissent démocratiquement leurs représentants qui, du fait de la loi, sont tenus de défendre les intérêts des employés. Ils peuvent d'ailleurs être remplacés s'ils manquent à ce devoir.

[192] Ce qui protège les intérêts des employés dans le contexte du modèle Wagner, un modèle faisant appel à un agent négociateur désigné comme celui que l'on trouve dans la *Loi de 2014 sur la négociation collective dans les conseils scolaires* de l'Ontario ou le PRRF de la GRC, c'est l'obligation

the views of the employees they represent and the establishment of a mechanism to remove those representatives if they do not.

[193] Neither the choice of the associational framework (*Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989, at para. 33) nor the selection of a particular bargaining agent is a necessary component of freedom of association. Rather, because employees have a right to a “meaningful proces[s] by which they can pursue workplace goals” (*Fraser*, at para. 117), the voice with which they communicate with their employer as a collective must be representative of their interests. Provided that the spokespersons through whom employees make representations to their employer have a duty to represent the interests of all employees and that there is a means to hold those representatives to account, the workers’ “constitutional right to make collective representations and to have their collective representations considered in good faith” is met (*Fraser*, at para. 51). Representativeness is what *Fraser* mandates and there is no justification to embark upon the imposition of unnecessary constitutional constraints as the majority seeks to do in this appeal.

## (2) Independence of the Association

[194] The majority says that independence of the employee association from management is constitutionally required. However, it concedes that independence may not be absolute. The argument is that independence is sufficient if it permits the activities of the association to be “aligned with the interests of its members” (para. 83).

[195] With respect, the relevant question is not whether a legislatively prescribed association or process is independent in the sense that it segregates employees from management, but whether that process prevents employees, such as RCMP members, from associating to advance their collective workplace goals. To reiterate, the touchstone is representativeness.

qu’ont les représentants d’agir honnêtement et équitablement en faisant valoir le point de vue des employés qu’ils représentent, ainsi que la mise en place d’un mécanisme permettant de destituer ces représentants s’ils ne respectent pas cette obligation.

[193] Ni le choix du cadre associatif (*Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989, par. 33), ni la sélection d’un agent de négociation donné ne constituent des éléments nécessaires de la liberté d’association. Comme les employés ont droit à « un processus véritable leur permettant de réaliser des objectifs liés au travail » (*Fraser*, par. 117), il faut plutôt que le porte-parole qui s’adresse à leur employeur en leur nom à tous représente leurs intérêts. À condition que le porte-parole par l’entremise duquel les employés font des représentations auprès de leur employeur ait l’obligation de représenter les intérêts de l’ensemble des employés et qu’il existe un moyen d’obliger ce porte-parole à rendre des comptes, le « droit constitutionnel [des travailleurs] de formuler des revendications collectives et de les voir prises en considération de bonne foi » est respecté (*Fraser*, par. 51). C’est la représentativité qu’exige l’arrêt *Fraser* et rien ne justifie d’imposer des contraintes constitutionnelles inutiles comme les juges majoritaires tentent de le faire dans le présent pourvoi.

## (2) Indépendance de l’association

[194] Selon les juges majoritaires, la Constitution exige que l’association d’employés soit indépendante de la direction. Ils admettent toutefois que cette indépendance peut ne pas être absolue. Selon leur raisonnement, l’indépendance suffisante est celle qu’assure une « correspondance entre les activités de l’association et les intérêts de ses membres » (par. 83).

[195] J’estime, soit dit en tout respect, que la vraie question ne soit pas celle de savoir si une association ou un processus prescrit par la loi est indépendant, en ce sens qu’il ou elle dissocie les employés de la direction, mais plutôt celle de savoir si cette association ou ce processus empêche des employés, comme les membres de la GRC, de s’associer en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Je le répète, la pierre angulaire, c’est la représentativité.

[196] The requirement that an employee association be independent from the employer originates from the *Wagner Act* (*National Labor Relations Act*, 49 Stat. 449 (1935)) — it did not pre-exist it. In recounting the history of labour relations in Canada, the majority of this Court in *Health Services* acknowledged that it was the *Wagner Act* that “explicitly recognized the right of employees to belong to a trade union of their choice, free of employer coercion or interference” and that “imposed a duty upon employers to bargain in good faith with their employees’ unions”: para. 56.

[197] In the years preceding the enactment of the *Wagner Act*, “company unions” — that is, employee associations featuring some degree of employer influence — were plentiful in both the United States and Canada: L. S. MacDowell, “Company Unionism in Canada, 1915-1948”, in B. E. Kaufman and D. G. Taras, eds., *Nonunion Employee Representation: History, Contemporary Practice, and Policy* (2000), 96, at p. 97. Though some company unions were contrived by employers to thwart legitimate worker representation, other non-union plans were designed to actively foster representation: see D. G. Taras, “Why Nonunion Representation Is Legal in Canada” (1997), 52 *Relat. ind.* 763.

[198] In 1935, Senator Robert Wagner introduced in the U.S. Senate the bill that would become known as the *Wagner Act*. This Act effectively abolished company unions: B. E. Kaufman, “Accomplishments and Shortcomings of Nonunion Employee Representation in the Pre-Wagner Act Years: A Reassessment”, in Kaufman and Taras, 21, at p. 26.

[199] Canada implemented its own version of the *Wagner Act* in 1944: the *Wartime Labour Relations Regulations*, P.C. 1003. This Order in Council, made under the authority of the *War Measures Act*, R.S.C. 1927, c. 206, incorporated the Wagnerian principle that employee associations be independent from the employer. At the end of the war, the Wagner model was continued in Canada by the federal *Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, S.C.

[196] L’obligation qu’une association d’employés soit indépendante de l’employeur tire son origine de la loi Wagner (*National Labor Relations Act*, 49 Stat. 449 (1935)) — elle n’existait pas avant elle. En relatant l’historique des relations de travail au Canada dans *Health Services*, les juges majoritaires de la Cour ont reconnu que c’est cette loi qui a « expressément reconnu aux employés le droit d’appartenir au syndicat de leur choix, sans coercition ni ingérence de la part de l’employeur, et [qui] oblig[e] l’employeur à négocier de bonne foi avec les syndicats des travailleurs » (par. 56).

[197] Dans les années qui ont précédé l’adoption de la loi Wagner, les « syndicats de boutique » — c’est-à-dire les associations d’employés se caractérisant par un certain degré d’influence de l’employeur — étaient monnaie courante tant aux États-Unis qu’au Canada (voir L. S. MacDowell, « Company Unionism in Canada, 1915-1948 », dans B. E. Kaufman et D. G. Taras, dir., *Nonunion Employee Representation : History, Contemporary Practice, and Policy* (2000), 96, p. 97). Même si certains syndicats de ce type étaient forcés par les employeurs à contrecarrer la représentation légitime des travailleurs, d’autres formes de représentation non syndicale visaient à favoriser activement la représentation des travailleurs (voir D. G. Taras, « Why Nonunion Representation Is Legal in Canada » (1997), 52 *Relat. ind.* 763).

[198] En 1935, le sénateur Robert Wagner a soumis au Sénat américain le projet de loi qui allait devenir ce qui est depuis connu comme étant la loi Wagner. Cette loi a eu pour effet d’abolir les syndicats de boutique (B. E. Kaufman, « Accomplishments and Shortcomings of Nonunion Employee Representation in the Pre-Wagner Act Years : A Reassessment », dans Kaufman et Taras, 21, p. 26).

[199] Le Canada a adopté sa propre version de la loi Wagner en 1944 : le *Règlement des Relations ouvrières en temps de guerre*, C.P. 1003. Ce décret, pris en application de la *Loi des mesures de guerre*, S.R.C. 1927, c. 206, incorporait le principe wagnérien suivant lequel les associations d’employés doivent être indépendantes de l’employeur. À la fin de la guerre, le modèle Wagner a été repris au Canada par la *Loi sur les relations industrielles*

1948, c. 54, and similar legislation enacted by most of the provinces: R. J. Adams, “A Pernicious Euphoria: 50 Years of Wagnerism in Canada” (1995), 3 *C.L.E.L.J.* 321, at p. 328.

[200] Thus, the *Wagner Act* consciously introduced the notion that trade unions should be independent from the employer for the purposes of collective bargaining. Canadian labour legislation, largely modelled on the *Wagner Act*, likewise imported this principle of independence. The notion of independence gained popularity in this particular historical context. It is not however an inherent aspect of collective bargaining.

[201] But even if independence were an essential feature of meaningful collective bargaining, the SRRP satisfies two of the majority’s indicia of independence: the freedom to elect employee representatives and control the association’s financial administration and activities. RCMP members democratically select the SRRs who will bring their workplace goals to management for consideration, and the Staff Relations Sub-Representatives (“sub-SRRs”) have the power to replace those SRRs who are not representative of employee interests. The SRRP administers its own budget. RCMP members cannot change their bargaining representative (the SRRP) without the consent of management and the government. But it is certainly open to them to change their SRRs if they are of the view that their collective workplace goals are not being adequately represented by the SRRP. Ontario teachers similarly cannot change their bargaining representatives without legislative approval. If the Ontario teachers’ bargaining statute meets the majority’s constitutional requirements, the SRRP must also meet those requirements.

[202] The majority states that “a lack of independence means that employees may not be able to advance their own interests, but are limited to picking and choosing from among the interests management permits them to advance” (para. 89). Similarly,

*et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, c. 54, ainsi que dans d’autres lois semblables édictées par la plupart des provinces (R. J. Adams, « A Pernicious Euphoria : 50 Years of Wagnerism in Canada » (1995), 3 *C.L.E.L.J.* 321, p. 328).

[200] Ainsi, la loi Wagner a délibérément introduit le concept selon lequel les syndicats devraient être indépendants de l’employeur pour tout ce qui concerne la négociation collective. La législation canadienne en matière du travail, qui s’est largement inspirée de cette loi, a également intégré ce principe d’indépendance qui est devenu plus populaire dans ce contexte historique particulier. Il ne constitue toutefois pas pour autant un élément inhérent à la négociation collective.

[201] Cela dit, même si l’indépendance était un élément essentiel de toute véritable négociation collective, le PRRF satisfait à deux des caractéristiques d’indépendance retenues par les juges majoritaires : la liberté de choisir les représentants des employés et celle de contrôler la gestion financière et les activités de l’association. En effet, les membres de la GRC choisissent démocratiquement les RRF qui soumettront à l’examen de la direction leurs objectifs relatifs au travail et les sous-représentants ont le pouvoir de remplacer les RRF qui ne défendent pas les intérêts des employés. De plus, le PRRF administre son propre budget. Certes, les membres de la GRC ne peuvent changer leur représentant (le PRRF) sans le consentement de la direction et du gouvernement. Il leur est toutefois loisible de changer leurs RRF s’ils estiment que leurs objectifs en matière de travail ne sont pas adéquatement défendus par le PRRF. Les enseignants ontariens ne peuvent pas non plus changer d’agent négociateur sans approbation législative. Si la loi régissant les négociations collectives des enseignants ontariens satisfait aux exigences constitutionnelles des juges majoritaires, le PRRF doit lui aussi y satisfaire.

[202] Les juges majoritaires déclarent qu’« un manque d’indépendance signifie que les employés ne sont peut-être pas en mesure de faire valoir leurs propres intérêts, mais qu’ils doivent choisir parmi ceux que l’employeur les autorise à défendre »

the appellants suggest that employee representatives working within a cooperative employee-management labour relations model cannot properly represent the interests of employees. According to them, employees who are dependent on management for salary increases, performance appraisals, and promotions will be reluctant to put forward employee interests that may not be looked upon favourably by management.

[203] However, both the majority and the appellants ignore representativeness. Representatives must fairly represent the interests of all employees. Any representative who limits representation based on what management permits or who places their own employment interests above the interests of all employees will be held accountable for his or her own actions. So long as employees have recourse to ensure that their views are put forward to management and that their representatives are working in their interests, the labour relations process will not be dominated by management and employees will have the means to work towards their collective workplace goals.

[204] Thus, the Wagner model is by no means the only way to achieve meaningful collective bargaining: alternative schemes could be equally or more effective. It is not the role of this Court to preclude legislative reform by entrenching key features of a particular system and shoe-horning them into the fundamental *Charter* guarantee of freedom of association.

### C. *Adversarialism*

[205] By requiring independence, and defining it as it does, the majority constitutionalizes adversarial labour relations, a central feature of the Wagner model. As explained above, s. 2(d) of the *Charter* currently protects a process whereby employees may make representations and have them considered in good faith by employers. Nothing in that requirement mandates that employees must

(par. 89). De même, les appelantes suggèrent que des représentants des employés qui travaillent dans le cadre d'un modèle de relations de travail fondé sur la collaboration entre la direction et les employés ne peuvent représenter correctement les intérêts des employés. Selon elles, les employés qui dépendent de la direction pour leurs hausses salariales, leurs évaluations de rendement et leurs promotions hésiteront à défendre les intérêts des employés que la direction pourrait ne pas voir sous un jour favorable.

