

Gaétan Delisle *Appellant*

v.

**The Attorney General of
Canada** *Respondent*

and

**The Public Service Alliance of Canada, the
Canadian Police Association, the Ontario
Teachers' Federation and the Canadian
Labour Congress** *Interveners*

**INDEXED AS: DELISLE v. CANADA (DEPUTY ATTORNEY
GENERAL)**

File No.: 25926.

1998: October 7; 1999: September 2.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin,
Iacobucci, Major and Bastarache JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — RCMP officer challenging constitutionality of legislation excluding RCMP members from application of Public Service Staff Relations Act and Part I of Canada Labour Code — RCMP officer alleging that impugned legislation prevents creation of independent employee association for RCMP members and encourages unfair labour practices — Whether impugned legislation infringing freedom of association — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(d) — Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 2 “employee” (e) — Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 6.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — RCMP officer challenging constitutionality of legislation excluding RCMP members from application of Public Service Staff Relations Act and Part I of Canada Labour Code — RCMP officer alleging that impugned legislation prevents creation of independent employee association for RCMP members —

Gaétan Delisle *Appelant*

c.

Le procureur général du Canada *Intimé*

et

**L'Alliance de la Fonction publique du
Canada, l'Association canadienne des
policiers, la Fédération des enseignantes et
des enseignants de l'Ontario et le Congrès
du travail du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ: DELISLE c. CANADA (SOUS-PROCUREUR
GÉNÉRAL)**

N° du greffe: 25926.

1998: 7 octobre; 1999: 2 septembre.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory,
McLachlin, Iacobucci, Major et Bastarache.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'association — Agent de la GRC contestant la constitutionnalité de mesures législatives soustrayant les membres de la GRC à l'application de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et à la partie I du Code canadien du travail — Agent de la GRC alléguant que les mesures législatives contestées empêchent la formation d'une association d'employés indépendante pour les membres de la GRC et encouragent les pratiques déloyales de travail — Les mesures législatives contestées portent-elle atteinte à la liberté d'association? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d) — Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 2 «fonctionnaire» e) — Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 6.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Agent de la GRC contestant la constitutionnalité de mesures législatives soustrayant les membres de la GRC à l'application de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et à la partie I du Code canadien du travail — Agent de la GRC alléguant que les mesures législatives contestées

Whether impugned legislation infringing freedom of expression — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 2(b) — Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 2 “employee” (e) — Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 6.

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — RCMP officer challenging constitutionality of legislation excluding RCMP members from application of Public Service Staff Relations Act and Part I of Canada Labour Code — RCMP officer alleging that impugned legislation prevents creation of independent employee association for RCMP members — Whether impugned legislation infringing equality rights — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15(1) — Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 2 “employee” (e) — Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 6.

The appellant is a member of the RCMP and president of an informal association created with the aim of representing the job-related interests of RCMP members in Quebec. He brought a motion personally before the Superior Court, requesting that para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* (“PSSRA”) and s. 6 of the *Canada Labour Code* be declared of no force or effect as violating ss. 2(d), 2(b) and 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Paragraph (e) expressly excludes RCMP members from the application of the PSSRA and s. 6 of the *Canada Labour Code* provides that Part I of the Code does not apply to employees of Her Majesty in right of Canada. His motion was dismissed and the Court of Appeal affirmed the decision.

Held (Cory and Iacobucci JJ. dissenting): The appeal should be dismissed. Paragraph (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the PSSRA and s. 6 of the *Canada Labour Code* are constitutional.

Per Gonthier, McLachlin, Major and Bastarache JJ.: The freedom of association guaranteed by s. 2(d) of the *Charter* does not include the right to establish a particular type of association defined in a particular statute. Only the establishment of an independent employee association and the exercise in association of the lawful

empêchent la formation d’une association d’employés indépendante pour les membres de la GRC — Les mesures législatives contestées portent-elle atteinte à la liberté d’expression? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b) — Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 2 «fonctionnaire» e) — Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 6.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l’égalité — Agent de la GRC contestant la constitutionnalité de mesures législatives soustrayant les membres de la GRC à l’application de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et à la partie I du Code canadien du travail — Agent de la GRC alléguant que les mesures législatives contestées empêchent la formation d’une association d’employés indépendante pour les membres de la GRC — Les mesures législatives contestées portent-elle atteinte aux droits à l’égalité? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 15(1) — Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 2 «fonctionnaire» e) — Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 6.

L’appelant est membre de la GRC et président d’une association informelle créée dans le but de défendre les intérêts en matière d’emploi des membres de la GRC au Québec. Il a déposé une requête en sa qualité personnelle devant la Cour supérieure, en vue de faire déclarer inopérants l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* («LRTFP»), ainsi que l’art. 6 du *Code canadien du travail*, pour le motif qu’ils contrevenaient aux al. 2d) et 2b), et au par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L’alinéa e) soustrait expressément les membres de la GRC à l’application de la LRTFP et l’art. 6 du *Code canadien du travail* prévoit que la partie I du Code ne s’applique pas aux employés de Sa Majesté du chef du Canada. Sa requête a été rejetée et la Cour d’appel a confirmé cette décision.

Arrêt (les juges Cory et Iacobucci sont dissidents): Le pourvoi est rejeté. L’alinéa e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la LRTFP et l’art. 6 du *Code canadien du travail* sont constitutionnels.

Les juges Gonthier, McLachlin, Major et Bastarache: La liberté d’association garantie par l’al. 2d) de la *Charte* ne comprend pas le droit de former un type particulier d’association défini par une loi particulière. Seuls la formation d’une association indépendante de travailleurs et l’exercice collectif des droits légitimes de

rights of its members are protected under s. 2(d). Respect for freedom of association therefore does not require in this case that the appellant be included in either the regime of the *PSSRA*, or any other regime, since s. 2(d) protects RCMP members against interference by management intended to discourage the establishment of an employee association. There is no general obligation for the government to provide a particular legislative framework for its employees to exercise their collective rights.

Neither the purpose nor the effects of para. (e) of the definition of “employee” infringe s. 2(d) of the *Charter*. Absent ambiguity in the meaning of a provision, it is primarily the statute as a whole which indicates its purpose. This does not mean that the general context should be ignored, but rather that the context is legislative above all else. Section 2 must be read in light of the other provisions of the Act and of the statutory regime for which it constitutes the framework. Knowing that the legislative context shows that the purpose of the statute is to govern labour relations in the public sector, under a regime of collective bargaining and trade union representation of workers, and having regard to the various applicable presumptions of legality, including the presumption of validity, it is not possible to find that the purpose of the statute infringes s. 2(d). The exclusion of RCMP members is designed simply to not grant them any status under the *PSSRA*, namely trade union representation and all it entails (which does not violate the appellant’s freedom of association), and not to prevent them from establishing an independent employee association. Such an association enjoys protection analogous to that provided under ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA* directly under s. 2(d) of the *Charter*.

With respect to the effects of para. (e), the fact that the appellant cannot invoke the protection of the *PSSRA* has no impact on his freedom of association under the *Charter*. The fundamental freedoms protected by s. 2 of the *Charter* do not impose a positive obligation of protection or inclusion on Parliament or the government, except perhaps in exceptional circumstances which are not at issue here. There is no violation of s. 2(d) when certain groups of workers are excluded from a specific trade union regime. The ability to form an independent association and to carry on the protected activities exists independently of any statutory regime. If RCMP management has used unfair labour practices with the object of interfering with the creation of an association, or if the internal regulations of the RCMP contemplate such a purpose or effect, it is open to the appellant or any other party with standing to challenge these practices and rules directly by relying on s. 2(d), as the RCMP is

ses membres sont protégés par l’al. 2d). Le respect de la liberté d’association n’exige donc pas en l’espèce que l’appellant soit admis au régime de la *LRTFP*, ni à aucun autre régime, puisque l’al. 2d) protège les membres de la GRC contre les interférences de la direction visant à nuire à la formation d’une association de travailleurs. Il n’existe aucune obligation générale pour le gouvernement de fournir un cadre particulier pour l’exercice des droits collectifs de ses employés.

Ni l’objet, ni les effets de l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» ne violent l’al. 2d) de la *Charte*. En l’absence d’ambiguïté quant au sens d’une disposition, c’est l’ensemble du texte législatif, avant tout, qui permet d’en déterminer l’objet. Ceci signifie non pas que le contexte global doit être ignoré, mais que le contexte est avant tout législatif. L’article 2 se lit à la lumière des autres dispositions de la loi et du régime juridique dont il constitue le cadre. Sachant que le contexte législatif indique que la loi a pour objet de régir les relations du travail dans le secteur public, dans le cadre d’un régime de négociation collective et de représentation syndicale des travailleurs, et compte tenu des diverses présomptions de légalité applicables, notamment la présomption de validité, il est impossible de conclure que l’objet de la loi porte atteinte à l’al. 2d). L’exclusion des membres de la GRC vise simplement à 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’appellant), et non à les empêcher de former une association indépendante de travailleurs. Une telle association jouit de protections analogues à celles qui sont prévues aux art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP* directement en vertu de l’al. 2d) de la *Charte*.

Quant aux effets de l’al. e), le fait que l’appellant ne puisse pas invoquer la protection de la *LRTFP* n’a pas d’incidence sur la liberté d’association dont il bénéficie en vertu de la *Charte*. Les libertés fondamentales protégées par l’art. 2 de la *Charte* n’imposent pas d’obligation positive de protection ou d’inclusion au Parlement ni au gouvernement, sauf peut-être dans des circonstances exceptionnelles qui ne sont pas invoquées en l’espèce. Il n’y a pas de violation de l’al. 2d) lorsque certains groupes de travailleurs sont exclus d’un régime syndical particulier. La capacité de former une association indépendante et d’exercer les activités protégées existe en dehors de tout cadre législatif. Si des pratiques de travail déloyales sont employées par la direction de la GRC dans le but de nuire à la formation d’une association, ou si la réglementation interne de la GRC vise un tel but ou a un tel effet, l’appellant ou tout autre personne ayant intérêt pour agir peut contester directement ces

part of the government within the meaning of s. 32(1) of the *Charter*.

The exclusion of RCMP members from the *PSSRA* does not infringe the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*. The reasoning that applies to the issue of freedom of association also applies to the arguments concerning freedom of expression. Except in exceptional circumstances, freedom of expression imposes only an obligation that Parliament not interfere, and the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* regime therefore cannot violate it. This is not one of those exceptional cases where the government has a positive obligation to act in order to give true meaning to freedom of expression. The message of solidarity the appellant wishes to express by an association exists independently of any official form of recognition. In the current situation, this message is the same whether or not it is expressed by an association recognized by the *PSSRA* regime. Finally, even if the exclusion of RCMP members by the *PSSRA* diminished the effectiveness of the conveyance of this message, this would not violate s. 2(b).

The exclusion of RCMP members from the *PSSRA* does not infringe the equality rights guaranteed by s. 15 of the *Charter*. While the effect of the statute is to impose differential treatment on the appellant, depriving him and other RCMP members of a benefit available to most other public service employees, this distinction is not based on one or more grounds enumerated in s. 15 or analogous thereto. Moreover, this distinction is not discriminatory. A reasonable person in the appellant's position would conclude that it is because RCMP members perform a crucial function in maintaining order that Parliament set them apart from other public service employees. Whether this view is correct or not, it does not adversely affect the appellant's dignity and is not based on a characteristic attributed stereotypically to police officers as a group.

Per L'Heureux-Dubé J.: The majority's reasons are generally agreed with. Because the *Charter* applies to RCMP management pursuant to s. 32, any actions, regulations or rules that, in purpose or effect, interfere with RCMP members' ability to form an employee association would violate s. 2(d) of the *Charter*, and may be challenged under a constitutional claim. The protections contained in ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA* are therefore mirrored in the *Charter's* guarantee of freedom of

pratiques et ces règles en invoquant l'al. 2d), la GRC faisant partie du gouvernement au sens du par. 32(1) de la *Charte*.

L'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* ne porte pas atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte*. Le raisonnement applicable à la question de la liberté d'association est aussi applicable aux arguments relatifs à la liberté d'expression. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, la liberté d'expression n'impose qu'une obligation de non-ingérence au législateur et de ce fait, l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* ne saurait violer la liberté d'expression. Il ne s'agit pas ici d'un de ces cas exceptionnels où le gouvernement a une obligation positive d'agir en vue de donner un sens véritable à la liberté d'expression. Le message de solidarité que l'appelant désire exprimer par une association existe indépendamment de toute forme de reconnaissance officielle. Dans la situation actuelle, ce message est le même qu'il soit exprimé par une association reconnue par le régime de la *LRTFP* ou non. Enfin, même si l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* avait pour effet de rendre la transmission de ce message moins efficace, ceci ne violerait pas l'al. 2b).

L'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* ne porte pas atteinte aux droits à l'égalité garantis par l'art. 15 de la *Charte*. Bien que la loi ait pour effet d'imposer un traitement différent à l'appelant, privant celui-ci et les autres membres de la GRC d'un avantage accordé à la plupart des autres employés de la fonction publique, cette distinction n'est pas fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés à l'art. 15 ou sur un motif démontré analogue à ceux-ci. Plus encore, cette distinction n'est pas discriminatoire. Une personne raisonnable dans la position de l'appelant jugerait que c'est parce que les membres de la GRC exercent une fonction cruciale dans le maintien de l'ordre que le législateur les a distingués des autres employés de la fonction publique. Que cette perception soit exacte ou non, elle ne porte pas atteinte à la dignité de l'appelant et elle ne repose pas sur une caractéristique attribuée de manière stéréotypée au groupe des policiers.

Le juge L'Heureux-Dubé: Il y a accord général avec les motifs majoritaires. Puisque la *Charte* s'applique à la direction de la GRC conformément à l'art. 32, toute mesure, tout règlement ou toute règle qui a pour objet ou pour effet d'empêcher les membres de la GRC de former une association d'employés contrevient à l'al. 2d) de la *Charte* et peut faire l'objet d'une contestation fondée sur la Constitution. Dans les cas où l'employeur fait partie du gouvernement, les protections prévues aux

association, when the employer is part of government. Where, as here, the Constitution itself prohibits the activities that a claimant alleges interfere with his freedoms of association and of expression, positive government action to include workers in a particular scheme is not required. In addition, because s. 2(d) guarantees the collective exercise of rights that are lawful for individuals, subject to s. 1 of the *Charter*, RCMP management cannot refuse to recognize the right of an employee to be represented by an employee association in lawful dealings with the employer.

While an invalid legislative purpose is sufficient to find a violation of a *Charter* right, the evidence adduced does not show that the object of the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* was to impede the formation of independent employee associations, but rather suggests that the exclusion stemmed from a desire not to grant RCMP members all the rights contemplated by the *PSSRA* and access to the particular remedies contained within it. Nor can it be found, in this case, that the effect of the exclusion is to violate freedom of association or expression by encouraging unfair labour practices by government actors, because such practices are prohibited through the guarantee of freedom of association in the *Charter*. Both intrinsic and extrinsic sources are admissible and significant in determining legislative purpose and effects.

Finally, a violation of s. 15(1) of the *Charter* has not been demonstrated in this case. It has not been shown that, viewed in context, this legislative distinction suggests that RCMP members are less worthy, valuable, or deserving of consideration than other public servants.

Per Cory and Iacobucci JJ. (dissenting): This appeal is not concerned with the right to strike or to bargain collectively. The issue is whether the legislation interferes with the basic freedom of employees to associate informally in pursuance of their mutual interests as employees. In light of the jurisprudence of this Court, it is clear that s. 2(d) of the *Charter* protects this freedom. The freedom to associate is of fundamental importance in a democratic society. The ability of employees, who are a vulnerable group in our society, to form and join an employee association is crucially linked to their economic and emotional well-being. A statute whose purpose or effect is to interfere with the formation of

art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP* se reflètent donc dans la liberté d'association garantie par la *Charte*. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la Constitution elle-même interdit les activités qui, selon le demandeur, portent atteinte à ses libertés d'association et d'expression, le gouvernement n'est pas tenu d'agir pour inclure des travailleurs dans un régime particulier. De plus, étant donné que l'al. 2d) garantit l'exercice collectif des droits que les individus peuvent légalement exercer, sous réserve de l'article premier de la *Charte*, la direction de la GRC ne peut pas refuser de reconnaître le droit d'un employé d'être représenté par une association d'employés dans ses rapports légitimes avec l'employeur.

Même si l'existence d'un objet invalide est suffisante pour que l'on puisse conclure à une violation d'un droit garanti par la *Charte*, la preuve soumise ne démontre pas que l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* visait à empêcher la formation d'associations d'employés indépendantes, mais indique plutôt que cette exclusion découlait de la volonté de ne pas accorder aux membres de la GRC tous les droits prévus par la *LRTFP* et de ne pas leur donner accès aux réparations particulières qu'elle contient. On ne saurait non plus conclure, en l'espèce, que l'exclusion a pour effet de porter atteinte à la liberté d'association ou d'expression en encourageant des acteurs gouvernementaux à se livrer à des pratiques déloyales de travail, parce que de telles pratiques sont interdites en vertu de la liberté d'association garantie par la *Charte*. Tant les sources intrinsèques que les sources extrinsèques sont admissibles et importantes pour déterminer l'objet et les effets d'une mesure législative.

Enfin, l'existence d'une violation du par. 15(1) de la *Charte* n'a pas été démontrée en l'espèce. Il n'a pas été établi que, prise dans son contexte, cette distinction législative indique que les membres de la GRC ont moins de valeur ou encore sont moins utiles ou moins dignes de considération que les autres fonctionnaires.

Les juges Cory et Iacobucci (dissidents): Le présent pourvoi ne porte ni sur le droit de faire la grève ni sur celui de négocier collectivement. Il s'agit en l'espèce de savoir si la mesure législative en cause porte atteinte à la liberté fondamentale des employés de s'associer de façon informelle pour défendre leurs intérêts communs en tant qu'employés. Il ressort nettement de la jurisprudence de notre Cour que l'al. 2d) de la *Charte* protège cette liberté. La liberté d'association revêt une importance fondamentale dans une société démocratique. La capacité des employés, qui constituent un groupe vulnérable dans notre société, de former une association d'employés et d'y adhérer a un lien décisif avec leur

employee associations will thus clearly infringe s. 2(d) of the *Charter*.

The immediate result of para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* is that members of the RCMP are excluded from the application of the *PSSRA*, and thus are denied the statutory protections it extends, in particular the basic right set out in s. 6 to participate in an employee organization and the basic prohibitions against unfair labour practices set out in ss. 8 and 9. No other statute provides these statutory protections to RCMP members. Members of the RCMP are literally singled out for different treatment. The key consideration in examining Parliament’s purpose in excluding members of the RCMP from the *PSSRA* is the reason for the decision to exclude. If Parliament’s purpose in excluding a particular employee group from a labour statute was anti-associational, this is impermissible in light of s. 2(d) of the *Charter*. In the present appeal, therefore, the express exclusion of RCMP members from the *PSSRA* raises the possibility that the exclusion has an invalid purpose. In light of the presumption of constitutionality, this possible interpretation of legislative purpose is to be eschewed unless there is evidence showing on a balance of probabilities that it is the probable purpose.

This is one of those rare cases in which Parliament’s purpose in enacting a legislative provision must be found to infringe the *Charter*. Parliament’s purpose in enacting para. (e) was to ensure that individual RCMP members remained vulnerable to management interference with their associational activities, in order to prevent the undesirable consequences which it was feared would result from RCMP labour associations — the perceived threat of a divided loyalty among RCMP members. The perception which informed the imposition of these restrictions was that RCMP members might disobey superior orders if they were both union members and members of a quasi-military institution, and would be unable to exercise their duties impartially and effectively in controlling the illegal acts of other workers, or indeed in the event of their own labour unrest. The invalid purpose of para. (e) is apparent from numerous sources regarding the provision’s legislative history and the context of its enactment, including, most notably: the executive orders implementing the long-standing federal government policy of preventing RCMP unionization; the authoritative statements regarding the purpose of para. (e); and the respondent Crown’s

bien-être sur les plans économique et émotionnel. Une loi qui a pour objet ou pour effet d’entraver la formation d’associations d’employés contrevient donc manifestement à l’al. 2d) de la *Charte*.

L’alinéa e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* a pour résultat immédiat de soustraire les membres de la GRC à l’application de la *LRTFP*, qui se voient ainsi privés des protections qu’elle accorde, notamment le droit essentiel, énoncé à l’art. 6, de participer aux activités d’une organisation syndicale, ainsi que les interdictions essentielles de pratiques déloyales de travail, énoncées aux art. 8 et 9. Aucune autre loi n’offre ces protections aux membres de la GRC. Ceux-ci se voient littéralement réserver un traitement différent. Le principal élément à considérer, en examinant l’objet visé par le législateur en excluant les membres de la GRC du régime de la *LRTFP*, est la raison de la décision d’exclure. Si l’objet visé par le législateur en excluant un groupe d’employés particulier du régime d’une loi en matière de travail était d’empêcher la formation d’associations, il est inacceptable compte tenu de l’al. 2d) de la *Charte*. Dans le présent pourvoi, l’exclusion explicite des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* soulève donc la possibilité que l’objet de l’exclusion soit invalide. Compte tenu de la présomption de constitutionnalité, cette interprétation possible de l’objectif législatif doit être évitée à moins qu’il n’existe une preuve établissant, selon la prépondérance des probabilités, que tel est l’objet probable.

La présente affaire est l’un des rares cas où il faut conclure que l’objet que le législateur visait en adoptant une disposition législative viole la *Charte*. En adoptant l’al. e), le législateur a voulu assurer que les membres de la GRC, pris individuellement, restent vulnérables à l’ingérence de la direction dans leurs activités associatives, de manière à éviter les conséquences peu souhaitables qui, craignait-on, résulteraient des associations d’employés de la GRC — la menace apparente de conflit de loyautés chez les membres de ce corps policier. L’idée qui sous-tendait l’imposition de ces restrictions était que les membres de la GRC pourraient éventuellement désobéir aux ordres de leurs supérieurs s’ils étaient à la fois membres d’un syndicat et d’une institution quasi militaire, et qu’ils seraient incapables d’exercer leurs fonctions de manière impartiale et efficace lorsque viendrait le temps de réprimer les actes illégaux d’autres travailleurs ou, à plus forte raison, en cas de conflit de travail les touchant. L’objet invalide de l’al. e) ressort de nombreuses sources concernant l’historique législatif de cette disposition et le contexte dans lequel elle a été adoptée, y compris, plus particulièrement, les décrets mettant en œuvre la politique de longue date du gouver-

submissions and the opinions expressed in its expert reports in these proceedings. In fact, the respondent has, in its submissions and expert evidence adduced at trial, conceded that Parliament's purpose was anti-associational. It is also particularly significant that no evidence has been presented which suggests that one of the other possible alternative purposes was Parliament's actual purpose.

Lastly, a court may, where appropriate, look to the effects of legislation for assistance in inferring the legislation's purpose. In particular, where the effects of the impugned legislation are contrary to the invalid purpose alleged by the *Charter* claimant, a court should weigh the evidence carefully before concluding that the purpose is indeed invalid. Here, no evidence was adduced that the legislation has beneficial effects for RCMP members. Rather, RCMP members continue to be subject to practices that would likely be enjoined as unfair labour practices under the *PSSRA*.

The issue of positive obligations and entitlements does not arise in this appeal. The appellant's claim is not premised upon the view that Parliament is obligated to protect him against management interference, or to promote the formation of member associations. It is the invalid purpose of para. (e), and not an assertion of positive entitlements, that is the foundation for his claim.

Paragraph (e) meets the first stage of the s. 1 inquiry. Notwithstanding its more specific, impermissible purpose, para. (e)'s general legislative goal of assuring a stable national police force is sufficiently important to justify overriding a constitutionally protected freedom. Where impugned legislation has two objectives, one of which is pressing and substantial in a free and democratic society, while the other is contrary to the *Charter*, the legislation will satisfy the first stage of the s. 1 inquiry. It is more in keeping with the overall framework of the s. 1 inquiry to consider the existence of the second, invalid purpose as one element of the context underlying the proportionality analysis at the second stage of s. 1 inquiry.

Paragraph (e) does not meet the second stage of the s. 1 inquiry and thus does not constitute a reasonable

nement fédéral consistant à empêcher la syndicalisation de la GRC, les énoncés concluants au sujet de l'objet de l'al. e), ainsi que les arguments de l'intimé et les opinions exprimées dans les rapports d'expert qu'il a déposés en l'espèce. En fait, l'intimé a, dans son argumentation et la preuve d'expert présentées au procès, admis que l'objet visé par le législateur était d'empêcher la formation d'associations. Il est aussi particulièrement révélateur que l'on n'ait soumis aucune preuve indiquant que l'un des autres objets possibles était celui réellement visé par le législateur.

Enfin, une cour peut, lorsque cela est indiqué, se référer aux effets d'une mesure législative pour en déduire l'objet. En particulier, lorsque les effets de la mesure législative contestée sont contraires à l'objet invalide allégué par l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte*, la cour devrait évaluer soigneusement la preuve avant de conclure que cet objet est vraiment invalide. En l'espèce, on n'a soumis aucune preuve que la mesure législative en cause a des effets bénéfiques pour les membres de la GRC. Ceux-ci continuent plutôt d'être assujettis à des pratiques qui seraient probablement interdites, à titre de pratiques déloyales de travail, par la *LRTFP*.

La question des obligations et droits positifs ne se pose pas dans le présent pourvoi. La demande de l'appellant n'est pas fondée sur l'opinion que le législateur est tenu de le protéger contre l'intervention de la direction, ou de promouvoir la formation d'associations de membres. C'est l'objet invalide de l'al. e), et non pas la revendication de droits positifs, qui constitue le fondement de sa demande.

L'alinéa e) satisfait à la première étape de l'examen fondé sur l'article premier. En dépit de l'objet inacceptable plus particulier de l'al. e), son objectif général de maintenir un corps policier national stable est suffisamment important pour justifier la suppression d'une liberté garantie par la Constitution. Si une mesure législative contestée a deux objectifs, dont l'un est urgent et réel dans le cadre d'une société libre et démocratique, et l'autre contraire à la *Charte*, cette mesure législative satisfait à la première étape de l'examen fondé sur l'article premier. Il est plus conforme au cadre général de l'examen fondé sur l'article premier de considérer l'existence du deuxième objectif, qui est celui-là invalide, comme faisant partie du contexte qui sous-tend l'analyse de la proportionnalité, à la deuxième étape de l'examen fondé sur l'article premier.

L'alinéa e) ne satisfait pas à la deuxième étape de l'examen fondé sur l'article premier et ne constitue donc

limit upon freedom of association. The rational connection component of the proportionality test is not satisfied. Some of the evidence adduced does not support a causal link between the legislative objective and the means used to achieve that objective. Rather, this evidence supports the reverse conclusion that the means chosen engender the very mischief sought to be cured: the exclusion of RCMP members from the entirety of the *PSSRA* to secure a stable national police may actually contribute to the very labour unrest sought to be avoided. Since it is equally probable that para. (e) causes the very social harm it purports to target, at least in these limited circumstances, the respondent has not established a rational link between excluding RCMP members from the entirety of the *PSSRA* and securing a stable and reliable RCMP. If the rational connection component of the proportionality analysis under s. 1 is to have any role to play, it must at least be in circumstances such as these, where the state seeks to infringe *Charter* freedoms in a context where doing so may exacerbate the social ill sought to be cured.