[203] Tant les juges majoritaires que les appelantes négligent toutefois la représentativité. Le représentant se doit de bien défendre les intérêts de tous les employés. Celui qui restreint le cadre de son mandat en fonction de ce que lui permet la direction ou qui fait passer ses intérêts professionnels avant ceux de l'ensemble des employés devra répondre de ses gestes. Dès lors que les employés disposent de recours pour s'assurer que leur point de vue est relayé à la direction et que leurs représentants travaillent dans leur intérêt, le processus de relations de travail n'est pas dominé par la direction et les employés disposent de moyens leur permettant de travailler en vue de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail.

[204] En conséquence, le modèle Wagner est loin d'être le seul moyen qui permet d'assurer une véritable négociation collective; d'autres régimes pourraient être aussi efficaces sinon plus. Il n'appartient pas à la Cour d'empêcher des réformes législatives en cristallisant certaines caractéristiques essentielles d'un régime particulier et en les intégrant à la garantie fondamentale de la liberté d'association prévue par la *Charte*.

### C. *Caractère contradictoire*

[205] En exigeant l'indépendance et en la définissant comme ils le font, les juges majoritaires constitutionnalisent les relations de travail contradictoires, un trait caractéristique du modèle Wagner. Comme je l'ai déjà expliqué, l'al. 2d) de la *Charte* protège actuellement le processus par lequel les employés peuvent formuler des revendications et s'assurer que l'employeur les examine de bonne foi.

make their representations through an adversarial advocate rather than through a collaborative model.

[206] Research has suggested that adversarialism generates outcomes that are less beneficial for employees than systems involving labour-management cooperation: see R. J. Adams, “Public Employment Relations: Canadian Developments in Perspective”, in G. Swimmer, ed., *Public-Sector Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring* (2001), 212, at p. 221. Critics have decried the inherently adversarial nature of the Wagner model of labour relations as inconsistent with modern “high performance workplace” systems, and have noted that the Wagner model’s encouragement of conflict may be associated with lower levels of performance: Adams, “A Pernicious Euphoria”, at pp. 344-45. Roy J. Adams has noted the negative consequences of the Wagner model, including the model’s encouragement of employee exclusion from managerial decision making: *ibid.*, at pp. 342-45.

[207] It is a mistake to view an adversarial approach as essential to meaningful collective bargaining. Where there are discussions between employees and management allowing employee concerns to be taken into account in future planning, a collaborative form of negotiation can be better at furthering workplace goals than an adversarial negotiation that takes place after managerial planning and decisions have been made and positions hardened.

[208] No labour relations model is perfect. That is why governments need flexibility to select the appropriate model in any given situation and to adapt to changing circumstances. The majority concedes that there “has been ongoing debate on the desirability of various forms of workplace representation and cooperation and on their coexistence”

Rien dans ce processus n’oblige les employés à formuler leurs observations par l’intermédiaire d’un porte-parole qui mise sur l’affrontement plutôt que de recourir à un modèle axé sur la collaboration.

[206] Les recherches indiquent que l’antagonisme produit des résultats moins avantageux pour les employés que les systèmes faisant appel à une collaboration entre les travailleurs et la direction (voir R. J. Adams, « Public Employment Relations : Canadian Developments in Perspective » dans G. Swimmer, dir., *Public-Sector Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring* (2001), 212, p. 221). Les critiques reprochent au modèle Wagner des relations de travail son caractère intrinsèquement contradictoire en faisant valoir qu’il est incompatible avec les systèmes modernes de [TRADUCTION] « milieux de travail à haut rendement »; ils font également observer qu’il est possible d’associer le fait que le modèle Wagner encourage les conflits aux niveaux plus faibles de rendement obtenus (Adams, « A Pernicious Euphoria », p. 344-345). En outre, l’auteur Roy J. Adams a signalé les conséquences néfastes du modèle Wagner, dont le fait qu’il incite la direction à exclure les employés de la prise de décisions (*ibid.*, p. 342-345).

[207] C’est une erreur de considérer le modèle contradictoire comme essentiel à la tenue de véritables négociations collectives. Lorsque des discussions entre les employés et la direction permettent la prise en compte des préoccupations des employés lors des planifications futures, une forme de négociation axée sur la collaboration peut davantage favoriser l’atteinte des objectifs en milieu de travail qu’une négociation contradictoire qui intervient après la planification et après que les décisions ont été prises par la direction et que les parties ont durci leur position.

[208] Aucun modèle de relations de travail n’est parfait. C’est la raison pour laquelle les gouvernements doivent faire preuve de souplesse lorsqu’ils choisissent celui qui convient à une situation donnée et c’est la raison pour laquelle ils doivent tenir compte de l’évolution de la situation. Les juges majoritaires prennent acte du



and that “[t]he search is not for an ‘ideal’ model” (paras. 96-97). The majority also acknowledges that “nothing in the *Charter* prevents an employee association from engaging willingly with an employer in different, less adversarial and more cooperative ways” (para. 97). I agree that s. 2(d) has not been interpreted to impose a particular type of labour relations framework, until now.

[209] By making the independence of an employee association a necessary condition to satisfy s. 2(d) of the *Charter*, the majority ensures that conflict-based rather than collaborative schemes will be inevitable. To say that parties are still free to cooperate with each other is unrealistic once this Court has entrenched a requirement for a Wagner-style scheme, which inescapably leads to confrontation and posturing. A bargaining agent that takes a cooperative approach to negotiating with an employer will be vulnerable to the same criticisms leveled by the appellants here — that they have become one with management and are not identifying and advancing employee workplace goals free from management influence or interference. Inevitably, bargaining agents will have to embrace a confrontational rather than cooperative style of negotiations, not only to justify their existence but to keep more aggressive, rival bargaining agents at bay. The result will be to widen differences between employee and employer bargaining positions and make negotiation and resolution more difficult to achieve.

[210] Implicit in the majority’s articulation of meaningful collective bargaining is the view that management is the enemy of the employees and the only way in which employees may improve their position is through adversarial confrontation.

« débat actuel sur l’opportunité de différentes formes de représentation et de collaboration en milieu de travail et sur leur coexistence » et du fait qu’il « ne s’agit pas de trouver le régime “idéal” de négociation collective » (par. 96-97). Ils reconnaissent également que « rien dans la *Charte* n’empêche une association d’employés de s’engager librement avec l’employeur dans un type de négociation différent, moins contradictoire et davantage axé sur la collaboration » (par. 97). Je suis d’accord pour dire que l’al. 2d) n’a pas été interprété de manière à imposer un type de cadre de relations de travail donné, du moins jusqu’à maintenant.

[209] En faisant de l’indépendance d’une association d’employés une condition nécessaire pour satisfaire à l’al. 2d) de la *Charte*, les juges majoritaires s’assurent que ce sont des modèles axés sur la confrontation plutôt que sur la collaboration qui seront inévitablement mis en place. Dire que les parties pourront encore collaborer est irréaliste dès lors que la Cour aura consacré la nécessité d’adopter un système inspiré du modèle Wagner, un système qui conduit forcément à la confrontation et au durcissement des positions. Dans un tel contexte, l’agent négociateur qui adopterait une approche collaborative pour négocier avec l’employeur prêterait le flanc aux mêmes critiques que celles formulées par les appelantes en l’espèce : il se ferait reprocher d’avoir pris fait et cause pour la direction, de ne pas s’identifier aux objectifs des employés quant à leurs conditions de travail et de ne pas défendre leurs intérêts à l’abri de l’influence ou de l’ingérence de la direction. Inévitablement, les agents négociateurs devront adopter un style de négociation axé sur la confrontation plutôt que sur la collaboration, non seulement pour justifier leur existence, mais pour tenir à distance des agents négociateurs rivaux plus agressifs. Du coup, l’écart entre les positions de négociation de la direction et des employés se creusera encore plus, ce qui rendra les négociations et la recherche d’une solution plus difficiles.

[210] La façon dont les juges majoritaires conçoivent la notion de véritable négociation collective laisse implicitement entendre que la direction est l’ennemi des employés et que la seule façon pour ces derniers d’améliorer leur sort consiste

However, a collaborative model that provides an opportunity for employees to have input and influence at the strategic planning stage of decision making can enhance rather than undermine employee control over their working conditions. Collaborative models are consistent with the majority's holding in *Health Services*, that the employees' right to collective bargaining "requires both employer and employees to meet and to bargain in good faith, in the pursuit of a common goal of peaceful and productive accommodation" (para. 90 (emphasis added)).

[211] To hold that the derivative right to collective bargaining in s. 2(d) of the *Charter*, as determined in *Fraser*, mandates that workplace associations be structurally independent of the employer constitutionalizes an adversarial model of labour relations and effectively excludes collaborative models. To enshrine an adversarial model of labour relations as a *Charter* right reverses this Court's findings in *Health Services* and in *Fraser* that s. 2(d) does not guarantee a particular model of collective bargaining or a particular outcome: *Fraser*, at para. 45; *Health Services*, at para. 91. The majority in *Fraser* further noted that "the logic of *Dunmore* and *Health Services* is at odds with the view that s. 2(d) protects a particular kind of collective bargaining": para. 46. Less than four years after *Fraser*, the majority reverses not only the Labour Trilogy (*Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460), *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016, and *Delisle*, but also *Health Services* and *Fraser* in order to arrive at the result it seeks in this case. In doing so, the majority ignores the caution given in *Fraser*:

à recourir à la confrontation et à l'affrontement. Toutefois, un modèle axé sur la collaboration qui offre la possibilité aux employés de participer à l'étape de la planification stratégique de la prise de décision et d'influencer celle-ci est susceptible d'améliorer et non de miner le contrôle des employés sur leurs conditions de travail. De fait, les modèles axés sur la collaboration s'accordent avec la conclusion des juges majoritaires dans *Health Services* suivant laquelle le droit des employés à la négociation collective « implique que l'employeur et les employés se rencontrent et négocient de bonne foi en vue de réaliser leur objectif commun d'accommodement par des moyens pacifiques et productifs » (par. 90 (je souligne)).

[211] Conclure que le droit dérivé à la négociation collective conféré par l'al. 2d) de la *Charte*, qui a été reconnu dans *Fraser*, exige que les associations créées en milieu de travail soient structurellement indépendantes de l'employeur revient à constitutionnaliser un modèle de relations de travail axé sur la confrontation et à exclure tout modèle axé sur la collaboration. Inscire un modèle de relations de travail contradictoire en tant que droit reconnu par la *Charte* revient à répudier les conclusions tirées antérieurement par la Cour selon lesquelles l'al. 2d) ne garantit ni l'application d'un modèle particulier de négociation collective, ni l'obtention d'un résultat donné (*Fraser*, par. 45; *Health Services*, par. 91). Les juges majoritaires dans *Fraser* ont également fait observer que « la logique qui sous-tend les arrêts *Dunmore* et *Health Services* n'admet pas l'idée que l'al. 2d) protège un type particulier de négociation collective » (par. 46). Or, moins de quatre ans après le prononcé de cet arrêt, les juges majoritaires désavouent non seulement la trilogie en matière de droit du travail (*Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460), *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016, et *Delisle*, mais ils répudient également les arrêts *Health Services* et *Fraser* pour pouvoir parvenir au résultat qu'ils recherchent dans le cas qui nous occupe. Ce faisant, les juges majoritaires ignorent la mise en garde formulée dans *Fraser* :

The seriousness of overturning two recent precedents of this Court, representing the considered views of firm majorities, cannot be overstated. This is particularly so given their recent vintage. *Health Services* was issued only four years ago, and, when this appeal was argued, only two years had passed. [para. 57]

[212] As this Court recently observed in *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101: “Certainty in the law requires that courts follow and apply authoritative precedents. Indeed, this is the foundational principle upon which the common law relies” (para. 38). Certainty in the law is essential: it permits Canadians to know what to expect from the courts, their governments, and each other. It is open to this Court to depart from its previous jurisprudence in some circumstances, but the importance and value of certainty demand that such departures be made infrequently and only where they have been carefully and explicitly considered to ensure that the departure is justified and that the implications of such a deviation from the normal rule of *stare decisis* have been fully and carefully analyzed. The majority has failed to do so and its departure from authoritative precedents does not satisfy this high standard.