Even if the respondent had established a rational connection, para. (e) fails the minimal impairment component of the proportionality test. While, in many if not most cases, it will be found appropriate to defer to the legislature in its determination of how best to strike the delicate balance among labour, management, and public interests, deference does not equate to a negation of constitutional analysis, nor is deference necessarily appropriate in all cases. Here, an analysis of the contextual factors relevant to the question of appropriate deference leads to the conclusion that none of them favours an exercise of deference to the legislature. First, the complete exclusion of a class of employees from a comprehensive labour relations scheme can hardly be characterized as achieving a delicate balance among the interests of labour, management and the Canadian public. Second, para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* is not designed to protect a vulnerable group in Canadian society. While it is true that the public at large is vulnerable to the harmful effects of a police strike, the general public is not a vulnerable group in the sense understood in this Court’s s. 1 jurisprudence. Third, since the evidentiary record lends some support to the view that the remedy chosen by Parliament to secure a stable national police force may actually contribute to the very labour unrest sought to be avoided, it is inappropriate to defer to the legislature’s

pas une limite raisonnable à la liberté d’association. On ne satisfait pas à l’élément du lien rationnel que comporte le critère de la proportionnalité. Une partie de la preuve soumise n’étaye pas l’existence d’un lien de causalité entre l’objectif législatif en cause et les moyens employés pour l’atteindre. Elle appuie plutôt la conclusion contraire, à savoir que les moyens choisis causent le mal même auquel on cherche à remédier: l’exclusion des membres de la GRC de l’ensemble du régime de la *LRTFP* dans le but de maintenir un corps policier national stable peut, en réalité, contribuer à créer les conflits de travail que l’on cherche justement à éviter. Vu qu’il est tout aussi probable que l’al. e) cause le préjudice social même auquel il est censé s’attaquer, tout au moins dans ces circonstances limitées, l’intimé n’a pas établi l’existence d’un lien rationnel entre l’exclusion des membres de la GRC de l’ensemble de la *LRTFP* et le maintien d’une GRC stable et fiable. Si le lien rationnel examiné dans le cadre de l’analyse de la proportionnalité fondée sur l’article premier doit avoir un rôle à jouer, ce doit être au moins dans des cas comme la présente affaire où l’État cherche à porter atteinte à des libertés garanties par la *Charte* dans un contexte où cette façon d’agir risque d’aggraver le préjudice social auquel on cherche à remédier.

Même si l’intimé avait établi l’existence d’un lien rationnel, l’al. e) ne satisfait pas à l’élément de l’atteinte minimale que comporte le critère de la proportionnalité. Même si dans bien des cas, voire la plupart des cas, on jugera opportun de s’en remettre au législateur pour ce qui est de déterminer la meilleure façon d’atteindre l’équilibre fragile entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public, la retenue judiciaire n’est pas un refus de procéder à une analyse fondée sur la Constitution et n’est pas non plus nécessairement appropriée dans tous les cas. L’analyse des facteurs contextuels applicables à la question de l’opportunité de la retenue judiciaire mène à la conclusion qu’aucun de ceux-ci ne favorise, en l’espèce, la retenue judiciaire envers le législateur. En premier lieu, on ne saurait guère affirmer que l’exclusion totale d’une catégorie d’employés d’un régime complet de relations du travail établit un équilibre délicat entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public canadien. En deuxième lieu, l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* n’est pas conçu pour protéger un groupe vulnérable dans la société canadienne. Même s’il est vrai qu’il est vulnérable aux effets préjudiciables d’une grève de la police, le public en général n’est pas un groupe vulnérable au sens de la jurisprudence de notre Cour relative à l’article premier. En troisième lieu, vu que la preuve soumise

choice. A more rigorous examination of the issue of justification is called for. Finally, in light of the importance of employee associations within Canadian society, the social and moral value of the activity suppressed by para. (e) is very high and does not warrant a deferential approach in analyzing possible justifications for para. (e).

The exclusion of RCMP members from the entirety of the *PSSRA* does not impair the appellant's freedom of association as little as reasonably possible in order to achieve the legislation's objective. The current law is not carefully tailored to balance the *Charter* freedoms of RCMP members and the societal interest in effective policing. The same government policy could be achieved through a statutory approach that is not nearly as restrictive of basic *Charter* freedoms, by limiting the ability of RCMP members to bargain collectively. By sanctioning the freedom of RCMP members to form an association or union, Parliament would be following the example set by provincial legislatures across Canada and in many comparable foreign jurisdictions. Parliament would be acting in a manner that is consistent with Canada's international commitment to protect freedom of association.

While it is unnecessary to consider the third component of the proportionality test, it is unlikely in any event that para. (e) would be found proportionate at this stage of the inquiry. The exclusion of RCMP members from the *PSSRA*'s basic associational protections has few, if any, demonstrable salutary effects which could not be achieved by a lesser exclusion. Its negative effects, on both a symbolic and a practical level, are severe and cut to the core of the *Charter*'s s. 2(d) protection.

The appropriate remedy in this case to bring an end to the interference sanctioned by para. (e) in relation to basic associational efforts by RCMP members would be to strike it down as being contrary to the *Charter*. In light of the importance of ensuring that members of the RCMP are not permitted to strike, the declaration of

appui dans une certaine mesure l'opinion que la mesure réparatrice choisie par le législateur pour maintenir un corps policier national stable peut, en réalité, contribuer à créer les conflits de travail que l'on cherche justement à éviter, il n'est pas opportun de s'en remettre au choix du législateur. Il faut se livrer à un examen plus rigoureux de la question de la justification. Enfin, compte tenu de l'importance des associations d'employés dans la société canadienne, la valeur sociale et morale de l'activité réprimée par l'al. e) est très élevée et ne justifie pas l'adoption d'une méthode fondée sur la retenue judiciaire pour analyser les justifications possibles de cet alinéa.

L'exclusion des membres de la GRC de l'ensemble du régime de la *LRTFP* ne restreint pas la liberté d'association de l'appelant aussi peu qu'il est raisonnablement possible de le faire afin de réaliser l'objectif de la mesure législative en cause. La loi actuelle n'est pas soigneusement adaptée pour établir un équilibre entre les libertés que la *Charte* garantit aux membres de la GRC et l'intérêt qu'a la société à disposer d'un service de police efficace. La même politique gouvernementale pourrait être mise en œuvre au moyen d'une approche législative qui ne restreindrait pas autant les libertés fondamentales garanties par la *Charte*, en limitant la capacité des membres de la GRC de négocier collectivement. En sanctionnant la liberté des membres de la GRC de former une association ou un syndicat, le Parlement suivrait l'exemple donné par les législatures provinciales au Canada et par plusieurs ressorts étrangers comparables. Il agirait d'une manière conforme à l'engagement international du Canada de protéger la liberté d'association.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'étudier le troisième élément du critère de la proportionnalité, il est de toute façon peu probable que l'al. e) serait jugé proportionnel à cette étape de l'examen. L'exclusion des membres de la GRC de l'application des protections fondamentales en matière d'association que confère la *LRTFP* a peu ou n'a pas d'effets bénéfiques démontrables qui ne pourraient pas exister au moyen d'une exclusion moins draconienne. Ses effets négatifs, tant sur le plan symbolique que sur le plan concret, sont graves et touchent au cœur même de la protection conférée par l'al. 2d) de la *Charte*.

Pour mettre fin à l'ingérence, sanctionnée par l'al. e), dans les tentatives des membres de la GRC d'exercer des droits fondamentaux en matière d'association, la réparation appropriée en l'espèce consisterait à le déclarer invalide pour le motif qu'il est contraire à la *Charte*. Compte tenu de l'importance de s'assurer que les

para. (e)'s invalidity should be suspended for one year, to allow amending legislation to be passed if Parliament sees fit to do so.

In light of the finding with respect to the appellant's s. 2(d) claim, it is unnecessary to address ss. 2(b) and 15(1) of the *Charter*. Similarly, in light of the finding regarding the *PSSRA*, no comment is made as to the constitutional validity of s. 6 of the *Canada Labour Code*.

Cases Cited

By Bastarache J.

Applied: *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; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; **referred to:** *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; *Opetchesah Indian Band v. Canada*, [1997] 2 S.C.R. 119; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; *Native Women's Assn. of Canada v. Canada*, [1994] 3 S.C.R. 627; *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084.

By L'Heureux-Dubé J.

Referred to: *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313.

By Cory and Iacobucci JJ. (dissenting)

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; *Atkins v. City of Charlotte*, 296 F. Supp. 1068 (1969); *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *McKinney v.*

membres de la GRC ne puissent pas faire la grève, il y a lieu de suspendre pour un an la déclaration d'invalidité de l'al. e) afin de permettre au Parlement d'adopter une loi modificative s'il le juge nécessaire.

Vu la conclusion tirée relativement à la demande de l'appelant fondée sur l'al. 2d), il n'est nécessaire d'aborder ni l'al. 2b) ni le par. 15(1) de la *Charte*. De même, en raison de la conclusion concernant la *LRTFP*, aucun commentaire n'est fait sur la constitutionnalité de l'art. 6 du *Code canadien du travail*.

Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

Arrêts appliqués: *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; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; **arrêts mentionnés:** *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688; *Bande indienne des Opetchesah c. Canada*, [1997] 2 R.C.S. 119; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627; *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêts mentionnés: *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313.

Citée par les juges Cory et Iacobucci (dissidents)

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; *Atkins c. City of Charlotte*, 296 F. Supp. 1068 (1969); *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*,

University of Guelph, [1990] 3 S.C.R. 229; *Machtlinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986; *Wallace v. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 S.C.R. 701; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; *Delisle v. Royal Canadian Mounted Police Commissioner* (1990), 39 F.T.R. 217; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877; *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3; *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; *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Amalgamated Utility Workers (C.I.O.) v. Consolidated Edison Co. of New York*, 309 U.S. 261 (1940); *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945); *Lontine v. VanCleave*, 483 F.2d 966 (1973).

Statutes and Regulations Cited

Cal. Gov't Code § 3508 (West 1995).
Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 6 [formerly s. 109(4)], 8, 94 [am. 1998, c. 26, s. 42], 96.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), (d), 15(1), 32(1).
 Code of Conduct, SOR/88-361, Part III, ss. 39 [am. SOR/94-219, s. 15], 41.
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., 1985, c. R-10], s. 3(2).
Constitution Act, 1982, s. 52.
Convention (No. 87) Concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 67 U.N.T.S. 17, Arts. 2, 3.
Industrial Relations and Disputes Investigation Act, S.C. 1948, c. 54.
International Covenant on Civil and Political Rights, 999 U.N.T.S. 171, Art. 22(2).
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 993 U.N.T.S. 3, Art. 8.

[1991] 2 R.C.S. 211; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Machtlinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986; *Wallace c. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 R.C.S. 701; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688; *Delisle c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada* (1990), 39 F.T.R. 217; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877; *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3; *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; *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *National Labor Relations Board c. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Amalgamated Utility Workers (C.I.O.) c. Consolidated Edison Co. of New York*, 309 U.S. 261 (1940); *Thomas c. Collins*, 323 U.S. 516 (1945); *Lontine c. VanCleave*, 483 F.2d 966 (1973).

Lois et règlements cités

Cal. Gov't Code § 3508 (West 1995).
Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2(b), d), 15(1), 32(1).
Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 6 [auparavant art. 109(4)], 8, 94 [mod. 1998, ch. 26, art. 42], 96.
 Code de déontologie, DORS/88-361, partie III, art. 39 [mod. DORS/94-219, art. 15], 41.
Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles) [adoptées en vertu de l'art. 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10], art. 3(2).
Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 67 R.T.N.U. 17, art. 2, 3.
Déclaration universelle des droits de l'homme, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. A/810 N.U., à la p. 71 (1948), art. 23(4).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52.
Loi sur les relations de travail au Parlement, L.R.C. (1985), ch. 33 (2^e suppl.).

- Mich. Stat. Ann. § 17.455(2) (Supp. 1999).
 N.Y. Civil Service Law § 200 (Consol. 1995).
Parliamentary Employment and Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. 33 (2nd Supp.).
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 2 “employee” (e), “employee organization”, 6, 8(1), (2), 9(1), 28, 35, 37, 41, 91.
Rules and Regulations for the Government and Guidance of the Royal Canadian Mounted Police Force of Canada, (1945) 79 *Canada Gazette* 1577, s. 31(a).
 Tex. Loc. Gov’t Code Ann. §§ 143.303, 174.002 (West Supp. 1999).
Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), Art. 23(4).
 Va. Code Ann. § 40.1-57.2 (Michie 1994).