D. *Is It Effectively Impossible to Achieve Workplace Goals?*

[213] In *Fraser*, the test for infringement of s. 2(d) of the *Charter* was stated to be whether the government action or legislation made it *effectively impossible* for employees to join in meaningful association to make representations to the employer and to have their views considered in good faith: para. 98. There is no escaping the majority’s decision in that case; it referred to the test of impossibility — either effective or substantial impossibility — *no less than 12 times*, tracing its origins in the decisions of *Dunmore* and *Health Services* and then applying it to the case before the Court: see *Fraser*, at paras. 31-34, 38, 42, 46-48, 62 and 98. Despite the emphatic finding in *Fraser* that “the question is

On ne saurait trop insister sur la gravité du renversement de deux arrêts récents de la Cour qui expriment l’avis réfléchi de majorités claires. Leur caractère récent milite d’autant plus contre leur abandon. *Health Services* a été prononcé il y a seulement quatre ans, et lorsque le présent pourvoi a été entendu, seulement deux ans s’étaient écoulés. [par. 57]

[212] Ainsi que la Cour l’a récemment fait observer dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101 : « La notion de certitude du droit exige que les tribunaux suivent et appliquent les précédents qui font autorité. C’est d’ailleurs l’assise fondamentale de la common law » (par. 38). La certitude du droit est essentielle : elle permet aux Canadiens de savoir à quoi s’attendre des tribunaux, de leurs gouvernements et les uns des autres. Si la Cour peut bel et bien rompre avec sa jurisprudence antérieure dans certaines circonstances, l’importance et la valeur de la notion de certitude exigent qu’elle ne le fasse que rarement et qu’après avoir attentivement et expressément examiné la situation pour s’assurer que sa décision est justifiée et que les conséquences de cette dérogation au principe habituel de la règle du *stare decisis* ont été attentivement et pleinement soupesées. Les juges majoritaires ne l’ont pas fait en l’espèce et leur décision de rompre avec la jurisprudence antérieure ne satisfait pas à cette norme exigeante.

D. *Est-il effectivement impossible de réaliser les objectifs des membres relatifs au travail?*

[213] Dans l’arrêt *Fraser*, le test permettant de conclure à une violation de l’al. 2d) de la *Charte* a été défini comme suit : la loi ou la mesure adoptée par l’État rend-elle *effectivement impossible* l’association véritable d’employés en vue de présenter des observations à l’employeur et de les voir prises en compte de bonne foi par lui? (par. 98). On ne peut ignorer la décision des juges majoritaires dans cet arrêt : ils mentionnent le critère de l’impossibilité — substantielle ou effective — *à pas moins de 12 reprises*, en retraçant les origines aux arrêts *Dunmore* et *Health Services* et en appliquant ensuite ce critère à l’affaire dont ils sont saisis (voir *Fraser*, par. 31-34, 38, 42, 46-48, 62 et 98). Même si la Cour

whether the impugned law or state action has the effect of making it impossible to act collectively to achieve workplace goals” (para. 46 (emphasis added)), less than four years later, the majority now says that “the majority in *Fraser* adopts substantial interference as the *legal test* for infringement of freedom of association”: para. 75 (emphasis added). With respect, by resiling from a test so recently established and refusing to acknowledge this departure, the majority undermines the legitimacy of its approach in this appeal.

[214] The majority attempts to excuse its departure from the *Fraser* standard by asserting that the Court in that decision used “effective impossibility” to describe the effect of a legislative scheme but used “substantial interference” as the legal test for infringement of s. 2(d). Inconveniently for my colleagues, at para. 46, the majority in *Fraser* unambiguously states: “In every case, the question is whether the impugned law or state action has the effect of making it impossible to act collectively to achieve workplace goals” (emphasis added).

[215] Such clear language is now dismissed by the majority as “unnecessarily complicat[e]d” (para. 77). However, the real complication is that the language in *Fraser* does not support the majority’s revised s. 2(d) standard. There is no doubt that the majority in *Fraser* firmly established a high threshold for infringement of the derivative right to collective bargaining. A labour relations regime that permits representatives to advance the interests of employees to the employer, who must in turn consider and discuss these representations in good faith, will not meet this threshold and therefore will not infringe s. 2(d) of the *Charter*.

déclare de façon catégorique dans l’arrêt *Fraser* que « [l]a question demeure celle de savoir si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l’action collective visant la réalisation d’objectifs liés au travail » (par. 46 (je souligne)), moins de quatre ans plus tard, mes collègues affirment maintenant que « les juges majoritaires dans *Fraser* ont adopté le *test juridique* de l’entrave substantielle pour conclure à une atteinte au droit d’association » (par. 75 (je souligne)). Soit dit en tout respect, je suis d’avis qu’en répudiant un test admis aussi récemment et en refusant de reconnaître qu’ils s’en écartent, les juges majoritaires discréditent la légitimité de leur démarche dans le présent pourvoi.

[214] Les juges majoritaires tentent de justifier leur décision de s’écarter de la norme établie dans *Fraser* en faisant valoir que, dans cet arrêt, la Cour a recouru au concept de « l’impossibilité effective » pour décrire les effets d’un régime législatif, alors que c’est le test de « l’entrave substantielle » qui a été retenu comme test juridique pour juger de l’atteinte ou non au droit protégé par l’al. 2d). Malencontreusement pour mes collègues, au par. 46 de l’arrêt *Fraser*, les juges majoritaires déclarent sans équivoque que : « [l]a question demeure celle de savoir si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l’action collective visant la réalisation d’objectifs liés au travail » (je souligne).

[215] Les juges majoritaires écartent maintenant du revers de la main une formulation pourtant limpide en faisant valoir qu’elle « compliqu[e] inutilement » l’analyse (par. 77), alors que la véritable complication réside plutôt dans le fait que la formulation de l’arrêt *Fraser* n’appuie pas la norme révisée qu’ils appliquent à l’al. 2d). Il ne fait aucun doute que, dans *Fraser*, les juges majoritaires ont fixé un seuil exigeant pour pouvoir conclure à la violation du droit dérivé à la négociation collective. Un régime de relations de travail qui permet aux représentants des employés de défendre les intérêts de ces derniers auprès de l’employeur qui doit, à son tour, examiner et analyser ces représentations de bonne foi, n’atteint pas ce seuil minimal et ne contrevient donc pas à l’al. 2d) de la *Charte*.

[216] The majority, however, now lowers this threshold by adopting a substantial interference test, stating that “the ultimate question to be determined is whether the measures disrupt the balance between employees and employer that s. 2(d) seeks to achieve, so as to substantially interfere with meaningful collective bargaining” (para. 72). With respect, the majority’s numerous references to balance and equilibrium blur the true effect of its decision: to impose adversarial collective bargaining on the complex labour negotiation process.

[217] Despite *Fraser’s* repeated articulation of the effective impossibility test, the majority now reverts to a less stringent test in order to reach its desired outcome. It finds that the SRRP substantially interferes with the ability of RCMP members to associate to achieve collective workplace goals because the collaborative scheme does not achieve the employer-employee balance it says s. 2(d) of the *Charter* now requires. Fairness and certainty require that where settled law exists, courts must apply it to determine the result in a particular case. They may not identify a desired result and then search for a novel legal interpretation to bring that result about.

#### E. *Application to the Facts of This Case*

##### (1) The Imposition of the SRRP

[218] The majority finds that in both purpose and effect, the imposition of the SRRP violates s. 2(d) because RCMP members “are represented by an organization they did not choose and do not control”, the SRRP is not independent of management, and the “process fails to achieve the balance between employees and employer that is essential to meaningful collective bargaining”, leaving members in “a disadvantaged, vulnerable position” (para. 106). I respectfully disagree. The correct standard against

[216] Les juges majoritaires abaissent toutefois maintenant ce seuil en adoptant le test de l’entrave substantielle lorsqu’ils écrivent qu’« il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l’équilibre des rapports de force entre les employés et l’employeur que l’al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu’elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective » (par. 72). J’estime, en toute déférence, que les nombreuses allusions des juges majoritaires à l’équilibre masquent l’effet véritable de leur décision, soit d’imposer un modèle contradictoire au processus complexe des négociations collectives.

[217] Même si le test de l’impossibilité effective a été formulé à répétition dans *Fraser*, les juges majoritaires se rabattent maintenant sur un test moins rigoureux pour parvenir au résultat qu’ils désirent. Ils concluent que le PRRF entrave de façon substantielle la capacité des membres de la GRC de s’associer pour réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail parce que ce modèle axé sur la collaboration ne permet pas d’atteindre l’équilibre employeur-employé exigé désormais selon eux par l’al. 2d) de la *Charte*. L’équité et la notion de certitude exigent que, lorsque la jurisprudence est déjà fixée, les tribunaux l’appliquent pour arrêter la solution dans l’affaire dont ils sont saisis. Ils ne peuvent pas déterminer à l’avance le résultat souhaité pour chercher ensuite une nouvelle interprétation juridique permettant d’obtenir ce résultat.

#### E. *Application aux faits de la présente affaire*

##### (1) L’imposition du PRRF

[218] Les juges majoritaires concluent que, tant par son objet que par ses effets, l’imposition du PRRF porte atteinte au droit protégé par l’al. 2d) parce que les membres de la GRC « se trouvent représentés par un organisme qu’ils n’ont pas choisi et qu’ils ne contrôlent pas », que le PRRF est dépourvu d’indépendance à l’égard de la direction, et que « [l]es employés se trouvent dans une position désavantageuse et vulnérable parce que le programme n’établit pas, entre eux et l’employeur, l’équilibre

which the SRRP should be evaluated is whether the process renders meaningful collective bargaining effectively impossible. Collective bargaining will be meaningful where the employee association is representative of employee interests. SRRs are able to fairly represent employee interests to management and the employer, in turn, considers their representations in good faith. Whether the *Fraser*-mandated effective impossibility test or even the majority's new substantial interference test is applied, it is clear that the SRRP does not infringe s. 2(d) of the *Charter*.

(a) *Representativeness*

[219] RCMP members did not choose their associational framework for bargaining purposes. But this is not the crucial issue. Rather, this Court must consider whether the labour relations structure that was imposed by s. 96 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988, SOR/88-361* (repealed and replaced by SOR/2014-281), enables RCMP members to have confidence in their spokespersons and whether those representatives have a duty to represent the interests of all employees and can be held to account. Management then has a constitutional obligation to consider in good faith the representations made on behalf of RCMP members: see *Fraser*, at para. 99.

[220] The SRRP must represent “the interests of all members of the Royal Canadian Mounted Police” (SRRP Constitution, s. 1 (emphasis added)) and must “facilitate [the] participation” of RCMP members “in the development and implementation of Force policies and programs” (SRRP Constitution, s. 2; see also SRRP Agreement, s. 1). RCMP members within a particular division or zone elect SRRs and sub-SRRs for that area (SRRP Constitution, ss. 4 and 16; SRRP Agreement, s. 3), and any RCMP member who is not in a conflict of interest may run for election. SRRs serve for a two-year term. They must “[c]onsult with members and/or their

essentiel à la tenue d’une véritable négociation collective » (par. 106). Soit dit en tout respect, je ne suis pas d’accord. La norme qu’il convient d’appliquer pour examiner le PRRF est celle de savoir si le processus mis en place rend effectivement impossible la tenue d’une véritable négociation collective. Il y a une telle négociation lorsque l’association d’employés représente les intérêts de ces derniers. Or, les RRF sont en mesure de représenter équitablement les intérêts des employés auprès de la direction, et l’employeur, à son tour, tient compte de bonne foi des revendications qui lui sont faites. Qu’on applique le test de l’impossibilité effective prévu par l’arrêt *Fraser* ou même le nouveau test de l’entrave substantielle proposé par les juges majoritaires, il est évident que le PRRF ne porte pas atteinte au droit protégé par l’al. 2d) de la *Charte*.

a) *Représentativité*

[219] Certes, les membres de la GRC n’ont pas choisi leur cadre associatif pour les besoins de la négociation. Ce n’est toutefois pas la question cruciale. La Cour doit plutôt se demander si la structure de relations de travail qui était prescrite par l’art. 96 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988), DORS/88-361* (abrogé et remplacé par DORS/2014-281) permet aux membres de la GRC d’avoir confiance en leurs porte-parole et crée l’obligation pour ces derniers de défendre les intérêts de l’ensemble des employés et de leur rendre des comptes. La direction a ensuite l’obligation constitutionnelle de tenir compte de bonne foi des observations présentées au nom des membres de la GRC (voir *Fraser*, par. 99).

[220] Le PRRF doit assurer la représentation des « intérêts de tous les membres de la Gendarmerie royale du Canada » (Statuts du PRRF, art. 1 (je souligne)) et doivent « faciliter [. . .] [la] participation [des membres de la GRC] à l’élaboration et à la mise en application des politiques et des programmes de la Gendarmerie » (Statuts du PRRF, art. 2; voir également l’Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 1). Les membres de la GRC d’une division ou d’une zone désignée choisissent leur RRF et les sous-représentants de cette région (Statuts du PRRF, art. 4 et 16; Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 3), et tout membre de la

representatives on issues affecting or potentially affecting them” (SRRP Constitution, s. 13(C)(3)), while sub-SRRs must “[e]stablish and maintain good working relations and open channels of communication with members, supervisors and the area commander” (SRRP Constitution, s. 14(B)(1)). The program is designed, in part, to “facilitate effective representation and participation at all appropriate levels” (SRRP Constitution, s. 3(D)). All sub-SRRs in a given division, zone or designated area may unanimously declare that they do not have confidence in an SRR, removing that SRR from office. Accordingly, SRRs can be held to account to ensure that they represent employee interests.