Authors Cited

- Canada. Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service. Report. Ottawa: Queen’s Printer, July 1965.
 Clark, Gerald. “What Happens When The Police Strike”, in Richard M. Ayres and Thomas L. Wheelan, eds., *Collective Bargaining in the Public Sector: Selected Readings in Law Enforcement*. Gaithersburg, Md.: International Association of Chiefs of Police, 1977, 401.
 Conference on Security and Co-operation in Europe. Concluding Document of the Madrid Meeting, 1983, 22 I.L.M. 1398.
Corpus Juris Secundum, vol. 51. Brooklyn, N.Y.: American Law Book, 1967.
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1991.
 Fisher, E. G., and Starek, Henry. “Police Bargaining in Canada: Private Sector Bargaining, Compulsory Arbitration, and Mediation-Arbitration in Vancouver” (1978), 2 *Canadian Police College Journal* 133.
 Gibson, Dale. *The Law of the Charter: General Principles*. Toronto: Carswell, 1986.
 Howard, George. *Guardians of the Queen’s Peace*. London: Odhams Press, 1953.
 Royal Canadian Mounted Police. *The Royal Canadian Mounted Police and Unionization*, vol. I, part I, “An Historical Perspective on the R.C.M.P. and Protection of the National Interest: Responsibility Precluding Unionization”, research paper prepared by William Beahen, October 1987.

- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, art. 2 «fonctionnaire» e), «organisation syndicale», 6, 8(1), (2), 9(1), 28, 35, 37, 41, 91.
Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail, S.C. 1948, ch. 54.
 Mich. Stat. Ann. § 17.455(2) (Supp. 1999).
 N.Y. Civil Service Law § 200 (Consol. 1995).
Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 R.T.N.U. 171, art. 22(2).
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 993 R.T.N.U. 3, art. 8.
Rules and Regulations for the Government and Guidance of the Royal Canadian Mounted Police Force of Canada, (1945) 79 *Gazette du Canada* 1577, art. 31(a).
 Tex. Loc. Gov’t Code Ann. §§ 143.303, 174.002 (West Supp. 1999).
 Va. Code Ann. § 40.1-57.2 (Michie 1994).

Doctrine citée

- Canada. Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique. Rapport. Ottawa: Imprimeur de la Reine, juillet 1965.
 Clark, Gerald. «What Happens When The Police Strike», in Richard M. Ayres and Thomas L. Wheelan, eds., *Collective Bargaining in the Public Sector: Selected Readings in Law Enforcement*. Gaithersburg, Md.: International Association of Chiefs of Police, 1977, 401.
 Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Document de clôture de la réunion de Madrid, 1983, 22 I.L.M. 1398.
Corpus Juris Secundum, vol. 51. Brooklyn, N.Y.: American Law Book, 1967.
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.
 Fisher, E. G., et Starek, Henry. «Négociations chez les corps policiers du Canada: Négociations dans le secteur privé, arbitrage obligatoire et médiation-arbitrage à Vancouver» (1978), 2 *Journal du Collège canadien de police* 151.
 Gendarmerie royale du Canada. *The Royal Canadian Mounted Police and Unionization*, vol. I, part I, «An Historical Perspective on the R.C.M.P. and Protection of the National Interest: Responsibility Precluding Unionization», research paper prepared by William Beahen, October 1987.
 Gibson, Dale. *The Law of the Charter: General Principles*. Toronto: Carswell, 1986.
 Howard, George. *Guardians of the Queen’s Peace*. London: Odhams Press, 1953.

Weiler, Paul C. "The Charter at work: Reflections on the constitutionalizing of labour and employment law" (1990), 40 *U.T.L.J.* 117.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1997] R.J.Q. 386, 144 D.L.R. (4th) 301, [1997] Q.J. No. 189 (QL), affirming a judgment of the Superior Court, [1990] R.J.Q. 234. Appeal dismissed, Cory and Iacobucci JJ. dissenting.

James R. K. Duggan, for the appellant.

Claude Joyal, Raymond Piché, Michel Pépin, Winston Fogarty and Stéphane Perrault, for the respondent.

Andrew Raven and David Yazbeck, for the intervenor the Public Service Alliance of Canada.

Julius H. Grey and Valérie Marcas, for the intervenor the Canadian Police Association.

Howard Goldblatt and Vanessa Payne, for the intervenor the Ontario Teachers' Federation.

Steven Barrett and Vanessa Payne, for the intervenor the Canadian Labour Congress.

The following are the reasons delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. — I have had the advantage of reading the joint reasons of Justices Cory and Iacobucci, as well as those of Justice Bastarache. I agree with Bastarache J. that the appeal should be dismissed, and I am in general agreement with his reasons. In my opinion, given the manner in which the appellant has presented his claim, he has not shown that the exclusion of RCMP members from the legislative scheme of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35 ("PSSRA"), violates his *Charter* rights by impeding or preventing the formation of an independent employee association.

The appellant argued that because of the exclusion from the legislation, he is denied protection

Weiler, Paul C. «The Charter at work: Reflections on the constitutionalizing of labour and employment law» (1990), 40 *U.T.L.J.* 117.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1997] R.J.Q. 386, 144 D.L.R. (4th) 301, [1997] A.Q. n° 189 (QL), qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, [1990] R.J.Q. 234. Pourvoi rejeté, les juges Cory et Iacobucci sont dissidents.

James R. K. Duggan, pour l'appelant.

Claude Joyal, Raymond Piché, Michel Pépin, Winston Fogarty et Stéphane Perrault, pour l'intimé.

Andrew Raven et David Yazbeck, pour l'intervenante l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

Julius H. Grey et Valérie Marcas, pour l'intervenante l'Association canadienne des policiers.

Howard Goldblatt et Vanessa Payne, pour l'intervenante la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario.

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

Version française des motifs rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — J'ai pris connaissance des motifs conjoints des juges Cory et Iacobucci, ainsi que de ceux du juge Bastarache. Je partage l'opinion du juge Bastarache qu'il y a lieu de rejeter le pourvoi, et je souscris de manière générale à ses motifs. J'estime que, de la façon dont l'appelant a présenté sa demande, il n'a pas démontré que l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35 («LRTFP»), porte atteinte aux droits que lui garantit la *Charte*, en empêchant ou en entravant la formation d'une association d'employés indépendante.

L'appelant a prétendu que l'exclusion du régime de la mesure législative en cause a pour effet de le

1

2

against unfair labour practices, and that the management of the RCMP is therefore permitted to design structures and rules, or carry out practices that interfere with the formation of independent employee associations. His counsel specifically stated that he was asking for no more than the right to access to the protections against employer interference contained within the *PSSRA*.

3 I agree with Bastarache J. that because the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applies to RCMP management pursuant to s. 32 of the *Charter*, any actions, regulations or rules that, in purpose or effect, interfere with RCMP members' ability to form an employee association would violate s. 2(d) of the *Charter*, and may be challenged under a constitutional claim. The protections contained in ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA* are therefore mirrored in the *Charter's* guarantee of freedom of association, when the employer is part of government. In addition, because s. 2(d) guarantees the collective exercise of rights that are lawful for individuals, subject to s. 1 of the *Charter*, RCMP management cannot refuse to recognize the right of an employee to be represented by an employee association in lawful dealings with the employer. I would add that existing jurisprudence of labour boards on unfair labour practices may be of great assistance to a court in evaluating claims and determining the appropriate remedies when it is alleged, under s. 2(d), that government policies or practices interfere with the formation or maintenance of employee associations. Essential to resolving this appeal is the fact that the appellant already has the rights that he requests, through the guarantee of freedom of association in the *Charter*.

4 As explained by Cory and Iacobucci JJ., actions to discourage or prevent employee associations within the RCMP have a long history. The passage of the *Charter* with its guarantee of freedom of association, however, means that such actions are no longer lawful. In my view, if challenges to practices, regulations, or structures such as the

priver de protection contre les pratiques déloyales de travail, et qu'il est donc permis à la direction de la GRC de concevoir des structures et des règles ou de se livrer à des pratiques qui nuisent à la formation d'associations d'employés indépendantes. Son avocat a précisé qu'il ne réclamait rien de plus que le droit de bénéficier des protections que la *LRTFP* accorde contre l'ingérence de l'employeur.

Je suis d'accord avec le juge Bastarache que, puisque la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique à la direction de la GRC conformément à l'art. 32 de la *Charte*, toute mesure, tout règlement ou toute règle qui a pour objet ou pour effet d'empêcher les membres de la GRC de former une association d'employés contrevient à l'al. 2d) de la *Charte* et peut faire l'objet d'une contestation fondée sur la Constitution. Dans les cas où l'employeur fait partie du gouvernement, les protections prévues aux art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP* se reflètent donc dans la liberté d'association garantie par la *Charte*. De plus, étant donné que l'al. 2d) garantit l'exercice collectif des droits que les individus peuvent légalement exercer, sous réserve de l'article premier de la *Charte*, la direction de la GRC ne peut pas refuser de reconnaître le droit d'un employé d'être représenté par une association d'employés dans ses rapports légitimes avec l'employeur. J'ajouterais que la jurisprudence existante des conseils des relations du travail, concernant les pratiques déloyales de travail, peut être fort utile à une cour pour évaluer des demandes et déterminer les réparations appropriées lorsqu'il est allégué, en vertu de l'al. 2d), que des politiques ou pratiques gouvernementales nuisent à la formation ou au maintien d'associations d'employés. Pour trancher le présent pourvoi, il est essentiel de tenir compte du fait que l'appelant possède déjà les droits qu'il réclame, en vertu de la liberté d'association garantie par la *Charte*.

Comme l'expliquent les juges Cory et Iacobucci, les mesures visant à décourager ou à empêcher la formation d'associations d'employés à la GRC ne datent pas d'hier. Toutefois, ces mesures ne sont plus légales en raison de l'adoption de la *Charte* qui garantit la liberté d'association. Selon moi, si des pratiques, des règlements ou

Division Staff Relations Representative Program are made and they are found to contravene s. 2(d), the arguments of Cory and Iacobucci JJ. in relation to s. 1 are convincing.

With respect, I cannot agree with the conclusions of Cory and Iacobucci JJ. in relation to legislative purpose. The evidence presented has not shown, in my view, that RCMP members were excluded from the *PSSRA* for reasons other than that it was felt that this particular regime, which included collective bargaining rights and a particular method for adjudication of grievances and other complaints through the Public Service Staff Relations Board, would be inappropriate for RCMP members. The *Report of the Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service* (1965), in the paragraph before it discusses the reasons for excluding RCMP members from the legislation, states as follows (at p. 27):

The Preparatory Committee believes that steps should be taken to ensure that, with certain specified exceptions, all employees of the Federal Government (defined in the broadest possible terms) have access to a system of collective bargaining. . . . [Emphasis added.]

The report then discusses the reasons for the exclusion of RCMP members from the regime, noting the special nature of their duties. Similarly, the recommendation of the Preparatory Committee in relation to coverage is as follows (at p. 27):

The Preparatory Committee recommends that, with the following exceptions, the Public Service system of collective bargaining and arbitration be made to apply to all elements of the Public Service. . . . [Emphasis added.]

It then lists RCMP members among the exceptions. In my view, therefore, the report does not show that the object of the exclusion was to impede the formation of independent employee associations, but suggests that the exclusion stemmed from a desire not to grant RCMP members all of the rights contemplated by the legisla-

des structures comme le Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles sont contestés et jugés contraires à l'al. 2d), les arguments des juges Cory et Iacobucci concernant l'article premier sont convaincants.

En toute déférence, je ne puis être d'accord avec les conclusions tirées par les juges Cory et Iacobucci quant à l'objectif législatif. À mon avis, la preuve soumise ne démontre pas que la GRC a été exclue du régime de la *LRTFP* pour d'autres raisons que le fait qu'on estimait que ce régime particulier, qui comportait des droits à la négociation collective ainsi qu'un mode déterminé de règlement des griefs et d'autres plaintes par la Commission des relations de travail dans la fonction publique, ne conviendrait pas aux membres de la GRC. Dans le paragraphe qui précède celui qui traite des motifs de l'exclusion de la GRC du régime de la mesure législative en cause, le *Rapport du Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique* (1965) précise ce qui suit (à la p. 28):

Le Comité préparatoire estime qu'il y aurait lieu de prendre des mesures pour que, sauf dans quelques cas d'exception bien déterminés, tous les employés du gouvernement fédéral (au sens le plus large de cette expression) aient accès à un régime de négociations collectives. [Je souligne.]

Le rapport analyse ensuite les motifs de l'exclusion des membres de la GRC du régime, soulignant la nature particulière de leurs fonctions. De même, relativement à l'application du régime, le Comité préparatoire fait la recommandation suivante (à la p. 29):

Le Comité préparatoire recommande que, sous réserve des exceptions qui suivent, le régime de négociations collectives et d'arbitrage de la fonction publique soit applicable à tous les éléments de la fonction publique. . . . [Je souligne.]

Il inclut ensuite les membres de la GRC parmi les exceptions. J'estime donc que le rapport ne démontre pas que l'exclusion visait à empêcher la formation d'associations d'employés indépendantes, mais qu'il indique plutôt que cette exclusion découlait de la volonté de ne pas accorder aux membres de la GRC tous les droits prévus par la

tion and access to the particular remedies contained within it. Nor can I find, in this case, that the effect of the exclusion is to violate freedom of association or expression by encouraging unfair labour practices by government actors, because such practices are prohibited through the guarantee of freedom of association in the *Charter*.

6 I agree with the discussion in the reasons of Cory and Iacobucci JJ. of the importance of freedom of association, and of the inherent vulnerability of workers in the face of management. The unique context of labour relations must always be considered in constitutional claims in this area, and the right to freedom of association must take into account the nature and importance of labour associations as institutions that work for the betterment of working conditions and the protection of the dignity and collective interests of workers in a fundamental aspect of their lives: employment. The contextual approach to *Charter* analysis must also take into account the history of the need for government intervention to make effective the rights of workers to associate together. I agree with my colleagues that both intrinsic and extrinsic sources are admissible and significant in determining legislative purpose and effects, and with their comments on the fact that an invalid purpose is sufficient to find a violation of a *Charter* right.

7 I recognize that in cases where the employer does not form part of government, there exists no *Charter* protection against employer interference. In such a case, it might be demonstrated that the selective exclusion of a group of workers from statutory unfair labour practice protections has the purpose or effect of encouraging private employers to interfere with employee associations. It may also be that there is a positive obligation on the part of governments to provide legislative protection against unfair labour practices or some form of official recognition under labour legislation,

mesure législative en question et de ne pas leur donner accès aux réparations particulières qu'elle contient. Je ne peux pas non plus conclure, en l'espèce, que l'exclusion a pour effet de porter atteinte à la liberté d'association ou d'expression en encourageant des acteurs gouvernementaux à se livrer à des pratiques déloyales de travail, parce que de telles pratiques sont interdites en vertu de la liberté d'association garantie par la *Charte*.

Je souscris aux motifs des juges Cory et Iacobucci quant à leur analyse de l'importance de la liberté d'association et de la vulnérabilité inhérente des travailleurs. Il faut toujours tenir compte du contexte unique des relations du travail lorsqu'il s'agit de demandes fondées sur la Constitution dans ce domaine, et la liberté d'association doit être interprétée en fonction de la nature et de l'importance des associations de travailleurs en tant qu'institutions œuvrant pour l'amélioration des conditions de travail et pour la protection de la dignité et des intérêts collectifs des travailleurs dans un aspect fondamental de leur vie: l'emploi. De même, l'analyse contextuelle fondée sur la *Charte* doit également tenir compte de la nécessité traditionnelle de l'intervention gouvernementale pour rendre exécutoires les droits d'association des travailleurs. Je suis d'accord avec mes collègues que tant les sources intrinsèques que les sources extrinsèques sont admissibles et importantes pour déterminer l'objet et les effets d'une mesure législative, et je souscris à leurs observations sur le fait que l'existence d'un objet invalide est suffisante pour que l'on puisse conclure à une violation d'un droit garanti par la *Charte*.

Je reconnais que la *Charte* ne fournit aucune protection contre l'ingérence de l'employeur qui ne fait pas partie du gouvernement. Dans un tel cas, il pourrait être démontré que l'exclusion sélective d'un groupe de travailleurs de l'application de protections légales contre les pratiques déloyales de travail a pour objet ou pour effet d'encourager les employeurs du secteur privé à faire obstacle aux associations d'employés. Il se peut également qu'il y ait une obligation positive de la part des gouvernements de fournir une protection législative contre les pratiques déloyales de travail ou une

because of the inherent vulnerability of employees to pressure from management, and the private power of employers, when left unchecked, to interfere with the formation and administration of unions. The majority of this Court held as follows in *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1039:

The distinctions between “freedoms” and “rights”, and between positive and negative entitlements, are not always clearly made, nor are they always helpful. One must not depart from the context of the purposive approach articulated by this Court in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295. Under this approach, a situation might arise in which, in order to make a fundamental freedom meaningful, a posture of restraint would not be enough, and positive governmental action might be required. This might, for example, take the form of legislative intervention aimed at preventing certain conditions which muzzle expression, or ensuring public access to certain kinds of information.

See also *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at pp. 361-62, *per* Dickson C.J., dissenting. This case was not argued in a manner that alleged any positive entitlements, and I do not believe that positive government action to include workers in a particular scheme is required when the Constitution itself prohibits the activities that the claimant alleges interfere with his freedom of association and expression.

Finally, I agree that there is no violation of equality rights because a conflict with the purposes of s. 15(1) of the *Charter* has not been demonstrated. It has not been shown that, viewed in context, this legislative distinction suggests that RCMP members are less worthy, valuable, or deserving of consideration than other public servants. In my opinion, because RCMP members do not generally suffer from disadvantage or stereotyping, and it has not been shown that the effect of the distinction is to devalue or marginalize them within Canadian society, no discrimination has been shown. A reasonable person in the position of the claimant would not find his or her human dig-

forme quelconque de reconnaissance officielle en vertu de la législation en matière de travail, en raison de la vulnérabilité inhérente des employés aux pressions exercées par la direction et du pouvoir de nature privée qu’ont les employeurs de nuire à la formation et à l’administration des syndicats, lorsque ce pouvoir n’est pas contrôlé. Notre Cour à la majorité conclut ce qui suit, dans l’arrêt *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1039:

Les distinctions entre «libertés» et «droits» et entre droits positifs et droits négatifs ne sont pas toujours nettes ni utiles. On ne doit pas s’écarter du contexte de l’approche fondée sur l’objet énoncée par notre Cour dans l’arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295. Suivant cette approche, il pourrait se présenter une situation dans laquelle il ne suffirait pas d’adopter une attitude de réserve pour donner un sens à une liberté fondamentale, auquel cas une mesure gouvernementale positive s’imposerait peut-être. Celle-ci pourrait, par exemple, revêtir la forme d’une intervention législative destinée à empêcher la manifestation de certaines conditions ayant pour effet de museler l’expression, ou à assurer l’accès du public à certains types de renseignements.

Voir également le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, aux pp. 361 et 362, le juge en chef Dickson, dissident. Dans la présente affaire, on n’a pas allégué l’existence de droits positifs, et je ne crois pas que le gouvernement soit tenu d’agir pour inclure des travailleurs dans un régime particulier lorsque la Constitution elle-même interdit les activités qui, selon le demandeur, portent atteinte à sa liberté d’association et d’expression.

Enfin, je conviens qu’il n’y a aucune violation des droits à l’égalité du fait qu’on n’a pas démontré l’existence d’un conflit avec l’objet du par. 15(1) de la *Charte*. Il n’a pas été établi que, prise dans son contexte, cette distinction législative indique que les membres de la GRC ont moins de valeur ou encore sont moins utiles ou moins dignes de considération que les autres fonctionnaires. À mon avis, puisqu’en général les membres de la GRC ne sont pas désavantagés et ne font pas l’objet de stéréotypes et qu’il n’a pas été démontré que la distinction en cause a pour effet de les dévaloriser ou de les marginaliser dans la société canadienne, l’existence de discrimination n’a pas été

nity violated by the exclusion from the *PSSRA*. However, occupation and working life are often important sources of personal identity, and there are various groups of employees made up of people who are generally disadvantaged and vulnerable. Particular types of employment status, therefore, may lead to discrimination in other cases, and should be recognized as analogous grounds when it has been shown that to do so would promote the purposes of s. 15(1) of preventing discrimination and stereotyping and ameliorating the position of those who suffer social and political disadvantage and prejudice.

9 In the result, I would dismiss the appeal without costs, and answer the constitutional questions as proposed by Bastarache J.

English version of the judgment of Gonthier, McLachlin, Major and Bastarache JJ. delivered by

10 BASTARACHE J. — I have had the benefit of reading the joint reasons of Cory and Iacobucci JJ. I accept their description of the facts and account of the judicial history. Like them, I believe that s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* protects RCMP members against any interference by management in the establishment of an employee association. However, this right exists independently of any legislative framework. Respect for freedom of association does not require that the appellant be included in either the regime of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35 (“*PSSRA*”), or any other regime, as s. 2(d) of the *Charter* protects the appellant directly against such interference. Accordingly, I am of the view that the appeal must be dismissed.

11 The outcome of the case at bar has largely been determined by the previous decisions of this Court which have defined the concept of freedom of association, guaranteed in s. 2(d) of the *Charter*. The three cases of the 1987 trilogy — *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*,

établie. Une personne raisonnable se trouvant dans la situation du demandeur ne considérerait pas que l’exclusion du régime de la *LRTFP* porte atteinte à sa dignité en tant qu’être humain. Cependant, le métier et la vie active constituent souvent des sources importantes d’identité personnelle, et divers groupes d’employés sont composés de gens qui sont généralement défavorisés et vulnérables. Certains types d’emploi peuvent donc mener à la discrimination dans d’autres cas, et devraient être reconnus comme étant des motifs analogues lorsqu’il est démontré que cette reconnaissance favoriserait l’objectif du par. 15(1), qui est d’empêcher la discrimination et les stéréotypes, et d’améliorer la situation des gens qui souffrent de désavantages et de préjugés sociaux et politiques.

En définitive, je suis d’avis de rejeter le pourvoi sans dépens et de répondre aux questions constitutionnelles de la façon proposée par le juge Bastarache.

Le jugement des juges Gonthier, McLachlin, Major et Bastarache a été rendu par

LE JUGE BASTARACHE — J’ai eu l’avantage de lire les motifs conjoints des juges Cory et Iacobucci. J’adopte leur description des faits ainsi que leur historique des procédures. Tout comme eux, je suis d’avis que l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* protège les membres de la GRC contre toute ingérence de la direction dans la formation d’une association de travailleurs. Cependant, ce droit existe en dehors de tout cadre législatif. Le respect de la liberté d’association n’exige pas que l’appelant soit admis au régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35 («*LRTFP*»), ni à aucun autre régime, puisque l’al. 2d) de la *Charte* protège directement l’appelant contre de tels abus. En conséquence, je suis d’avis que le pourvoi doit être rejeté.

Le résultat du présent litige est en grande partie déterminé par les décisions précédentes de cette Cour qui ont défini le concept de la liberté d’association, garantie à l’al. 2d) de la *Charte*. Les arrêts de 1987 formant la «trilogie», *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*,

[1987] 1 S.C.R. 313, *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424, and *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460 — are especially determinative of this issue as they explore the concept in the labour relations context. In a recent decision, *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157, this Court had the opportunity to confirm its position. In that case, the majority of the Court cited with approval at para. 112 the following excerpt from the reasons of Sopinka J., which was taken from *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367, 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.

The appellant's main argument is that para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA*, which excludes members of the Royal Canadian Mounted Police (the "RCMP") from the regime created by the Act, infringes his freedom of association. As we have just seen, considering that only the establishment of an independent employee association and the exercise in association of the lawful rights of its members are protected under s. 2(d) of the *Charter*, it must be determined in the instant case whether the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* regime breaches certain specific aspects of freedom of association.

I. Does the Exclusion of RCMP Members from the Statutory Regime of the PSSRA Contravene s. 2(d) of the Charter?

The appellant made reference to the purpose of the Act at para. 100 of his factum, where he stated that the purpose of the *PSSRA* is to prevent the establishment of a union for the RCMP. He did not address this issue in his oral argument. In my view, there is no doubt that he did not discharge his

[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, sont particulièrement déterminants sur ce point puisqu'ils explorent ce concept dans le cadre des relations du travail. Dans une décision récente, *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157, notre Cour a eu l'occasion de réaffirmer sa position. La majorité de la Cour y a cité avec approbation, au par. 112, le passage suivant des motifs du juge Sopinka, tiré de la p. 402 de l'arrêt *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367:

... 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.

La principale prétention de l'appelant est que l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l'art. 2 de la *LRTFP* qui exclut les membres de la Gendarmerie royale du Canada (la «GRC») du régime créé par cette loi porte atteinte à sa liberté d'association. Considérant, comme nous venons de le voir, que seuls la formation d'une association indépendante de travailleurs et l'exercice collectif des droits légitimes de ses membres sont protégés par l'al. 2d) de la *Charte*, il faut examiner en l'espèce si l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* porte atteinte à certains aspects spécifiques de la liberté d'association.

I. L'exclusion des membres de la GRC du régime législatif de la LRTFP viole-t-elle l'al. 2d) de la Charte?

L'appelant a fait référence à l'objet de la loi au par. 100 de son mémoire, où il affirme que l'objet de la *LRTFP* est d'empêcher la formation d'une organisation syndicale (*a union*) pour la GRC. Il n'a pas débattu cette question dans sa plaidoirie orale. Il ne fait aucun doute, à mon avis, qu'il ne

12

13

burden of proving the unconstitutionality of the purpose of the Act, if that is his contention. As we will see later, the appellant chose instead to attempt to establish the unconstitutionality of the Act in its effects.

s'est pas déchargé du fardeau qui lui incombe de prouver l'inconstitutionnalité de l'objet de la loi, si telle est sa prétention. Comme nous le verrons plus loin, l'appelant a plutôt choisi de chercher à établir l'inconstitutionnalité de la loi en raison de ses effets.

14 Inspired, no doubt, by the dichotomy which is typical of human rights case law, this Court made a distinction in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, between unconstitutionality which is the direct result of the purpose of the legislation and that which is the indirect result of the effects of the legislation. In most cases, a direct violation is obvious. There are certain cases, however, when the true purpose of the legislation may be determined only after a detailed examination of much intrinsic and extrinsic evidence. In *Big M Drug Mart*, Dickson J. proposed an analysis of the purpose of the legislation, to be followed by an analysis of its effects only if the Court found the purpose of the statute valid. Wilson J. recommended the opposite approach in order to lessen the burden on the plaintiff and to place the emphasis on the effects of the legislation, which is appropriate in *Charter* cases. In any event, the difference between the two approaches does not seem to have had much impact, as Professor Dale Gibson indicates in *The Law of the Charter: General Principles* (1986), at p. 55. The important thing is to verify all aspects of the government action to ensure total compliance with the *Charter*.

Empruntant sans doute la dichotomie qui caractérise la jurisprudence en matière des droits de la personne, notre Cour a fait, dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, une distinction entre l'inconstitutionnalité résultant directement de l'objet de la loi et l'inconstitutionnalité résultant indirectement des effets de la loi. Le plus souvent, la violation directe est apparente. Il existe cependant des cas où l'objet véritable de la loi ne peut être connu qu'après un examen détaillé d'un grand nombre d'éléments de preuve intrinsèques et extrinsèques. Dans *Big M Drug Mart*, le juge Dickson favorise une analyse des objets de la loi, suivie d'une analyse de ses effets seulement si la Cour conclut que l'objet de la loi est valide. Le juge Wilson favorise la démarche inverse de façon à réduire le fardeau du demandeur et à mettre l'accent sur les effets de la loi, ce qui est approprié dans une cause portant sur la *Charte*. À tout événement, la différence entre les deux démarches ne semble pas avoir une grande importance, comme le souligne le professeur Dale Gibson dans *The Law of the Charter: General Principles* (1986), à la p. 55. Ce qui est important, c'est de vérifier tous les aspects de l'action gouvernementale afin d'assurer le respect intégral de la *Charte*.