[221] RCMP members may also form and join independent employee organizations of their choice, such as the appellant organizations and the Mounted Police Members’ Legal Fund: see *Delisle*, at para. 31. These associations are able to submit the concerns of their members about workplace issues to the SRRs and sub-SRRs. The SRRP Constitution specifies that SRRs have the duty to represent members’ interests: this includes the duty to “[c]onsult with members and/or their representatives on issues affecting or potentially affecting them that are the subject of discussion in committees, at [the SRRP] Caucus or as part of studies or reviews” (s. 13(C)(3)). Sub-SRRs are similarly responsible for liaising between SRRs and members, and must “alert the SRR and management to emerging issues and concerns requiring redress at their level”: SRRP Constitution, s. 14(B)(2).

[222] The appellants present some evidence that SRRs do not always engage with independent employee associations. But this does not render the system unconstitutional, as long as the SRRs represent the interests of all employees and can be held

GRC qui n’est pas en conflit d’intérêts peut se porter candidat. Les RRF sont élus pour un mandat de deux ans. Ils doivent « [c]onsulter les membres, leurs représentants ou les deux sur les questions ayant ou pouvant avoir une incidence sur eux » (Statuts du PRRF, art. 13(C)(3)), tandis que les sous-représentants doivent « [é]tablir et maintenir de saines relations de travail et une communication ouverte avec les membres, les superviseurs et le chef de secteur » (Statuts du PRRF, art. 14(B)(1)). Le programme est conçu pour, notamment, « faciliter la représentation et la participation efficaces à tous les niveaux appropriés » (Statuts du PRRF, art. 3(D)). Tous les sous-représentants d’une division, d’une zone ou d’un secteur désigné peuvent unanimement déclarer qu’ils retirent leur confiance à un RRF et le destituer de son poste. On peut donc obliger les RRF à rendre des comptes pour s’assurer qu’ils défendent bel et bien les intérêts des employés.

[221] Les membres de la GRC peuvent aussi constituer les associations indépendantes de travailleurs de leur choix, comme les organisations appelantes et le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie, et y adhérer (voir *Delisle*, par. 31). Ces associations peuvent soumettre aux RRF et aux sous-représentants les préoccupations de leurs membres au sujet de problèmes relatifs au travail. Les Statuts du PRRF précisent que les RRF ont l’obligation de défendre les intérêts de leurs membres, ce qui comprend l’obligation de « [c]onsulter les membres, leurs représentants ou les deux sur les questions ayant ou pouvant avoir une incidence sur eux et faisant l’objet de discussions en comité ou en Caucus, ou dans le cadre d’études ou d’examen » (art. 13(C)(3)). Les sous-représentants sont également chargés de faire le lien entre les RRF et les membres de la GRC et doivent « aviser les RRF et la direction des préoccupations et des problèmes nouveaux devant être abordés à leur niveau » : Statuts du PRRF, art. 14(B)(2).

[222] Les appelantes ont présenté certains éléments de preuve suivant lesquels les RRF ne collaborent pas toujours avec les associations d’employés indépendantes. Cela ne rend pas pour autant le système inconstitutionnel, dans la mesure où les

to account. Moreover, if it is the case that some SRRs don't fully represent the interests of the members, the situation can be remedied without abolishing the entire labour relations model and certainly without declaring the scheme unconstitutional.

[223] The current SRRP is far removed from the original target of U.S. Senator Wagner's labour bill: ". . . the sham or dummy union which is dominated by the employer, which is supported by the employer, which cannot change its rules or regulations without his consent, and which cannot live except by the grace of the employer's whims": explanatory statement by Senator Wagner on February 21, 1935, in the Senate upon introducing bill S. 1958 (79 Cong. Rec. 2368, at 2372), in *Legislative History of the National Labor Relations Act, 1935*, vol. 1 (1949), at p. 1313.

[224] Following this Court's decision in *Delisle*, a number of changes were made to the SRRP that, as the trial judge acknowledged, enhanced its autonomy. The Staff Relations Program Officer, chosen by the RCMP Commissioner, was replaced by a Program Director selected by, and accountable to, the SRRP's National Caucus. In 2003, the Commissioner's Standing Orders which had governed the SRRP were replaced with the SRRP Constitution and SRRP Agreement adopted the previous year. Further, SRRs are able to challenge the conduct of RCMP management, in the labour relations context, in the courts. The companion case *Meredith v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 2, [2015] 1 S.C.R. 125, is an illustration of that fact.

[225] Should management or the government now attempt to unjustifiably strip away RCMP members' representational rights, the requirement to bargain in good faith will not be met. In these circumstances, the members will have judicial recourse

RRF représentent les intérêts de l'ensemble des employés et peuvent être tenus de rendre des comptes. En outre, s'il advenait que certains RRF ne représentaient pas pleinement les intérêts des membres, il serait possible de remédier à la situation sans abolir tout le modèle de relations de travail et certainement sans déclarer le régime inconstitutionnel.

[223] Le PRRF actuel est loin de ce que visait le sénateur américain Wagner lorsqu'il a proposé son projet de loi original sur le droit du travail : [TRADUCTION] « . . . le syndicat de façade ou de pacotille dominé par l'employeur qui ne peut changer ses règles et ses règlements sans le consentement de ce dernier et dont l'existence même dépend des caprices de l'employeur » (exposé explicatif du sénateur Wagner du 21 février 1935 devant le Sénat lors de la présentation du projet de loi de 1958 (79 Cong. Rec. 2368, p. 2372), dans *Legislative History of the National Labor Relations Act, 1935*, vol. 1 (1949), p. 1313.

[224] À la suite de l'arrêt *Delisle* de la Cour, plusieurs changements ont été apportés au PRRF qui, comme l'a reconnu le juge de première instance, en ont amélioré l'autonomie. L'agent des programmes des relations de travail, qui était choisi par le commissaire de la GRC, a été remplacé par un directeur de programme qui est choisi, lui, par le Caucus national du PRRF et qui doit rendre des comptes à ce dernier. En 2003, les Consignes du commissaire qui régissaient le PRRF ont été remplacées par les Statuts du PRRF et par l'Entente entre le commissaire et le PRRF adoptés l'année précédente. De plus, les RRF peuvent désormais contester devant les tribunaux les agissements de la direction de la GRC dans le contexte des relations de travail. Le pourvoi connexe *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125, est une illustration de ce nouveau pouvoir.

[225] Si la direction ou le gouvernement tentait maintenant de dépouiller de façon injustifiable les membres de la GRC de leurs droits d'être représentés, l'obligation de négocier de bonne foi ne serait pas respectée. Dans ces conditions, les membres de



to assert their *Charter* right to meaningful collective bargaining.

[226] The appellants point out that executive members or leaders of employee associations such as the appellant organizations have been prevented from running as SRRs. The appellants intimate that this is indicative of management interference with freedom of association. However, the evidence is that the SRRP Caucus is responsible for this rule, not management. And nothing precludes other members of the appellant associations from running for SRR positions. Employee associations like the appellants are essentially rivals of the SRRP. Were a Wagner-type model in place for the RCMP, only one of the appellants could succeed in their bid to be the members' bargaining agent. Similar restrictions would apply against holding a leadership role within rival, independent employee associations. Restrictions of this nature reasonably seek to preclude conflicts of interest in the duties and commitments undertaken for competing associations. They do not indicate employer interference with the SRRP.

[227] In oral argument, the appellants expressed concerns that financial constraints on the SRRP may limit the efficacy of representation. However, the appellants conceded that there was no evidence that budgetary constraints had prevented the SRRP from representing members. It may be that a government employer cannot provide an unlimited budget for its collaborative model of labour relations. However, as the appellants know, independent employee associations also face funding limits based on their income from union dues and other sources.

[228] On an operational level, the SRRP benefits from a high level of financial autonomy: while the RCMP determines an annual budget for the SRRP, which is approved by managers at the various levels, the National Executive Council ("NEC")

la GRC pourraient s'adresser aux tribunaux pour faire respecter le droit à une véritable négociation collective que leur reconnaît la *Charte*.

[226] Les appelantes soulignent que les membres de l'exécutif ou les dirigeants des associations d'employés comme les organisations appelantes ont été empêchés de se porter candidats à des postes de RRF. Selon elles, on peut en conclure que la direction a entravé leur liberté d'association. Or, suivant la preuve, c'est le Caucus national du PRRF qui s'occupe de cette règle et non la direction. Et rien n'empêche les autres membres des associations appelantes de se porter candidats à des postes de représentants. Les associations d'employés comme les appelantes sont essentiellement des rivales du PRRF. Si un modèle Wagner était en vigueur dans le cas de la GRC, une seule des appelantes pourrait réussir à être retenue comme agent négociateur. Des restrictions semblables s'appliqueraient aux postes de dirigeants dans le cas d'associations d'employés indépendantes rivales. Les restrictions de cette nature visent légitimement à empêcher des conflits d'intérêts dans les obligations et les engagements souscrits pour des associations concurrentes. Elles n'indiquent pas une ingérence de l'employeur dans le PRRF.

[227] Lors des débats, les appelantes ont expliqué craindre que les contraintes financières imposées au PRRF ne limitent l'efficacité de la représentation. Elles ont toutefois admis que rien ne permettait de penser que des contraintes budgétaires avaient empêché jusqu'ici le PRRF de représenter ses membres. Il se peut qu'un employeur gouvernemental ne puisse offrir un budget illimité pour son modèle de relations de travail axé sur la collaboration. Cela dit, comme les appelantes le savent bien, les associations d'employés indépendantes font elles aussi face à des limites de financement en raison des revenus qu'elles reçoivent sous formes notamment de cotisations syndicales.

[228] Sur le plan opérationnel, le PRRF jouit d'une grande autonomie financière : bien que la GRC établisse le budget annuel du programme, budget qui est approuvé par des gestionnaires à divers niveaux, c'est le Comité exécutif national (« CEN »)

of the SRRP is responsible for managing it (SRRP Agreement, ss. 12 and 14). The Commissioner does not influence, guide, or control the budgetary decisions of the NEC. The SRRP Agreement also contains a procedure through which the SRRP may request additional funding: s. 13.

[229] The SRRP allows for meaningful collective bargaining between RCMP members and their employer. The evidence before this Court is that SRRs fairly advance employee interests to management and thus the SRRP meets the constitutional requirement of representativeness mandated under this Court's interpretation of s. 2(d).

(b) *The SRRP Does Not Render Collective Bargaining Effectively Impossible*

[230] The majority contends that the imposition of the SRRP was designed to thwart association. It says that the SRRP's predecessor program was "openly presented as an alternative to unionization" (para. 108). Yet both the SRRP Constitution and the SRRP Agreement, which continued that program under its current form and name, indicate that the purpose of the SRRP is not to preclude freedom of association. Rather, its purpose is to create a collaborative system of labour relations "governed by the spirit of cooperation, mutual respect and trust in which the Program was conceived" (SRRP Constitution, s. 3(B)) and to ensure "the promotion of mutually beneficial relations" (SRRP Agreement, s. 1). Further, the trial judge found as fact that "the collaboration that occurs between the SRRs and management is extensive and that it is carried out in good faith by everyone involved": (2009), 96 O.R. (3d) 20, at para. 31.

[231] As an alternative to the formation of an adversarial association, a collaborative labour relations scheme was a reasonable policy choice for a national police force. As noted by the Attorney General of Canada, the RCMP is the only police

du PRRF qui est chargé de gérer ce budget (Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 12 et 14). Le commissaire n'influence, ne guide ni ne contrôle aucune des décisions budgétaires du CEN. L'Entente entre le commissaire et le PRRF prévoit également une procédure qui permet au PRRF d'obtenir du financement supplémentaire (art. 13).

[229] En définitive, le PRRF permet une véritable négociation collective entre les membres de la GRC et leur employeur. Suivant la preuve soumise à la Cour, les RRF défendent équitablement les intérêts des employés auprès de la direction; le PRRF respecte donc l'exigence constitutionnelle de représentativité exigée selon l'interprétation que la Cour a donnée à l'al. 2d).

b) *Le PRRF ne rend pas effectivement impossible une véritable négociation collective*

[230] Les juges majoritaires prétendent que l'imposition du PRRF a été conçue de manière à faire obstacle à la liberté d'association. Ils affirment que le programme qui a précédé le PRRF était « ouvertement présenté comme une solution de rechange à la syndicalisation » (par. 108). Or, tant les Statuts du PRRF que l'Entente entre le commissaire et le PRRF — qui a prolongé ce dernier sous son nom et sa forme actuels — indiquent que le programme n'a pas pour objet de faire obstacle à la liberté d'association, mais plutôt de créer un régime de relations de travail axé sur la collaboration, « emprein[t] de l'esprit de collaboration, de respect mutuel et de confiance dans lequel [il] a été conçu » (Statuts du PRRF, art. 3(B)), et visant à « promouvoir des relations mutuellement avantageuses » (Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 1). De plus, le juge de première instance a conclu [TRADUCTION] « qu'il existe une grande collaboration entre les RRF et la direction, le tout dans un climat de bonne foi de la part de chacun » ((2009), 96 O.R. (3d) 20, par. 31).