15 In the instant case, Cory and Iacobucci JJ. have found para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* to be invalid in its purpose. I will consider their arguments, and then speak to the appellant's submissions with respect to the issue of effects. Just before turning to the purpose of the exclusion, I would like to point out that there is an important relationship between the purpose and the effects of a statute. On this issue, Dickson J. said in *Big M Drug Mart* at p. 331:

Dans la présente affaire, les juges Cory et Iacobucci ont conclu à l'invalidité de l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l'art. 2 de la *LRTFP* en raison de son objet. Je vais traiter de leurs arguments, puis j'aborderai la question des effets que fait valoir l'appelant. Avant de passer directement à l'objet de l'exclusion, je voudrais néanmoins souligner qu'il y a un lien important entre l'objet et les effets de la loi. Le juge Dickson disait, en effet, à la p. 331 de l'arrêt *Big M Drug Mart*:

Purpose and effect respectively, in the sense of the legislation's object and its ultimate impact, are clearly linked, if not indivisible. Intended and actual effects

L'objet et l'effet respectivement, au sens du but de la loi et de ses répercussions ultimes, sont nettement liés, voire inséparables. On s'est souvent référé aux effets

have often been looked to for guidance in assessing the legislation's object and thus, its validity.

Later, at p. 333, he added:

In any event, I would find it difficult to conceive of legislation with an unconstitutional purpose, where the effects would not also be unconstitutional.

The relationship typical of the purpose and effects of legislation is also the subject of the following passage from *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991) by Professor P.-A. Côté, at p. 314:

The distinction between intention as meaning and intention as goal is fundamental. The concepts are not the same, although they nevertheless interact. The meaning of the words will, in large part, aid in determining the aim of the legislation. On the other hand, the aim of the legislation, as an element of its context, will help define the meaning of its words.

In other words, the intention as goal defines the meaning of the words and identifies the intention as meaning, which in turn determines the purpose of the legislation. In the instant case, the interpretation of the impugned statutory enactment is not at issue because it could not be any clearer and its meaning has not been challenged. Section 2 simply excludes RCMP members from the *PSSRA* regime. The meaning of the provision will accordingly be of much assistance in determining the purpose of the legislation, just as it is in determining its effects.

A. *Purpose of the Exclusion*

What then are the factors, apart from the wording itself of the legislation, which may be relevant for discovering the purpose of s. 2 of the *PSSRA*? Although extrinsic sources may be used to interpret legislation and to determine its true meaning, when the meaning of the challenged provision is clear, they are of little assistance in determining the purpose of a statute in order to evaluate whether it is consistent with the *Charter*. Generally, the Court must not strike down an enactment which does not infringe the *Charter* in its meaning, form or effects, which would force Parliament to re-enact the same text, but with an extrinsic demonstration of a valid purpose. That would be

projetés et aux effets réels pour évaluer l'objet de la loi et ainsi sa validité.

Plus loin, à la p. 333, il ajoutait:

En tout état de cause, il me serait difficile de concevoir une loi qui aurait un objet inconstitutionnel et dont les effets ne seraient pas eux aussi inconstitutionnels.

La conformité habituelle de l'objet et des effets de la loi fait aussi l'objet du passage suivant de l'ouvrage du professeur P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), à la p. 354:

Il est important de distinguer l'intention-sens et l'intention-but, car ces deux éléments, tout en étant distincts, sont en interaction. C'est principalement grâce au sens des termes qu'utilise le texte législatif qu'il est possible d'en découvrir l'objet. En retour l'objet d'une disposition, à titre d'élément de son contexte, contribue à en préciser la signification.

En d'autres mots, l'intention-but précise la signification du texte et en dégage l'intention-sens qui, à son tour, détermine l'objet du texte législatif. En l'espèce, l'interprétation du texte de loi attaqué n'est pas litigieuse puisque cette disposition est on ne peut plus claire et que son sens ne fait l'objet d'aucune contestation. L'article 2 exclut simplement les membres de la GRC du régime de la *LRTFP*. Le sens de la disposition sera donc d'un grand secours dans la détermination de l'objet de la loi, tout comme il le sera dans la détermination de ses effets.

A. *L'objet de l'exclusion*

Mis à part le texte même de la loi, quels sont donc les éléments qui peuvent être pertinents pour découvrir l'objet de l'art. 2 de la *LRTFP*? Bien que les sources extrinsèques puissent être utilisées afin d'interpréter la loi et d'en dégager le sens véritable, elles sont de peu d'utilité pour déterminer l'objet d'une loi dans le but d'évaluer sa conformité avec la *Charte* lorsque le sens de la disposition en cause est clair. La Cour ne doit pas normalement invalider un texte dont ni le sens, ni la forme, ni les effets ne violent la *Charte*, ce qui forcerait le législateur à adopter à nouveau le même texte en l'accompagnant d'une manifestation extrinsèque d'un objet valide. Ce serait là un

an absurd scenario because it would ascribe a direct statutory effect to simple statements, internal reports and other external sources which, while they are useful when a judge must determine the meaning of an obscure provision, are not sufficient to strike down a statutory enactment which is otherwise consistent with the *Charter*. Legislative intent must have an institutional quality, as it is impossible to know what each member of Parliament was thinking. It must reflect what was known to the members at the time of the vote. It must also have regard to the fact that the members were called upon to vote on a specific wording, for which an institutional explanation was provided. The wording and justification thereof are important precisely because members have a duty to understand the meaning of the statute on which they are voting. This is more important than speculation on the subjective intention of those who proposed the enactment.

18 In *Big M Drug Mart*, *supra*, one of the only decisions to date in which this Court has declared the purpose of a statute invalid, the purpose of the legislation at issue, namely the *Lord's Day Act*, undeniably violated the respondent's freedom of religion (see also *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, and *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697); not only was this clear from the title and very wording of the Act, but no other purpose consistent with the *Charter* was probable in that case because of the limits to the jurisdiction of the federal Parliament.

19 Accordingly, absent ambiguity in the meaning of a provision, it is primarily the statute as a whole which indicates its purpose. This does not mean that the general context should be ignored, but rather that the context is legislative above all else. Section 2 must be read in light of the other provisions of the Act and of the statutory regime for which it constitutes the framework. (See *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688, at para. 25, and *Opetchesaht Indian Band v. Canada*, [1997] 2 S.C.R. 119, at paras. 73 and 80.)

20 Knowing that the legislative context shows that the purpose of the statute is to govern labour relations in the public sector under a regime of collec-

scénario absurde parce qu'il prévoirait un effet législatif direct pour de simples déclarations, rapports internes et autres sources externes qui, s'ils sont utiles lorsque le juge doit déterminer le sens d'une disposition obscure, ne suffisent pas pour invalider un texte de loi qui est par ailleurs conforme à la *Charte*. L'intention législative doit avoir un caractère institutionnel vu l'impossibilité de connaître la pensée de chaque député. Elle doit refléter ce qui était connu des députés à l'occasion du vote. Elle doit aussi tenir compte du fait que les députés ont été appelés à voter sur un texte en particulier, texte pour lequel une explication institutionnelle a été fournie. Si le texte et sa justification comptent, c'est que les députés ont le devoir de comprendre le sens de la loi sur laquelle ils sont appelés à voter. Ceci est plus important que les suppositions relatives à l'intention subjective de ceux qui auraient pu proposer le texte de loi.

Dans l'arrêt *Big M Drug Mart*, précité, l'un des seuls à ce jour où la Cour a déclaré l'objet d'une loi invalide, l'objet de la législation en cause, à savoir la *Loi sur le dimanche*, violait indéniablement la liberté de religion de l'intimée (voir aussi *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, et *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697); non seulement cela transparaissait-il clairement du titre et du texte même de la loi, mais plus encore, aucun autre objet conforme à la *Charte* n'était probable en l'espèce en raison des limites à la compétence du Parlement fédéral.

Ainsi, en l'absence d'ambiguïté quant au sens d'une disposition, c'est l'ensemble du texte législatif, avant tout, qui va nous permettre d'en déterminer l'objet. Ceci signifie non pas que le contexte global doit être ignoré, mais que le contexte est avant tout législatif. L'article 2 se lit à la lumière des autres dispositions de la loi et du régime juridique dont il constitue le cadre. (Voir *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, au par. 25, et *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1997] 2 R.C.S. 119, aux par. 73 et 80.)

Sachant que le contexte législatif indique que la loi a pour objet de régir les relations du travail dans le secteur public dans le cadre d'un régime de

tive bargaining and trade union representation of workers, and having regard to the various applicable presumptions of legality, including the presumption of validity (*Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038), I cannot find that the purpose of the statute infringes s. 2(d). In the case at bar, the evidence that suggests that the purpose of para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* violates the appellant’s freedom of association is not very compelling. Cory and Iacobucci JJ. draw our attention to the Report of the Preparatory Committee, the social and historical context, the expert reports and the Crown’s own submissions in this appeal. That, in my view, confuses possible ultimate or strategic motives of some government players with the purpose of the statute. At best these sources show the fear Parliament felt about the divided loyalty that the existence of an RCMP members’ union association might create. That in no way suggests that the purpose of the statute at issue was to prevent RCMP members from forming any type of independent association, but merely that Parliament did not want the appellant to be entitled to the benefits of the *PSSRA*, or to be governed by a statute it considered inappropriate to the appellant’s situation. The very definition of “employee organization” (“*organisation syndicale*”) in the statute limits the scope of the phrase to an organization of employees “for the purposes of this Act”. I note here that the French version of the Act is much clearer than the English version. In my view, it is artificial to extend the scope of the Act beyond the regime it establishes to subsequently find its purpose unconstitutional based on that extension. The purpose of the legislation must be related to what was in fact enacted by Parliament.

One of the sources adduced to call into question the purpose of the statute clearly relates to Parliament: Orders-in-Council P.C. 1918-2213 and P.C. 174/1981. I do not dispute that these Orders-in-Council might, at least *a priori*, have had the purpose and effect of interfering with the formation of an RCMP member association. Nor do

négociation collective et de représentation syndicale des travailleurs, compte tenu des diverses présomptions de légalité applicables, notamment la présomption de validité (*Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038), il m’est impossible de conclure que l’objet de la loi porte atteinte à l’al. 2d). En l’espèce, les éléments de preuve qui pourraient permettre de penser que l’objet de l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l’art. 2 de la *LRTFP* viole la liberté d’association de l’appelant ne sont pas convaincants. Les juges Cory et Iacobucci attirent notre attention sur le rapport du comité préparatoire de la loi, sur le contexte social et historique, sur les rapports d’expert ainsi que sur l’argumentation du ministère public lui-même dans cet appel. C’est là, il me semble, confondre les motifs ultimes ou stratégiques possibles de certains acteurs du gouvernement avec l’objet de la loi. Ces sources indiquent tout au plus la crainte qu’entretenait le législateur à l’égard des conflits de loyautés que pourrait créer l’existence d’une association syndicale des membres de la GRC. Cela n’indique aucunement que l’objet de la loi en cause était d’empêcher les membres de la GRC de former n’importe quel type d’association indépendante, mais simplement que le législateur ne voulait pas que l’appelant puisse bénéficier des avantages offerts par la *LRTFP*, ni qu’il soit régi par une loi qu’il jugeait inappropriée à sa situation. La définition même de l’«organisation syndicale» dans la loi limite la portée de l’expression à l’organisation regroupant des travailleurs «pour l’application de la présente loi». Je note ici que la version française de la loi est plus explicite que la version anglaise. Étendre la portée de la loi au-delà du régime qu’elle instaure pour ensuite conclure à un objet inconstitutionnel fondé sur cette extension me paraît artificiel. L’objet de la loi doit être relié à ce qui a effectivement été adopté par le législateur.

Une des sources invoquée pour mettre en cause l’objet de la loi se rapporte clairement au législateur. Il s’agit des décrets C.P. 1918-2213 et C.P. 174/1981. Je ne conteste pas que ces décrets auraient pu, du moins *a priori*, avoir pour effet et pour objet de nuire à la formation d’une association des membres de la GRC. Je ne conteste pas

I dispute that legislative sources may be used to establish the purpose of another statute, particularly if they contain definitions that might clarify the true meaning of the impugned statute. When the meaning of the impugned provision is clear, however, I believe that the appropriate solution would be to challenge these extrinsic sources themselves, rather than a separate statute to which they appear to be related. The issue does not arise in the case at bar, since the Orders-in-Council were revoked in 1974.

non plus que des sources législatives puissent être utilisées afin d'établir l'objet d'une autre loi, notamment si elles comprennent des définitions susceptibles d'éclairer le sens véritable du texte attaqué. Lorsque le sens de la disposition attaquée est clair, il me semble cependant que la solution appropriée sera d'attaquer ces sources extrinsèques elles-mêmes plutôt qu'une loi distincte à laquelle elles semblent apparentées. En l'espèce, la question ne se pose pas, les décrets ayant été abrogés en 1974.

22

On the face of the text of the *PSSRA* itself, and particularly s. 2, I find nothing to suggest that the purpose of the statute is inconsistent with its effects. In my view, 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. Cory and Iacobucci JJ. are of the view that the *PSSRA* applies to the creation not only of certified employee organizations, but also of uncertified employee organizations with special protection against anti-union activities (ss. 6, 8 and 9). They apparently find that the appellant is entitled, under the *Charter*, to a minimum status equivalent to an uncertified employee organization, because that would be necessary in order to guarantee him the minimum protection of ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA*, which are analogous to the freedoms implicit in s. 2(d) of the *Charter*. In my view, certification is not the solution to the problem. We have here a statutory regime providing for one or more types of organization defined by the Act, upon which recognition depends. An employee organization, in the Act, is governed by the regime created by the Act: see particularly ss. 6, 28, 35, 37, 41 and 91. The Act prohibits only these specific organizations — organizations created "for the purposes of this Act" — in which the appellant cannot claim a membership right under s. 2(d) of the *Charter*. This does not mean that an association that does not come under the *PSSRA* cannot exist or enjoy analogous protection to that

À la lecture du texte même de la *LRTFP*, et particulièrement de l'art. 2, je ne trouve rien qui me permettrait de conclure que l'objet de la loi est en contradiction avec ses effets. À mon avis, 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. Les juges Cory et Iacobucci sont d'avis que la *LRTFP* vise la création non seulement d'organisations syndicales accréditées, mais aussi d'organisations syndicales non accréditées qui jouiraient de protections spéciales contre les activités anti-syndicales (art. 6, 8 et 9). Ils semblent conclure que l'appelant a droit à un statut minimum en vertu de la *Charte* qui correspond à celui de l'organisation syndicale non accréditée parce que cela serait nécessaire pour lui garantir la protection minimale des art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP*, qui sont analogues aux libertés découlant de l'al. 2d) de la *Charte*. À mon avis, le problème ne se résout pas en fonction de l'accréditation. Il est ici question d'un régime législatif prévoyant un ou des types d'organisations définis par la loi et dont la reconnaissance dépend d'elle. L'organisation syndicale, dans la loi, dépend du régime créé par la loi: voir en particulier les art. 6, 28, 35, 37, 41 et 91. La loi n'interdit que ces organisations particulières, les organisations créées «pour l'application de la présente loi», auxquelles l'appelant ne peut revendiquer le droit d'appartenir en vertu de l'al. 2d) de la *Charte*. Ceci ne signifie pas qu'une association ne relevant pas de la *LRTFP* ne peut pas exister ou jouir de protections analogues à celles prévues aux art. 6, 8 et 9 de la

provided under ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA* directly under s. 2(d) of the *Charter*.

In short, I believe that the distinction my colleagues draw regarding the types of employee organization contemplated by the *PSSRA* has no bearing on the issue in this case. It is not because the *PSSRA* prohibits uncertified employee organizations that it would, by extension, prohibit any RCMP member organization not formed under the Act. Paragraph (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* cannot prohibit more than that to which it applies, namely employee organizations formed under the Act. We could at most find that para. (e) is invalid only insofar as it infringes the right to form an employee association which was not established for the purposes of the Act. But this suggestion exposes precisely the inconsistency in the proposition. In my view, the conclusion of my colleagues and the compensatory remedy they propose is the equivalent of recognizing a right to positive action to give effect to freedom of association through legislation. The basis of such a right must necessarily follow from the right to union representation. I am of the view that this would be to enter the complex and political field of socio-economic rights and unjustifiably encroach upon the prerogative of Parliament. Therefore, I find 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.

B. *Effects of the Exclusion*

The appellant’s position is that in the absence of any other applicable trade union regime, the express exclusion of RCMP members from the *PSSRA* regime encourages unfair labour practices and interferes with the creation of an independent employee association for RCMP members. In my view, neither the lack of rights under the *PSSRA* regime, nor the failure to provide RCMP members with a statutory or other associative regime can be confused with an infringement of their freedom of association.

LRTFP directement en vertu de l’al. 2d) de la *Charte*.

En somme, je crois que la distinction que font mes collègues quant aux types d’organisations syndicales prévues par la *LRTFP* n’a aucune incidence eu égard à l’objet du présent litige. Ce n’est pas parce que la *LRTFP* interdirait l’organisation syndicale non accréditée qu’elle se trouverait à interdire par extension toute association des membres de la GRC non constituée sous le régime de la loi. L’alinéa e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l’art. 2 de la *LRTFP* ne peut interdire plus que ce qu’elle vise, soit les organisations syndicales constituées sous le régime de la loi. Tout au plus pourrait-on conclure que l’al. e) est nul seulement dans la mesure où il porterait atteinte au droit de créer une association de travailleurs non constituée aux fins de la loi. Mais cette suggestion soulève justement l’illogisme de la proposition. À mon avis, la conclusion à laquelle arrivent mes collègues et la mesure de redressement qu’ils proposent équivalent à reconnaître le droit à des mesures positives en vue de donner effet à la liberté d’association par voie législative. Le fondement d’un tel droit doit nécessairement découler du droit à la représentation syndicale. Je suis d’avis que c’est là pénétrer dans le domaine complexe et politique des droits socio-économiques et empiéter de façon injustifiée sur les prérogatives du Parlement. Par conséquent, je conclus que l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l’art. 2 de la *LRTFP* ne porte pas atteinte par son objet à l’al. 2d) de la *Charte*.

B. *Les effets de l’exclusion*

La position de l’appelant est que l’exclusion expresse des membres de la GRC du régime de la *LRTFP*, en l’absence de tout autre régime syndical applicable, a pour effet d’encourager les pratiques déloyales en matière de travail et de nuire à la formation d’une association indépendante de travailleurs regroupant les membres de la GRC. À mon avis, il ne faut confondre ni l’absence de droits afférents au régime de la *LRTFP*, ni le défaut de procurer par la loi un autre véhicule associatif aux membres de la GRC avec une violation de la liberté d’association de ceux-ci.

23

24

25

The structure of s. 2 of the *Charter* is very different from that of s. 15 and it is important not to confuse them. While s. 2 defines the specific fundamental freedoms Canadians enjoy, s. 15 provides they are equal before and under the law and have the right to equal protection and equal benefit of the law. The only reason why s. 15 may from time to time be invoked when a statute is underinclusive, that is, when it does not offer the same protection or the same benefits to a person on the basis of an enumerated or analogous ground (on this issue, see *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679), is because this is contemplated in the wording itself of s. 15. The distinguishing feature of s. 15 is that the *Charter* may require the government to extend the special status, benefit or protection it afforded to the members of one group to another group if the exclusion is discriminatory and is based on an enumerated or analogous ground of discrimination. Thus, as Cory J. stated in *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, at para. 107, the exclusion of homosexuality from the list of prohibited grounds of discrimination set out in the Alberta *Individual's Rights Protection Act* violates s. 15 of the *Charter* because:

The *IRPA* in its underinclusive state creates a distinction which results in the denial of the equal benefit and protection of the law on the basis of sexual orientation, a personal characteristic which has been found to be analogous to the grounds enumerated in s. 15. This, in itself, would be sufficient to conclude that discrimination is present and therefore there is a violation of s. 15. The serious discriminatory effects of the exclusion of sexual orientation from the Act reinforce this conclusion.

However, while the letter and spirit of the right to equality sometimes dictate a requirement of inclusion in a statutory regime, the same cannot be said of the individual freedoms set out in s. 2, which generally requires only that the state not interfere and does not call upon any comparative standard. In this case, the state has not restricted the appellant's freedom of association by creating a statutory regime which does not apply to him. The fact that Mr. Delisle cannot invoke the protection of the

La structure de l'art. 2 de la *Charte* est fort différente de celle de l'art. 15 et il importe de ne pas mélanger les deux. Alors que l'art. 2 définit des libertés fondamentales spécifiques dont bénéficient les Canadiens, l'art. 15 leur assure l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi, ainsi qu'un droit égal aux bénéfices de la loi et à sa protection. Si l'art. 15 peut parfois être invoqué lorsqu'une loi a une portée trop restreinte, c'est-à-dire lorsqu'elle n'accorde pas la même protection ou les mêmes avantages à une personne sur la base d'un motif énuméré ou analogue (voir à ce sujet *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679), c'est parce que le texte même de l'art. 15 le prévoit. Lorsque le gouvernement accorde dans une loi un statut particulier, un avantage ou une protection aux membres d'un groupe, la *Charte* peut lui imposer d'étendre cette protection aux membres d'un autre groupe si l'exclusion est discriminatoire et qu'elle est fondée sur un motif de discrimination énuméré ou analogue; c'est là le propre de l'art. 15. Ainsi, dans *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, comme le souligne le juge Cory au par. 107, si l'exclusion de l'homosexualité de la liste des motifs de distinction illicites prévus à l'*Individual's Rights Protection Act* de l'Alberta viole l'art. 15 de la *Charte*, c'est parce que:

De par sa portée trop limitative, l'*IRPA* crée une distinction qui conduit à la négation du droit au même bénéfice et à la même protection de la loi sur le fondement de l'orientation sexuelle, caractéristique personnelle reconnue comme étant analogue aux motifs énumérés à l'art. 15. En soi, cela suffirait pour conclure qu'il y a discrimination et, partant, violation de l'art. 15. Les effets discriminatoires graves de l'exclusion de l'orientation sexuelle de la Loi renforcent cette conclusion.

Or, si le texte et l'esprit du droit à l'égalité emportent parfois une obligation d'inclusion dans un régime législatif, il en va tout autrement des libertés individuelles prévues à l'art. 2, celui-ci n'imposant généralement qu'une obligation de non-ingérence à l'État et ne faisant appel à aucun critère comparatif. Ici, l'État n'a pas diminué la liberté d'association de l'appelant en créant un régime législatif qui ne lui est pas applicable. Le fait que M. Delisle ne puisse invoquer la protection

PSSRA has no impact on his freedom of association under the *Charter*.

In *Big M Drug Mart*, *supra*, this Court discussed the fundamental freedoms entrenched in s. 2 of the *Charter* in the context of freedom of religion. In that case, Dickson J. defined the term “freedom” as follows, at pp. 336-37:

Freedom can primarily be characterized by the absence of coercion or constraint. If a person is compelled by the state or the will of another to a course of action or inaction which he would not otherwise have chosen, he is not acting of his own volition and he cannot be said to be truly free. One of the major purposes of the *Charter* is to protect, within reason, from compulsion or restraint. Coercion includes not only such blatant forms of compulsion as direct commands to act or refrain from acting on pain of sanction, coercion includes indirect forms of control which determine or limit alternative courses of conduct available to others. Freedom in a broad sense embraces both the absence of coercion and constraint, and the right to manifest beliefs and practices. [Emphasis added.]

It is because of the very nature of freedom that s. 2 generally imposes a negative obligation on the government and not a positive obligation of protection or assistance.

With respect to freedom of expression, this principle was articulated by this Court in *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1035:

The traditional view, in colloquial terms, is that the freedom of expression contained in s. 2(b) prohibits gags, but does not compel the distribution of megaphones.

The majority later qualified its remarks by stating, at p. 1039:

Under this approach, a situation might arise in which, in order to make a fundamental freedom meaningful, a posture of restraint would not be enough, and positive governmental action might be required. [Emphasis added.]

The general approach was subsequently confirmed in *Native Women’s Assn. of Canada v. Canada*,

de la *LRTFP* n’a pas d’incidence sur la liberté d’association dont il bénéficie en vertu de la *Charte*.

Dans l’arrêt *Big M Drug Mart*, précité, notre Cour a discuté des libertés fondamentales inscrites à l’art. 2 de la *Charte* dans le contexte de la liberté de religion. Le juge Dickson y définit le terme «liberté» de la manière suivante, aux pp. 336 et 337:

La liberté peut se caractériser essentiellement par l’absence de coercition ou de contrainte. Si une personne est astreinte par l’État ou par la volonté d’autrui à une conduite que, sans cela, elle n’aurait pas choisi d’adopter, cette personne n’agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu’elle est vraiment libre. L’un des objectifs importants de la *Charte* est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte. La coercition comprend non seulement la contrainte flagrante exercée, par exemple, sous forme d’ordres directs d’agir ou de s’abstenir d’agir sous peine de sanction, mais également les formes indirectes de contrôle qui permettent de déterminer ou de restreindre les possibilités d’action d’autrui. La liberté au sens large comporte l’absence de coercition et de contrainte et le droit de manifester ses croyances et pratiques. [Je souligne.]

C’est en raison de la nature même de la liberté que l’art. 2 impose généralement une obligation négative au gouvernement et non une obligation positive de protection ou d’aide.

Eu égard à la liberté d’expression, ce principe a été illustré par notre Cour dans l’arrêt *Haig v. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1035:

Selon le point de vue traditionnel, exprimé dans le langage courant, la garantie de la liberté d’expression énoncée à l’al. 2b) interdit les bâillons mais n’oblige pas à la distribution de porte-voix.

La majorité a toutefois nuancé ses propos plus loin, à la p. 1039, en affirmant:

Suivant cette approche, il pourrait se présenter une situation dans laquelle il ne suffirait pas d’adopter une attitude de réserve pour donner un sens à une liberté fondamentale, auquel cas une mesure gouvernementale positive s’imposerait peut-être. [Je souligne.]

L’approche générale a été confirmée subséquemment par l’arrêt *Assoc. des femmes autochtones du*

26

27

[1994] 3 S.C.R. 627, in which this Court held that the government's decision not to provide financial assistance or extend an invitation to the association involved so that it could express its opinion during discussions on Aboriginal self-determination did not violate s. 2(b) of the *Charter*. This means then that except perhaps in exceptional circumstances, freedom of expression requires only that Parliament not interfere. In my view, the same is true for freedom of association.