[231] Comme solution de rechange à la formation d'une association axée sur la confrontation, un régime de relations de travail fondé plutôt sur la collaboration constituait un choix de principe raisonnable pour un corps policier national. Ainsi que

force wholly responsible for national security. It can be called upon to play a role when there are strikes among provincial correctional services workers, and may be the only provider of a particular police service in a geographical area. Those dependent upon its security services cannot be left vulnerable during a confrontational work stoppage, or doubt its neutrality during a prison strike. The constitutional inquiry is not whether the SRRP is sufficiently independent or adversarial, but, according to *Fraser*, whether it renders associative activities by RCMP members in order to achieve workplace goals effectively impossible. It plainly does not.

[232] The SRRP facilitates association insofar as it is “responsible for representation of the interests of all members of the Royal Canadian Mounted Police”, from Constable to Commissioner: SRRP Constitution, s. 1.

[233] Democratically elected SRRs and sub-SRRs are tasked with representing RCMP members at all levels of the Force before management. The specific duties of SRRs include providing information, guidance, and support to RCMP members; attempting to resolve workplace issues informally and at the lowest level possible; representing members’ interests and ensuring their participation in the overall management of the RCMP; and supporting the effectiveness of the SRRP: SRRP Constitution, s. 13. Sub-SRRs have similar duties, and are also obliged to “liaise between the SRRs and members, dealing with first-level needs and notifying the SRR of emerging issues”: SRRP Constitution, s. 14(B). Both SRRs and sub-SRRs are expected to communicate with management at the appropriate level (SRRP Constitution, ss. 13(B) and 14(B)(1); SRRP Agreement, s. 9(a)) and to represent member interests in meetings, committees, and studies: SRRP Constitution, ss. 13(C) and 14(C); SRRP

le procureur général du Canada l’a fait observer, la GRC est le seul service de police chargé d’assurer la sécurité à l’échelle nationale. Ses membres peuvent être appelés à intervenir en cas de grève déclenchée par les travailleurs des services correctionnels provinciaux, et ils peuvent être les seuls fournisseurs de services policiers sur un territoire donné. Les personnes qui dépendent des services de maintien de l’ordre qu’offre la GRC ne peuvent être laissées dans une position de vulnérabilité au cours d’un arrêt de travail susceptible de dégénérer en affrontements, et elles ne doivent pas douter de sa neutralité au cours d’une grève dans un établissement carcéral. L’analyse constitutionnelle ne consiste pas à se demander si le PRRF est suffisamment indépendant ou s’il s’agit d’un modèle contradictoire, mais plutôt, suivant l’arrêt *Fraser*, à se demander s’il rend effectivement impossibles les activités d’association des membres de la GRC en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail. Ce n’est de toute évidence pas le cas.

[232] Le PRRF facilite l’association dans la mesure où il « assure[e] la représentation des intérêts de tous les membres de la Gendarmerie royale du Canada », du simple agent jusqu’au commissaire (Statuts du PRRF, art. 1).

[233] Les RRF et les sous-représentants qui sont démocratiquement élus se voient confier la tâche de représenter les membres de la GRC auprès de la direction, à tous les niveaux de la GRC. Parmi les attributions des RRF, mentionnons les suivantes : renseigner, conseiller et soutenir les membres de la GRC; tenter de résoudre à l’amiable et au plus bas niveau hiérarchique possible les questions relatives aux conditions de travail; défendre les intérêts des membres et assurer leur participation à la gestion globale de la GRC; et favoriser l’efficacité globale du PRRF (Statuts du PRRF, art. 13). Les sous-représentants ont des attributions semblables et sont tenus d’« [a]ssurer la liaison entre les RRF et les membres pour répondre aux besoins immédiats et aviser les RRF des problèmes nouveaux » (Statuts du PRRF, art. 14(B)). Les RRF et les sous-représentants sont censés communiquer avec la direction au niveau hiérarchique approprié (Statuts du PRRF, art. 13(B) et 14(B)(1); Entente entre le

Agreement, s. 9(b) to (d). These procedures ensure that RCMP members may submit their workplace concerns to management through the SRRP.

[234] The SRRP also prescribes duties and obligations for management. For instance, the SRRP Constitution states that “[c]ommunication between Staff Relations Representatives and RCMP management will be conducted openly and honestly” and that “[r]equests for information or assistance should be met in the spirit of cooperation within reasonable time frames” (s. 3(G)). Management must also respond to SRR and NEC requests and proposals “in a timely and open fashion” (SRRP Agreement, s. 11(b)); grant access to documents necessary for the conduct of SRRP business (s. 11(c)); and “provide rationale for major decisions” (s. 11(d)). And, the trial judge accepted “that RCMP management listens carefully and with an open mind to the views of SRRs in the consultative process established by the SRRP” (para. 68). Viewed together, these duties ensure that management considers the representations of SRRs and sub-SRRs in good faith. It cannot be said that such a process makes it effectively impossible for RCMP members to pursue collective workplace goals.

[235] There is evidence of the effectiveness of the SRRP. While the achievement of workplace goals is not protected by s. 2(d) of the *Charter*, the fact that the SRRP has been effective in some respects supports a conclusion that the program does not render meaningful collective bargaining effectively impossible. Changes were made to RCMP pensions in response to concerns raised by an SRR. The SRRP was also successful in obtaining an increase both to members’ entitled funeral expenses and to

commissaire et le PRRF, art. 9a)); ils doivent aussi défendre les intérêts des membres lors d’assemblées, devant les comités et dans le cadre d’études (Statuts du PRRF, art. 13(C) et 14(C); Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 9b) à d)). Ce processus garantit que les membres de la GRC peuvent faire valoir leurs préoccupations relatives au travail auprès de la direction par l’entremise du PRRF.

[234] Le PRRF impose également certaines obligations à la direction. Par exemple, les Statuts du PRRF prévoient que « [l]a communication entre les représentants des relations fonctionnelles (RRF) et les cadres se fera de manière ouverte et honnête » et qu’on répondra aux « demandes de renseignements ou d’assistance dans un esprit de collaboration et dans un délai raisonnable » (art. 3(G)). La direction doit également répondre aux propositions et aux demandes des RRF ou du CEN « en temps opportun et de manière transparente » (Entente entre le commissaire et le PRRF, art. 11b)); « autorise[r] [. . .] l’accès aux [. . .] documents nécessaires à l’exécution des travaux du PRRF » (art. 11c)); et « justifie[r] toute décision importante » (art. 11d)). De plus, le juge de première instance a accepté le fait que [TRADUCTION] « la direction de la GRC écoute attentivement et avec un esprit ouvert les opinions exprimées par les RRF au cours du processus de consultation établi par le PRRF » (par. 68). Considérées globalement, ces obligations assurent que la direction tient compte de bonne foi des observations formulées par les RRF et par les sous-représentants. On ne peut pas dire que ce processus empêche effectivement les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail.

[235] En outre, des éléments de preuve tendent à démontrer l’efficacité du PRRF. Bien que la réalisation d’objectifs relatifs au travail ne soit pas protégée par l’al. 2d) de la *Charte*, le fait que le PRRF ait été efficace à certains égards permet de conclure que le programme ne rend pas effectivement impossible la tenue d’une véritable négociation collective. Des modifications ont été apportées au régime de retraite de la GRC en réponse aux préoccupations soulevées par un RRF. Le

the minimum life insurance coverage for pensioners over 70 years of age, and in resolving inequities related to the Force's relocation program, to name a few examples. The action commenced by Messrs. Meredith and Roach challenging the *Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393, in the companion case of *Meredith*, indicates that SRRs do bring challenges against the employer in defence of employee interests.

[236] *Meredith* deals with issues relating to the Pay Council, which is separate from the SRRP, but which is one of two other bodies forming part of the labour relations regime of the RCMP. Two SRRs sit on the Pay Council to advocate the views of RCMP members on issues that have been identified by the SRRP Caucus or by management. The Pay Council makes recommendations about pay and benefits of RCMP members to the RCMP Commissioner. The Pay Council's objective is that RCMP members receive compensation near the average of the total compensation of the top three comparator police forces in Canada. Between 2000 and 2008, that objective was achieved in all but one year.

[237] In *Meredith*, the majority indicates that notwithstanding its finding that the labour relations regime imposed on members of the RCMP infringes freedom of association, the record established that RCMP members used the Pay Council to advance their compensation-related workplace goals: para. 25. With respect, if the scheme in place permits employees to make representations for good faith consideration by management in pursuit of collective workplace goals such as ensuring competitive rates of compensation, there is no principled basis upon which to hold it unconstitutional.

[238] The evidence indicates that the labour relations model adopted by Parliament does not make it effectively impossible for RCMP members to achieve their collective workplace goals. Even according to the new test articulated by the majority,

PRRF a également réussi à faire augmenter tant les frais funéraires auxquels les membres ont droit que l'assurance-vie de base des retraités de plus de 70 ans et à résoudre des iniquités relatives au programme de réinstallation de la GRC, pour ne nommer que quelques exemples. L'action introduite par MM. Meredith et Roach pour contester la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393, dans le pourvoi connexe *Meredith*, indique aussi que les RRF défendent bel et bien les intérêts des employés en formulant des contestations contre l'employeur.

[236] L'affaire *Meredith* porte sur des questions relatives au Conseil de la solde, un organisme qui est distinct du PRRF, mais qui est l'un des deux autres organismes faisant partie du régime de relations de travail de la GRC. Deux RRF siègent au Conseil de la solde pour défendre les points de vue des membres de la GRC sur les questions qui ont été cernées par le Caucus du PRRF ou par la direction. Le Conseil de la solde formule des recommandations au sujet de la solde et des allocations des membres de la GRC et de son commissaire. Il vise à ce que la rémunération des membres de la GRC s'approche de la moyenne des trois corps de police canadiens ayant la rémunération la plus élevée dans le groupe de comparaison. Entre 2000 et 2008, cet objectif a été atteint chaque année sauf une.

[237] Dans *Meredith*, les juges majoritaires expliquent que, malgré leur conclusion selon laquelle le régime de relations de travail imposé aux membres de la GRC porte atteinte à leur liberté d'association, le dossier établit qu'ils se servent du Conseil de la solde pour tenter d'atteindre leurs objectifs en matière de rémunération (par. 25). J'estime, en toute déférence, que si le régime en vigueur permet aux employés de présenter des observations — dont la direction tient compte de bonne foi — afin d'atteindre des objectifs collectifs de travail tels que celui d'obtenir des taux de rémunération compétitifs, il n'y a aucune raison logique de déclarer ce régime inconstitutionnel.

[238] Suivant la preuve, le modèle de relations de travail qu'a retenu le législateur n'empêche pas effectivement les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Même en appliquant le nouveau test formulé par

the imposition of the SRRP as a labour relations scheme does not substantially interfere with a meaningful process of collective bargaining for RCMP members.

[239] The trial judge ultimately held that the SRRP provides a process of consultation, but not collective bargaining. This conclusion appears to rest on the fact that, despite the process of consultation envisaged by the SRRP, final decisions are made by management: see trial reasons, at paras. 69-70.

[240] However, the constitutional right to collective bargaining prescribes no particular model of labour relations and does not necessitate a dispute resolution process. In *Fraser*, this Court held that the *Agricultural Employees Protection Act, 2002*, S.O. 2002, c. 16 (“*AEPA*”), applicable to Ontario agricultural workers satisfied the requirements of collective bargaining under s. 2(d) of the *Charter*: para. 117. It is incongruous for this Court to strike down the SRRP, which provides a process of collective bargaining that is more robust than the one contained in the *AEPA* and which was previously upheld by this Court. This inconsistent result is even all the more jarring given the vulnerability of Ontario agricultural workers when compared with the advantageous position of RCMP members, who are “educated, empowered, and organised” (R.F., at para. 86). This is yet further evidence that the majority in this case departs from this Court’s recent decision in *Fraser*.

[241] The SRRP facilitates “‘a process of collective action to achieve workplace goals’, requiring engagement by both parties”: *Fraser*, at para. 117. It also involves good faith consideration of employee representations by management. That Parliament chose a collaborative model like the SRRP as a means of facilitating employer-employee engagement for the national police force does not mean that that model has rendered it effectively impossible for RCMP members to achieve collective workplace

les juges majoritaires, l’imposition du PRRF à titre de régime de relations de travail n’entrave pas substantiellement le processus véritable de négociation collective auquel participent les membres de la GRC.

[239] Le juge de première instance a conclu en définitive que le PRRF prévoyait un processus de consultation et non un processus de négociation collective. Cette conclusion semble reposer sur le fait que, malgré le processus de consultation envisagé par le programme, les décisions finales sont prises par la direction (voir motifs de première instance, par. 69-70).

[240] Or, le droit constitutionnel à la négociation collective n’impose aucun modèle particulier de relations de travail et ne requiert pas un processus de règlement des différends. Dans *Fraser*, la Cour a jugé que la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*, L.O. 2002, c. 16 (« *LPEA* »), qui s’applique aux travailleurs agricoles de l’Ontario, satisfaisait aux exigences du droit à la négociation collective protégé par l’al. 2d) de la *Charte* (par. 117). Il est incongru que la Cour invalide le PRRF, qui prévoit un processus de négociation collective plus robuste que celui que prévoyait la *LPEA*, dont elle a pourtant confirmé la validité. Cette contradiction saute d’autant plus aux yeux lorsqu’on considère la vulnérabilité des travailleurs agricoles ontariens par rapport à la situation avantageuse des membres de la GRC, qui sont [TRADUCTION] « instruits, autonomes et organisés » (m.i., par. 86). Voilà une autre preuve que les juges majoritaires s’écartent du récent arrêt *Fraser* de la Cour.

[241] Le PRRF facilite « “une action collective visant à atteindre des objectifs liés au [. . .] travail” », et oblige les « deux parties [à] participer au processus » (*Fraser*, par. 117). Il suppose en outre que la direction examine de bonne foi le point de vue des employés. Le fait que le législateur ait retenu un modèle axé sur la collaboration comme le PRRF pour favoriser les relations employeurs-employés dans l’intérêt du corps policier national que constitue la GRC ne signifie pas qu’il est

goals. The SRRP does not infringe s. 2(d) of the *Charter*.

(2) Paragraph (d) of the Definition of “Employee” in Section 2(1) of the PSLRA

[242] The *Public Service Staff Relations Act*, S.C. 1966-67, c. 72 (“PSSRA”), was enacted in 1967 and created the first comprehensive collective bargaining rights regime for federal public servants. However, a number of categories of federal public servants were not included in this new regime, including casual employees, employees in managerial or confidential positions, and RCMP members (paras. (e), (g) and (j) of the definition of “employee” in s. 2).

[243] In 2003, the PSSRA was repealed and replaced by the *Public Service Labour Relations Act*, enacted by the *Public Service Modernization Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2 (“PSLRA”), which modernized labour relations in the federal public service. Section 2(1) of the PSLRA defines “employee” as a “person employed in the public service” subject to a list of exceptions. Paragraph (d) states that “a person who is a member or special constable of the Royal Canadian Mounted Police or who is employed by that force under terms and conditions substantially the same as those of one of its members” is excluded from the definition of “employee”. The result of this provision is that the PSLRA labour relations scheme does not apply to RCMP members.<sup>2</sup>

[244] The majority finds that para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the PSLRA infringes RCMP members’ rights under s. 2(d) of the *Charter*. However, it is evident that it is not

devenu effectivement impossible pour les membres de la GRC de réaliser leurs objectifs collectifs relatifs au travail. Le PRRF ne porte pas atteinte à l’al. 2d) de la *Charte*.

(2) L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la LRTFP

[242] La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.C. 1966-67, c. 72 (la « première LRTFP ») a été adoptée en 1967. Elle créait le premier régime complet de droits en matière de négociation collective pour les fonctionnaires fédéraux. Toutefois, certaines catégories de ces fonctionnaires étaient soustraites du champ d’application de ce régime, notamment les employés occasionnels, les employés occupant un poste de direction ou de confiance et les membres de la GRC (al. e), g) et j) de la définition de « fonctionnaire » qui figure à l’art. 2).

[243] En 2003, la première LRTFP a été abrogée et remplacée par l’actuelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (la « LRTFP actuelle »), édictée par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2, de manière à moderniser les relations de travail dans la fonction publique fédérale. Le paragraphe 2(1) de la LRTFP actuelle définit comme suit le « fonctionnaire » : « personne employée dans la fonction publique », sous réserve d’une liste d’exceptions dont, à l’al. d), toute personne « qui est membre ou gendarme auxiliaire de la Gendarmerie royale du Canada, ou y est employée sensiblement aux mêmes conditions que ses membres ». Du fait de cette disposition, le régime de relations de travail créé par la LRTFP actuelle ne s’applique pas aux membres de la GRC<sup>2</sup>.

[244] Les juges majoritaires concluent que l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la LRTFP actuelle porte atteinte aux droits qui sont reconnus aux membres de la

<sup>2</sup> Note that RCMP members are not excluded from Part 3 of the PSLRA — Occupational Health and Safety.

<sup>2</sup> Il convient de signaler que les membres de la GRC ne sont pas soustraits au champ d’application de la partie 3 de la LRTFP actuelle — Santé et sécurité au travail.

the purpose of the exclusion of RCMP members from the *PSLRA* to interfere with freedom of association nor is the effect of this exclusion to render collective bargaining effectively impossible. Moreover, the appellants' challenge to the exclusion of RCMP members from the federal public service labour relations regime was decisively dealt with in *Delisle*.

[245] The majority finds that the exclusion of RCMP members from the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* was “intended to deny RCMP members the right to form an independent association capable of engaging in a meaningful process of collective bargaining” (para. 126). In other words, the majority concludes that it was Parliament’s intent to deny RCMP members’ freedom of association. However, in *Delisle*, Bastarache J. found that “para. (e) of the definition of ‘employee’ in s. 2 of the *PSSRA* does not infringe s. 2(d) of the *Charter* in its purpose”: para. 23.

[246] The conclusion of the majority in *Delisle* was that “the purpose of the exclusion of RCMP members is simply to not grant them any status under the *PSSRA* — trade union representation and all it entails — which does not violate the appellant’s freedom of association”: para. 22, per Bastarache J. The purpose of excluding RCMP members from the *PSLRA* is not to interfere with collective bargaining, but is driven by a legitimate concern that the model imposed under that legislation is ill suited to the national police force.

[247] It is true that *Delisle* was decided before *Health Services* and *Fraser* ushered in a more “purposeful and generous approach to labour relations” (majority reasons, at para. 125). But the jurisprudential developments since *Delisle* do not allow this Court to conclude that the purpose of the exclusion is to deny RCMP members’ associational rights. On the

GRC par l’al. 2d) de la *Charte*. Il est toutefois évident que leur exclusion du champ d’application de la *LRTFP* actuelle n’a pas pour objet de nuire à leur liberté d’association et n’a pas l’effet de rendre effectivement impossible la tenue de véritables négociations collectives. De plus, la contestation que font les appelantes de l’exclusion des membres de la GRC du régime général des relations de travail des fonctionnaires fédéraux a été tranchée de façon définitive dans l’arrêt *Delisle*.

[245] Les juges majoritaires estiment que l’exclusion des membres de la GRC de la définition du terme « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle « vise à priver les membres de la GRC du droit de constituer une association indépendante capable de participer à un processus véritable de négociation collective » (par. 126). Autrement dit, les juges majoritaires ont conclu que l’intention du législateur était bel et bien de priver les membres de la GRC de la liberté d’association. Pourtant, dans l’arrêt *Delisle*, le juge Bastarache a conclu que « l’al. e) de la définition de “fonctionnaire” contenue à l’art. 2 de la [première] *LRTFP* ne porte pas atteinte par son objet à l’al. 2d) de la *Charte* » (par. 23).

[246] Selon la conclusion des juges majoritaires dans l’arrêt *Delisle*, « l’objet de l’exclusion des membres de la GRC est simplement de ne pas leur accorder de statut sous le régime de la *LRTFP*, soit la représentation syndicale et tout ce qu’elle entraîne, ce qui ne viole pas la liberté d’association de l’appelant » (par. 22, le juge Bastarache). L’exclusion des membres de la GRC du champ d’application de la *LRTFP* n’a pas pour objet de nuire à la négociation collective; elle est plutôt motivée par la crainte légitime que le modèle prévu par cette loi ne convienne pas au service de police national que constitue la GRC.

[247] Certes, l’arrêt *Delisle* a été rendu avant que les arrêts *Health Services* et *Fraser* ne marquent le début d’une nouvelle ère se caractérisant par « des interprétations téléologiques et généreuses dans le contexte des relations de travail » (motifs des juges majoritaires, par. 125). Cependant, l’évolution de la jurisprudence depuis l’arrêt *Delisle* ne



contrary, the conclusion in *Delisle* was reaffirmed by this Court's statements in *Health Services* and *Fraser* that s. 2(d) of the *Charter* does not guarantee the right to a particular labour relations model or process. I do not agree with the reversal of these decisions.

[248] The evolution in the legal understanding of s. 2(d) bears no relation to the majority's finding in *Delisle* as to the purpose of the *PSSRA*, and thus cannot be used to support revisiting the issues settled in *Delisle*. Contrary to the majority's view in the case at bar, *Bedford* does not stand for the proposition that an evolution in one aspect of the law allows this Court (and lower courts) to discard all aspects of a previous decision. In this respect, *Bedford* merely stands for the proposition that courts can revisit *the particular legal issue* that has been found to have evolved dramatically.

[249] There has been no change of circumstances since this Court's 1999 decision in *Delisle* that would justify abandoning the determination of the purpose of the exclusion of RCMP members from the general federal public service labour relations scheme at issue in that case. In fact, quite the opposite: changes to the SRRP since 1999 have reinforced the understanding that the program's goal is to enhance representation of the interests of RCMP members without the imposition of an adversarial model. The SRRP Constitution, adopted in 2002, provides that its primary purpose is "to promote mutually beneficial relations between Force management and the wider membership" and states that the SRRP "will be recognized as the system and program of choice for management-employee relations for members of the RCMP" (ss. 2 and 3(A)). Likewise, an October 2002 agreement between the NEC of the SRRP and the RCMP Commissioner states that "[m]anagement at all appropriate levels will . . . recognize the role of the [SRRP]; . . . respond to proposals . . . from [the

permet pas à la Cour de conclure que l'exclusion en question vise à priver les membres de la GRC de la liberté d'association. Au contraire, la conclusion tirée dans cet arrêt a été confirmée par la Cour dans *Health Services* et *Fraser* lorsqu'elle a affirmé que l'al. 2d) de la *Charte* ne garantit pas le droit à un modèle ou à un processus particulier en matière de relations de travail. Je ne suis pas d'accord pour révoquer ces décisions.

[248] L'évolution de l'interprétation juridique de l'al. 2d) n'a rien à voir avec la conclusion tirée par les juges majoritaires dans l'arrêt *Delisle* en ce qui concerne l'objet de la première *LRTFP*. On ne peut donc pas s'en servir pour revenir sur des questions qui ont été tranchées dans cet arrêt. Contrairement à ce qu'estiment les juges majoritaires dans la présente cause, à mon avis, l'arrêt *Bedford* ne permet pas d'affirmer que l'évolution d'un aspect du droit autorise la Cour — et les juridictions inférieures — à écarter tous les aspects d'une décision antérieure. À cet égard, l'arrêt *Bedford* se borne à appuyer la proposition selon laquelle les tribunaux peuvent réexaminer *le point de droit bien précis* dont ils ont conclu qu'il a fait l'objet d'une évolution spectaculaire.

[249] Depuis l'arrêt *Delisle* de la Cour rendu en 1999, il n'est survenu aucun changement de situation qui justifierait d'écarter la raison retenue dans cet arrêt pour expliquer l'exclusion des membres de la GRC du régime général des relations de travail régissant les fonctionnaires fédéraux en cause en l'espèce. En fait, c'est plutôt le contraire qui s'est produit : les modifications apportées au PRRF depuis 1999 ont renforcé l'idée que ce dernier a pour objet d'améliorer la défense des intérêts des membres de la GRC sans imposer un modèle contradictoire. Les Statuts du PRRF, qui ont été adoptés en 2002, prévoient en effet que le principal objectif du programme est de « promouvoir des relations mutuellement avantageuses entre la direction et les membres de la Gendarmerie » et qu'il « sera reconnu comme l'unique mécanisme de gestion des relations entre les membres et la direction de la GRC » (art. 2 et 3(A)). De même, l'entente conclue en octobre 2002 entre le CEN du PRRF et le commissaire de la GRC stipule que

SRRs] . . . in a timely fashion; and . . . provide rationale for major decisions” and that “[m]anagement and the [SRRP] will consult on specific human resources initiatives and national policy center committees in a timely and meaningful fashion” (SRRP Agreement, ss. 11(a), (b) and (d), 24). That Agreement also states that “[a]lthough final decisions rest with management, consultation will promote an active participatory regime” (s. 24).

[250] Even if we were to accept that *Delisle* was incorrectly decided and that the purpose of para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* in 1967 was to deny RCMP members meaningful collective bargaining, it does not follow that this continues to be the purpose of para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* today. The legislative context in which the exclusion operates has changed significantly since the *PSSRA* was enacted in 1967. To argue that Parliament may never revise its views as to the purpose of a statute or of a particular provision thereof in light of changes to the framework in which the statutory provision operates and must forever be held to the purpose it envisioned for the statute on the day of its initial enactment, is a fiction and fails to take into account the actual history of the legislative provision.

[251] When the *PSSRA* was enacted in 1967, there were two Orders in Council which forbade RCMP members from engaging in any collective bargaining activity. These were later revoked and, in 1974, the Division Staff Relations Representative Program was created, the predecessor of the SRRP (*Commissioner’s Standing Orders (Division Staff Relations Representative Program)*), made pursuant to s. 21(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1970, c. R-9).

« [I]es cadres de tous les niveaux pertinents [. . .] reconnaîtront le rôle du PRRF [et] répondront aux propositions [. . .] des RRF [. . .] en temps opportun et de manière transparente » et que « [I]a direction et les intervenants du PRRF se consulteront de manière utile et opportune sur les initiatives spéciales touchant les ressources humaines et sur les travaux des comités des centres nationaux de décision » (Entente entre le commissaire et le PRRF, al. 11a), b) et d), et art. 24). Cette entente stipule en outre que « [b]ien que les décisions finales incombent à la direction, la consultation favorisera la participation active des RRF » (art. 24).

[250] Même si nous devons considérer que l’arrêt *Delisle* est mal fondé et que l’al. e) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2 de la première *LRTFP* dans sa rédaction en vigueur en 1967 avait pour objet de priver les membres de la GRC d’une véritable négociation collective, il ne s’ensuit pas pour autant qu’il s’agit toujours de l’objectif visé par la disposition équivalente de la *LRTFP* actuelle (al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1)). Le contexte législatif dans lequel cette exclusion s’applique a considérablement évolué depuis l’adoption de la première *LRTFP* en 1967. Prétendre que le législateur ne peut jamais changer d’avis sur l’objet d’une loi ou d’une des dispositions de celle-ci à la lumière des changements apportés au cadre dans lequel elle s’applique et soutenir que le législateur doit s’en tenir à jamais à l’objectif qu’il avait en tête au moment où la version originale de la loi a été édictée est une illusion qui fait abstraction de l’historique véritable de la disposition législative en cause.

[251] Lorsque la première *LRTFP* a été adoptée en 1967, deux décrets interdisaient aux membres de la GRC de participer à des activités de négociation collective. Ultérieurement, ces décrets ont été abrogés et, en 1974, le Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, le prédécesseur du PRRF, a été créé (*Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)*), édictées en application du par. 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, S.R.C. 1970, c. R-9).

[252] By 2003, when the *PSSRA* was replaced by the *PSLRA*, the RCMP labour relations scheme was considerably changed from that which existed in 1967. When s. 2 of the *PSSRA* was replaced by s. 2(1) of the *PSLRA*, Parliament reduced the number of exclusions from the definition of “employee” in the Act, thus expanding the categories of public servants who would be subject to the new statutory labour relations scheme. Parliament, however, maintained the exclusion of RCMP members. The decision to continue the exclusion was made with the knowledge that doing so did not deny members collective bargaining rights. These individuals were subject to a parallel labour relations regime — the *SRRP*.

[253] In *Big M Drug Mart*, this Court rejected the idea that legislative provisions could have shifting purposes in response to changing social conditions (see pp. 334-36). However, in this appeal, we are faced not with a question of social change, but of legislative change. The purpose of the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* and subsequently from the *PSLRA* has changed, as can be seen in the evolution of relevant statutory and regulatory provisions. Subsequent legislative changes may evidence a change in the purpose of Parliament in re-enacting a statutory provision. This is precisely what has occurred in this case. To ignore the significantly different context in which the exclusion of RCMP members was re-enacted in the *PSLRA* disregards the current legislative reality.

[254] Parliament chose to create a collaborative labour relations model for the RCMP, to address concerns about divided loyalties and interruptions in the essential services provided by this national police force. The majority now makes the policy choice that an adversarial Wagner-type model of labour relations is necessary. With respect, Parliament, as the provider of the essential service delivered by the RCMP, must be accorded deference

[252] En 2003, lorsque l’ancienne loi a été remplacée par la *LRTFP* actuelle, le régime de relations de travail de la GRC a été modifié de fond en comble par rapport à celui qui existait en 1967. En remplaçant l’art. 2 de l’ancienne loi par le par. 2(1) de la nouvelle loi, le législateur a réduit le nombre d’exceptions prévues par la Loi, applicables au terme « fonctionnaire », élargissant ainsi les catégories de fonctionnaires assujettis au nouveau régime légal de relations de travail. Il a toutefois maintenu l’exclusion des membres de la GRC. Il a pris cette décision en étant conscient du fait que cela n’avait pas pour effet de priver les membres de la GRC de leurs droits à la négociation collective. Ces individus étaient simplement assujettis à un régime de relations de travail parallèle : le *PRRF*.

[253] Dans l’arrêt *Big M Drug Mart*, la Cour a écarté l’idée que des dispositions législatives pouvaient avoir un objet changeant pour répondre à l’évolution de la société (voir p. 334-336). Toutefois, dans le présent pourvoi, il ne s’agit pas d’une question d’évolution sociale, mais de modification législative. La raison qui a motivé et qui motive l’exclusion des membres de la GRC des deux versions de la *LRTFP* a changé, comme le démontre l’évolution des dispositions législatives et réglementaires pertinentes. Les modifications législatives ultérieures peuvent faire état d’un changement survenu dans l’objet que visait le législateur en adoptant de nouveau une disposition législative. C’est précisément ce qui s’est produit dans le cas qui nous occupe. Ignorer le contexte radicalement différent dans lequel l’exclusion des membres de la GRC a été adoptée de nouveau dans la *LRTFP* actuelle revient à méconnaître la réalité législative actuelle.

[254] Le législateur a choisi de créer, pour la GRC, un modèle de relations de travail axé sur la collaboration. Cela visait à dissiper tout doute pouvant exister quant aux sentiments de loyauté partagée des membres ou quant à d’éventuelles interruptions dans les services essentiels offerts par ce corps policier national. Les juges majoritaires décident aujourd’hui qu’il est nécessaire de choisir un modèle de relations de travail contradictoire de

in the manner in which it ensures stability and reliability of that service. Courts must be cognizant of the delicate balance that labour relations regimes seek to maintain between employers, employees, and the public, and of the different contexts for which legislatures must adapt their labour relations policies. As earlier explained, para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* does not have the effect of infringing the constitutional right of RCMP members to a meaningful process of collective bargaining, and thus Parliament’s policy judgments should not be disturbed.

[255] The majority asserts that s. 2(d) of the *Charter* does not mandate the Wagner model of labour relations. With respect, the effect of its decision is precisely that: it has restricted the government to the *PSLRA* or a regime with essentially the same characteristics. The constitutional entrenchment of choice and independence show that the majority creates an illusion of flexibility by saying that “it remains open to the federal government to explore other collective bargaining processes” for the RCMP (para. 137).

[256] Courts are not best placed to decide which specific labour relations scheme is best suited for a particular group of employees. In my view, requiring RCMP members to be included in the *PSLRA* or equivalent scheme is “to enter the complex and political field of socio-economic rights and unjustifiably encroach upon the prerogative of Parliament”: *Delisle*, at para. 23.

(3) Section 1 of the Charter

[257] Although my conclusions as to the constitutionality of both the imposition of the SRRP

type Wagner. Soit dit en tout respect, il y a lieu de faire preuve de déférence envers le législateur, en sa qualité de fournisseur du service essentiel offert par la GRC, pour ce qui est des moyens qu’il préconise pour assurer la stabilité et la fiabilité de ce service. Les tribunaux doivent être conscients de l’équilibre délicat que les régimes de relations de travail tentent de maintenir entre les employeurs, les employés et le public, et de la nécessité de tenir compte des différents contextes en fonction desquels le législateur doit adapter les politiques en matière de relations de travail. Comme je l’ai déjà expliqué, l’al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle n’a pas pour effet de porter atteinte au droit constitutionnel des membres de la GRC à une véritable négociation collective, et l’on ne devrait donc pas modifier les décisions de principe prises par le législateur.

[255] Les juges majoritaires affirment que l’al. 2d) de la *Charte* n’impose pas le modèle Wagner en matière de relations de travail. En toute déférence, c’est toutefois précisément l’effet qu’a leur décision : elle oblige le gouvernement à s’en tenir à la *LRTFP* actuelle ou encore à un régime qui possède essentiellement les mêmes caractéristiques. La constitutionnalisation de la liberté de choix et de l’indépendance démontre que les juges majoritaires créent l’illusion de souplesse en affirmant que « le gouvernement fédéral peut toujours examiner d’autres processus de négociations collectives » pour la GRC (par. 137).

[256] Les tribunaux ne sont pas les autorités les mieux placées pour se prononcer sur le régime de relations de travail qui convient le mieux à un groupe d’employés précis. À mon avis, le fait d’obliger les membres de la GRC à relever de la *LRTFP* actuelle « pén[être] dans le domaine complexe et politique des droits socio-économiques et emp[îète] de façon injustifiée sur les prérogatives du Parlement » (*Delisle*, par. 23).

(3) Article premier de la Charte

[257] Bien que mes conclusions quant à la constitutionnalité à la fois de l’imposition du PRRF en

as a labour relations scheme and the exclusion of RCMP members from the application of the *PSLRA* make it unnecessary to consider whether *Charter* infringements are justified, I will nonetheless comment briefly on the s. 1 analysis conducted by the majority.

[258] The majority concedes that the government's objective in this case — maintaining an independent and objective police force — is pressing and substantial. Although the majority acknowledges that the rational connection test is not onerous, it concludes that that test is not met in this case. To satisfy the rational connection test, the government must demonstrate that it is logical and reasonable to conclude that the impugned action will help bring about its objective — not that it will inevitably succeed: *Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Minister of Justice)*, 2000 SCC 69, [2000] 2 S.C.R. 1120, at para. 228; *Health Services*, at paras. 148-49; *Canada (Attorney General) v. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 SCC 30, [2007] 2 S.C.R. 610, at para. 40.

[259] The state need not always adduce direct proof of a relationship between the infringing measure and the legislative objective. So long as it has been shown that logic and reason would lead one to conclude that the impugned measure will help the government attain its objective, the rational connection threshold has been met: *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 154; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, at para. 101. The low threshold discussed above is met where the legislature has implemented a collaborative model of labour relations in order to achieve a neutral, stable, and reliable national police force. It is reasonable to conclude, as explained below, that a police force which is polarized by adversarial posturing or that could be called to inaction when other bargaining units are on strike, will be viewed as less objective, neutral and reliable by the public.

tant que régime de relations de travail et de l'exclusion des membres de la GRC du champ d'application de la *LRTFP* actuelle rend inutile l'examen de la question de savoir si les atteintes portées à la *Charte* sont justifiées, je tiens malgré tout à formuler de brefs commentaires au sujet de l'analyse de l'article premier faite par les juges majoritaires.

[258] Mes collègues admettent que, dans le cas qui nous occupe, l'objectif du gouvernement — soit le maintien d'une force policière indépendante et objective — est urgent et réel. Tout en admettant que le critère du lien rationnel ne soit pas particulièrement exigeant, les juges majoritaires estiment qu'il n'a pas été respecté en l'espèce. Pour satisfaire à ce critère, le gouvernement doit démontrer qu'il est logique et raisonnable de conclure que la mesure contestée facilitera la réalisation de son objectif — et non qu'elle permettra inévitablement de le réaliser (*Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2000 CSC 69, [2000] 2 R.C.S. 1120, par. 228; *Health Services*, par. 148-149; *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 R.C.S. 610, par. 40).

[259] Il n'est pas toujours nécessaire que l'État présente une preuve directe d'un lien entre la mesure attentatoire et l'objectif législatif. Dès lors qu'il a été démontré que la logique et la raison mèneraient à conclure que la mesure contestée aidera le gouvernement à atteindre son objectif, il a été satisfait au critère du lien rationnel (*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 154; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 101). Il est satisfait au critère peu exigeant dont il a été question précédemment si le législateur a mis en œuvre un modèle de relations de travail axé sur la collaboration de manière à ce que le pays soit doté d'un corps policier national neutre, stable et fiable. On peut raisonnablement conclure, comme je l'expliquerai plus loin, qu'une force policière qui est polarisée par des prises de position conflictuelles ou qui pourrait se voir ordonner de refuser d'intervenir lorsque d'autres unités de négociation sont en grève sera jugée moins objective, neutre et fiable par le public.

[260] The majority does not accept the argument made by the Attorney General of Canada that labour action by the RCMP could disrupt the stability of the Force and affect the perception of it as a neutral law-enforcing body. The majority, however, disregards the fact that RCMP members play a special role in cases of national security, in emergency situations occurring in communities which do not have access to other police forces, and in situations where they can be called upon to interject in the labour disputes of others. Although unionized provincial police forces do not generally have the right to strike, there have been incidents of working to rule and job actions by municipal police forces in Hamilton, Toronto, Montréal and Québec. Some have even resorted to illegal strikes. Parliament is entitled to address concerns that an adversarial association might order its members to refuse to intervene in certain circumstances involving the labour disputes of others or that belonging to such associations could inhibit members from responding to such situations impartially.

[261] In considering whether the SRRP minimally impairs freedom of association, the majority again starts from the premise that a labour relations scheme that is non-adversarial will not be within the range of reasonable alternatives that satisfy the minimal impairment standard. While acknowledging that the government is not bound to follow the least impairing means to achieve its end, the majority finds the SRRP inadequate in comparison to the adversarial labour relations schemes of provincial police forces. Again, the majority refuses to acknowledge that the RCMP is materially different from other Canadian police forces.

[262] The majority argues that

[260] Les juges majoritaires n'acceptent pas l'argument du procureur général du Canada suivant lequel les activités syndicales de la GRC risquent de perturber la stabilité de la force policière et de nuire à la perception qu'elle donne en tant qu'organisme neutre de maintien de l'ordre. Ils font toutefois abstraction du fait que les agents de la GRC jouent un rôle unique lorsqu'il est question de sécurité nationale, lorsque surviennent des situations d'urgence dans des communautés qui n'ont pas accès à d'autres corps policiers, de même que dans des situations lors desquelles ils peuvent être appelés à intervenir dans des conflits de travail opposant d'autres corps policiers avec leur direction. Bien que les forces policières provinciales syndiquées ne jouissent pas, en principe, du droit de grève, on a assisté à des incidents de grève du zèle et à des moyens de pression de la part de forces policières municipales à Hamilton, Toronto, Montréal et Québec. Certaines ont même eu recours à des débrayages illégaux. Le législateur a le droit de se préoccuper du fait qu'une association fondée sur un modèle contradictoire pourrait ordonner à ses membres de refuser d'intervenir dans certaines circonstances où il est question de conflits de travail d'autres groupes ou que le fait d'appartenir à de telles associations pourrait amener les membres à hésiter à répondre à de telles situations de façon impartiale.

[261] Pour examiner la question de savoir si le PRRF porte atteinte de façon minimale à la liberté d'association, les juges majoritaires partent là encore du principe qu'un régime de relations de travail qui n'est pas contradictoire ne fait pas partie des solutions de rechange raisonnables qui satisfont à la norme de l'atteinte minimale. Tout en reconnaissant que le gouvernement n'est pas tenu de prendre le moyen le moins attentatoire possible pour atteindre son objectif, les juges majoritaires concluent que le PRRF est inadéquat par rapport aux régimes de relation de travail contradictoires applicables dans le cas de certaines forces policières provinciales. Là encore, les juges majoritaires refusent de reconnaître à quel point la GRC est différente des autres forces policières canadiennes.

[262] Les juges majoritaires expliquent que

concerns about the independence of the members of the Force could easily be considered in determining the scope of the police bargaining unit under schemes like the *PSLRA*, without requiring total exclusion from bargaining in the present regime. For example, s. 4 of the *Labour Code*, CQLR, c. C-27, restricts the membership and affiliations of municipal police associations. [para. 152]

With respect, the scope of the bargaining unit is beside the point. A unionized national police force would be inconsistent with the government's pressing and substantial objective, as any adversarial, Wagner-style collective bargaining; whether the bargaining unit is restricted to RCMP members or not risks compromising the objectivity and independence of the Force.

[263] As acknowledged by LeBel J., at para. 275 of *Advance Cutting*, “differences between legislative approaches to similar problems are part of the very fabric of the Canadian constitutional experience”. He observed that in a “system of divided legislative authority”, where members within the federation have different cultural and historical experiences, “the principle of federalism means that the application of the *Charter* in fields of provincial jurisdiction does not amount to a call for legislative uniformity” (*ibid.*). This reasoning also applies to the legislative policy choices of Parliament which must address not only local interests but also the broader public interest, including national security.

[264] It follows that the salutary effects of the imposition of the SRRP outweigh any deleterious effects.

[265] The RCMP is a unique Canadian law enforcement organization. Not only is it our national police force, but it also provides provincial and municipal policing services in much of the country, as well as providing police services to international

dans des régimes comme celui de la *LRTFP* actuelle, les préoccupations quant à l'indépendance des membres de la Force pourraient facilement être examinées au moment de déterminer l'étendue de l'unité de négociation — sans qu'une exclusion totale ne soit nécessaire. Par exemple, l'art. 4 du *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, impose des restrictions en matière d'appartenance et d'affiliation aux associations de policiers municipaux. [par. 152]

Soit dit en tout respect, j'estime que l'étendue de l'unité de négociation n'a rien à voir avec la question. L'existence d'un corps policier national syndiqué est incompatible avec l'objectif urgent et réel visé par le gouvernement, comme tout modèle de négociation collective contradictoire de type Wagner, et risque de compromettre l'objectivité et l'indépendance de notre service de police national, et ce, peu importe que l'unité de négociation soit composée uniquement de membres de la GRC ou non.

[263] Comme le juge LeBel l'a reconnu au par. 275 de l'arrêt *Advance Cutting*, « les différences entre les mesures législatives visant des problèmes semblables font partie de la nature même de l'expérience constitutionnelle canadienne ». Le juge LeBel a en outre fait observer que, « [d]ans un système de partage des compétences législatives » où les membres de la fédération ont vécu des expériences culturelles et historiques différentes, « le principe du fédéralisme signifie que l'application de la *Charte* dans les domaines de compétence provinciale n'équivaut pas à un appel à l'uniformité des lois » (*ibid.*). Ce raisonnement vaut également pour les choix politiques du législateur, qui doit tenir compte non seulement des enjeux locaux, mais également des enjeux plus larges, comme la sécurité nationale.

[264] Il s'ensuit que les effets bénéfiques de l'imposition du PRRF l'emportent sur ses effets préjudiciables.

[265] La GRC est un organisme canadien chargé de l'application de la loi unique en son genre. Non seulement est-elle notre service de police national, mais elle offre également des services de police provinciaux et municipaux dans une bonne

airports and hundreds of Aboriginal communities. The RCMP provides protective services to Canadian and foreign dignitaries, security at significant national and international events in Canada, and border policing. It provides specialized policing services to all police services in Canada, including criminal intelligence, biological evidence recovery, DNA analysis, fingerprint and criminal record information, and ballistics identification. The RCMP also runs the Canadian Firearms Program, the Canadian Police Information Centre, the Canadian Police College, the National Child Exploitation Co-ordination Centre, the National Sex Offender Registry, and the Technological Crime Program. Across Canada, the RCMP enforces a host of federal laws, including those dealing with commercial crime, counterfeiting, drug trafficking, organized crime, and terrorism.

[266] The government must be entitled to organize RCMP labour relations in view of the distinctive and essential role the Force plays as our national police force. Labour action by RCMP members could cause disruption on a different order of magnitude than that of similar action by other police forces. It could also have adverse effects on other law enforcement agencies across Canada.

[267] Parliament's decision to use a collaborative scheme for labour relations within the RCMP is consistent with international instruments regarding freedom of association. While international conventions and covenants do not prevent domestic law from granting associational rights to police forces, the wording of those instruments reflects the fact that other countries may find it reasonable to restrict such rights in comparable contexts. See, for

partie du pays, en plus d'offrir des services policiers aux aéroports internationaux et à des centaines de communautés autochtones. La GRC offre des services de protection aux dignitaires canadiens et étrangers, des services de sécurité lors de la tenue d'événements d'envergure nationale et internationale en sol canadien, ainsi que des contrôles aux frontières. De plus, elle offre des services de police spécialisés à tous les corps policiers canadiens, notamment en matière de renseignements criminels, de prélèvement de preuves biologiques, d'analyse génétique, de renseignements sur les empreintes digitales et les antécédents judiciaires et d'analyse balistique. La GRC dirige également le Programme canadien des armes à feu, le Centre d'information de la police canadienne, le Collège canadien de police, le Centre national de coordination contre l'exploitation des enfants, le Registre national des délinquants sexuels et le Programme de la criminalité technologique. Sur l'ensemble du territoire canadien, la GRC veille au respect d'une foule de lois fédérales, y compris celles portant sur les crimes commerciaux, la contrefaçon, le trafic de stupéfiants, le crime organisé et le terrorisme.

[266] Le gouvernement doit avoir le droit d'organiser les relations de travail au sein de la GRC en tenant compte du rôle particulier et essentiel qui lui est dévolu en tant que service de police national. Des mesures que pourraient prendre des agents de la GRC dans le contexte d'un conflit de travail seraient susceptibles de causer des perturbations d'une ampleur différente de celles qu'entraîneraient des mesures similaires mettant en cause d'autres corps policiers. Elles pourraient aussi avoir des répercussions négatives sur d'autres organismes chargés d'appliquer la loi partout au Canada.

[267] La décision du législateur de recourir à un régime axé sur la collaboration dans le cas de la GRC s'accorde avec ce que prévoient les instruments internationaux en matière de liberté d'association. Bien que les conventions et les pactes internationaux n'empêchent pas les législateurs nationaux d'accorder des droits d'association aux forces policières, il ressort du libellé de ces instruments que d'autres pays peuvent juger raisonnable



example, the International Labour Organization's *Convention (No. 87) concerning freedom of association and protection of the right to organize*, 68 U.N.T.S. 17, art. 9, the United Nations' *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 3, art. 8, and the United Nations' *International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, art. 22.

[268] Even if para. (d) of the definition of “employee” in s. 2(1) of the *PSLRA* were found to breach s. 2(d) of the *Charter*, it constitutes a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society and is therefore justified under s. 1 of the *Charter*.

#### IV. Conclusion

[269] The appellants have failed to establish that the SRRP makes meaningful association to achieve workplace goals effectively impossible. This labour relations scheme is responsive to employee interests and accountable to employees. The majority departs from this Court's recent jurisprudence on freedom of association in order to justify a particular result in this case. So long as it is not effectively impossible for employees to make collective representations on workplace issues, through individuals who are representative of their interests, and that those representations are considered by management in good faith, there is no violation of s. 2(d) of the *Charter*.

[270] I would dismiss the appeal with costs to the respondent.

*Appeal allowed with costs, ROTHSTEIN J. dissenting.*

*Solicitors for the appellants: Laura Young Law Offices, Toronto.*

de restreindre ces droits dans des contextes comparables. Voir, par exemple, la *Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical* de l'Organisation internationale du Travail, 68 R.T.N.U. 17, art. 9, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* des Nations Unies, 993 R.T.N.U. 3, art. 8, et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* des Nations Unies, 999 R.T.N.U. 171, art. 22.

[268] Même si l'on devait conclure que l'al. d) de la définition de « fonctionnaire » qui figure au par. 2(1) de la *LRTFP* actuelle porte atteinte au droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte*, cette atteinte constituerait une limite raisonnable prescrite par une règle de droit et dont la justification pourrait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la *Charte*.

#### IV. Conclusion

[269] Les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que le PRRF empêche effectivement les employés de s'associer véritablement en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail. Le présent modèle de relations de travail tient compte des intérêts des employés et assure que des comptes leur soient rendus. Les juges majoritaires rompent avec la jurisprudence récente de la Cour sur la liberté d'association pour justifier un résultat particulier en l'espèce. J'estime, pour ma part, que dès lors qu'il n'est pas effectivement impossible pour les employés de formuler des revendications collectives au sujet de questions relatives à leurs conditions de travail par l'entremise de personnes qui représentent leurs intérêts et que la direction tient compte de ces revendications de bonne foi, il n'y a pas violation du droit protégé par l'al. 2d) de la *Charte*.

[270] Je rejeterais le pourvoi, avec dépens en faveur de l'intimé.

*Pourvoi accueilli avec dépens, le juge ROTHSTEIN est dissident.*

*Procureurs des appelantes : Laura Young Law Offices, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Attorney General of Alberta, Edmonton.*

*Solicitors for the intervener Association des membres de la Police Montée du Québec Inc.: Duggan avocats, Montréal.*

*Solicitors for the intervener the Mounted Police Members' Legal Fund: Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Confédération des syndicats nationaux: Laroche Martin, Montréal.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Police Association: Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto.*

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

*Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Bennett Jones, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Public Service Alliance of Canada: Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.*

*Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Moore, Edgar, Lyster, Vancouver.*

*Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.*

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

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.*

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

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des membres de la Police Montée du Québec Inc. : Duggan avocats, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenant le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante la Confédération des syndicats nationaux : Laroche Martin, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des policiers : Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto.*

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

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Bennett Jones, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Alliance de la Fonction publique du Canada : Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Moore, Edgar, Lyster, Vancouver.*