Canada c. Canada, [1994] 3 R.C.S. 627, où notre Cour a conclu que la décision du gouvernement de ne pas fournir d'aide financière et de ne pas envoyer une invitation à l'association en cause pour qu'elle puisse s'exprimer dans le cadre des discussions sur l'autodétermination des peuples autochtones ne violait pas l'al. 2b) de la *Charte*. C'est donc dire que la liberté d'expression n'impose, sauf peut-être dans des circonstances exceptionnelles, qu'une obligation de non-ingérence au législateur. À mon avis, il en va de même de la liberté d'association.

28

In the labour relations context, this Court has previously indicated whether the state has a duty to officially recognize employee associations. In *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, *supra*, at p. 384, Cory J., dissenting, made an assertion similar to the one the appellant is making here, namely that:

Dans le contexte des relations du travail, notre Cour s'est déjà prononcée sur l'obligation qu'a l'État de fournir une reconnaissance officielle à une association de travailleurs. Dans l'arrêt *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, précité, à la p. 384, le juge Cory, dissident, avait avancé une proposition similaire à celle que l'appellant fait valoir aujourd'hui, à savoir que:

Once a government has enacted a statutory definition of a group, as a legal entity, then any individual should be able to attempt to get his or her group recognized as such an entity, or to change the existing group entitled to exercise the rights granted under that legislative scheme. Arbitrary or totally discretionary restrictions placed upon the employees' right to choose their association must *prima facie* violate the freedom of association.

Dès qu'un gouvernement adopte une définition législative d'un groupe, à titre d'entité juridique, toute personne devrait pouvoir essayer de le faire reconnaître comme tel ou de changer le groupe déjà habilité à exercer les droits accordés par ce régime législatif. Toute restriction arbitraire ou absolument discrétionnaire apportée au droit des employés de choisir leur association doit, à première vue, enfreindre la liberté d'association.

Although five separate sets of reasons were given in that case, the majority clearly rejected this proposition. Dickson C.J. stated at p. 374:

Bien que cinq motifs distincts aient été publiés dans cet arrêt, la majorité a clairement rejeté cette proposition. Le juge en chef Dickson affirme à la p. 374:

Reluctantly, I find that I am unable to agree with Cory J.'s assertion that once a legislature has chosen to establish a public sector collective bargaining scheme it may not place arbitrary restrictions upon the choice of association with which it will engage in collective bargaining.

Je conclus à regret que je suis incapable de partager l'avis du juge Cory qu'une fois qu'elle a établi un régime de négociation collective dans le secteur public, une législature ne peut pas imposer de restrictions arbitraires au choix de l'association avec laquelle elle entreprendra des négociations collectives.

L'Heureux-Dubé J. added, at p. 394:

Le juge L'Heureux-Dubé, à la p. 394, ajoute:

While s. 42(1)(b) of the Act may affect the ability of an association to gain recognition and therefore to bargain on behalf of employees, it does not fetter the activity recognized and protected by the *Charter*, the associational activity of one person with another.

Bien que l'al. 42(1)b) de la Loi puisse réduire la capacité d'une association d'obtenir la reconnaissance et, par conséquent, de négocier au nom d'employés, il n'entrave pas l'activité reconnue et protégée par la *Charte*, l'activité collective d'une personne avec une autre.

Writing for himself and La Forest J., Sopinka J. concluded at pp. 405 and 407-8:

Putting the incorporation point aside for the moment, it is plain that the statutory monopoly created by s. 42(1)(b) has no effect on the existence of the Institute or the ability of any individual to be a member of the Institute. . . .

The respondent Commissioner . . . argues that nothing in the impugned section affects the existence, membership or maintenance of any association.

Upon considering the words of the impugned section, I find myself in agreement with the respondent. I observe that s. 42(1)(b) does not prohibit the establishment of or membership in other unions, and it does not prevent any such union from seeking incorporation under the Act. [Emphasis in original.]

It is accordingly settled that the exclusion of a group of workers from a specific statutory regime does not preclude the establishment of a parallel, independent employee association, and thus does not violate s. 2(d) of the *Charter*. Neither is there any violation of s. 2(d) merely because one group of workers is included in the regime while another is not.

I find this conclusion very sensible. To accept the appellant's assertion to the contrary would be to prohibit, based on an "all or nothing" policy, any government action intended to promote fundamental freedoms, as it suggests that Parliament should promote all forms of expression and all associations equally or else it will repress some of them and, therefore, violate s. 2 of the *Charter*. Thus, according to this line of reasoning, the state could not financially support the theatre because that would violate the freedom of expression of musicians; it could not help charitable organizations without violating the freedom of association of chess clubs. In short, under no circumstances could the state protect or assist a particular association or form of expression in any way, unless it helped them all equally. That is why it is clear that this type of reasoning should be limited to the class of subjects under s. 15 and confined to the enumerated and analogous grounds of discrimination. As long as Parliament's decision is consistent with the

Enfin, le juge Sopinka, appuyé par le juge La Forest, conclut aux pp. 405, 407 et 408, que:

Si on fait abstraction pour l'instant de la question de la constitution en personne morale, il est clair que le monopole créé par l'al. 42(1)b) n'a aucun effet sur l'existence de l'Institut, ni sur la capacité pour une personne d'y adhérer. . . .

Le Commissaire intimé [...] soutient que rien dans la disposition contestée ne touche l'existence de l'association, son maintien ou l'appartenance à celle-ci.

À l'analyse du texte de la disposition contestée, je partage l'avis de l'intimé. Je remarque que l'al. 42(1)b) n'interdit pas la constitution d'autres syndicats, ni l'appartenance à ceux-ci, et il n'empêche aucun de ces syndicats de demander la constitution en personne morale en vertu de la Loi. [Souligné dans l'original.]

Il est donc établi que l'exclusion d'un groupe de travailleurs d'un régime législatif particulier n'a pas pour effet d'interdire la formation d'une association indépendante de travailleurs en parallèle et, de ce fait, ne viole pas l'al. 2d) de la *Charte*. Il n'y a pas non plus violation de l'al. 2d) simplement en raison du fait qu'un groupe de travailleurs est admis au régime alors qu'un autre ne l'est pas.

Cette conclusion me paraît fort sage. Accepter la proposition contraire de l'appelant, c'est en fait interdire, au nom de la politique du tout ou rien, toute action gouvernementale visant à favoriser les libertés, puisque le législateur devrait selon lui favoriser également toutes les formes d'expression et toutes les associations, sans quoi il se trouverait à réprimer certaines d'entre elles et à violer ainsi l'art. 2 de la *Charte*. Selon ce raisonnement, donc, l'État ne pourrait financer le théâtre puisque cela violerait la liberté d'expression des musiciens; il ne pourrait aider les associations caritatives sans violer la liberté d'association des clubs de joueurs d'échecs. En bref, il ne pourrait en aucun cas protéger ou aider de quelque façon que ce soit une association ou forme d'expression en particulier, à moins de les aider toutes de façon égale. C'est pourquoi il est clair que ce genre de raisonnement doit être confiné au domaine de l'art. 15 et délimité par les motifs de discrimination énumérés et les motifs analogues. Dans la mesure où le choix

other provisions of the *Charter*, it must be open to the government to determine which associations or forms of expression are entitled to special support or protection. In the labour relations context, the government must be able to choose the employee organizations with which it will negotiate.

du législateur est conforme aux autres dispositions de la *Charte*, il doit être loisible au gouvernement de déterminer quelles associations ou formes d'expression doivent bénéficier d'un appui ou d'une protection particulière. Dans le contexte des relations du travail, le gouvernement doit pouvoir décider avec quelles organisations syndicales il compte négocier.

30 The appellant argues that the specific and exclusive exclusion of RCMP members from any statutory regime has an important chill on freedom of association because it clearly indicates to its members that unlike all other employees, they cannot unionize, and what is more, that they must not get together to defend their interests with respect to labour relations. Even if this were true, it should first be noted that the greater protection offered by trade union representation is completely separate from the simple creation of an independent association; second, one must admit that the exclusion of RCMP members is hardly exclusive. Numerous other groups such as the armed forces, senior executives in the public service, and indeed judges are in a similar situation. The chill is therefore greatly reduced, if it exists at all.

L'appelant soutient que l'exclusion spécifique et exclusive des membres de la GRC de tout régime législatif crée un effet dissuasif important concernant la liberté de s'associer car il envoie clairement à ses membres le message que, contrairement à tous les autres employés, ils ne peuvent se syndiquer, et qui plus est, qu'ils ne doivent pas s'associer pour défendre leurs intérêts en matière de relations du travail. Or, même si ceci était vrai, il faut d'une part retenir que la protection plus large de la représentation syndicale est tout à fait distincte de la simple formation d'une association indépendante, et d'autre part admettre que l'exclusion des membres de la GRC n'est pas du tout exclusive. De nombreux autres groupes, tels les forces armées, les cadres supérieurs de la fonction publique, voire les juges, sont dans une situation similaire. L'effet dissuasif s'en trouve donc très diminué, si tant est même qu'il existe.

31 Moreover, it is difficult to argue that the exclusion of RCMP members from the statutory regime of the *PSSRA* prevents the establishment of an independent employee association because RCMP members have in fact formed such an association in several provinces, including Quebec, where "C" Division was created by Mr. Delisle himself. If there is intimidation with respect to the establishment of a non-union association, it is not a result of the Act. It is also curious that the appellant would complain of interference with his efforts to create a non-union association when his association has in fact attempted to obtain union certification and brought legal proceedings because it failed to obtain certification.

Il est d'ailleurs difficile de prétendre que l'exclusion des membres de la GRC du régime législatif de la *LRTFP* a pour effet d'empêcher la formation d'une association indépendante de travailleurs puisqu'en réalité les membres de la GRC ont formé une telle association dans plusieurs provinces, y compris le Québec, où la division C a été créée par M. Delisle lui-même. S'il y a intimidation relativement à la formation d'une association non syndicale, elle ne vient pas de la loi. Il est aussi singulier que l'appelant se plaigne d'ingérence dans ses efforts pour créer une association non syndicale alors que son association a justement tenté d'obtenir l'accréditation syndicale et lancé des procédures judiciaires en raison du défaut d'obtenir cette accréditation.

32 Last, it certainly cannot be claimed in the case at bar that the exclusion under para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* leaves

Enfin, on ne peut surtout prétendre en l'espèce que l'exclusion effectuée par l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l'art. 2 de la

RCMP members without any protection against the employer's attempts to interfere with the establishment of an independent employee association. If RCMP management has used unfair labour practices with the object of interfering with the creation of "C" Division, or if the internal regulations of the RCMP contemplate such a purpose or effect, it is open to the appellant or any other party with standing to challenge these practices directly by relying on s. 2(d), as the RCMP is part of the government within the meaning of s. 32(1) of the *Charter*.

On the whole, the fundamental freedoms protected by s. 2 of the *Charter* do not impose a positive obligation of protection or inclusion on Parliament or the government, except perhaps in exceptional circumstances which are not at issue in the instant case. In accordance with the decision of the majority of this Court in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, *supra*, there is no violation of s. 2(d) of the *Charter* when certain groups of workers are excluded from a specific trade union regime. The ability to form an independent association and to carry on the protected activities described below, the only items protected by the *Charter*, exists independently of any statutory regime. Freedom of association does not include the right to establish a particular type of association defined in a particular statute; this kind of recognition would unduly limit the ability of Parliament or a provincial legislature to regulate labour relations in the public service and would subject employers, without their consent, to greater obligations toward the association than toward their employees individually. I share the opinion expressed by McIntyre J. in *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, *supra*, at p. 415, when he states that labour relations is an area in which a deferential approach is required in order to leave Parliament enough flexibility to act. The effects of para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* do not infringe the appellant's freedom of association.

LRTFP laisse les membres de la GRC sans aucune protection contre les tentatives de l'employeur de nuire à la formation d'une association indépendante de travailleurs. Si des pratiques déloyales de travail ont été employées par la direction de la GRC dans le but de nuire à la formation de la division C, ou si la réglementation interne de la GRC vise un tel but ou a un tel effet, il est tout à fait possible pour l'appelant et pour tout autre personne ayant intérêt pour agir, de contester directement ces pratiques en invoquant l'al. 2d), la GRC faisant partie du gouvernement au sens du par. 32(1) de la *Charte*.

En définitive, les libertés fondamentales protégées par l'art. 2 de la *Charte* n'imposent pas d'obligation positive de protection ou d'inclusion au Parlement ou au gouvernement, sauf peut-être dans des circonstances exceptionnelles qui ne sont pas invoquées en l'espèce. Conformément à la décision majoritaire de notre Cour dans *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, précité, il n'y a pas de violation de l'al. 2d) de la *Charte* lorsque certains groupes de travailleurs sont exclus d'un régime syndical particulier. La capacité de former une association indépendante et d'exercer les activités protégées décrites ci-dessous, seuls éléments protégés par la *Charte*, existe en dehors de tout cadre législatif. La liberté d'association ne comprend pas le droit de former un type particulier d'association défini par une loi particulière; une telle reconnaissance limiterait indûment la possibilité du Parlement ou d'une législature de réglementer les relations du travail dans la fonction publique et imposerait aux employeurs, sans leur consentement, des devoirs plus grands envers l'association que ceux qu'ils ont envers les employés individuellement. Je partage l'avis exprimé par le juge McIntyre à la p. 415 du *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, précité, lorsqu'il affirme que les relations du travail sont un domaine où il faut faire preuve de prudence afin de laisser une marge de manœuvre adéquate au législateur. Les effets de l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» de l'art. 2 de la *LRTFP* ne portent pas atteinte à la liberté d'association de l'appelant.

II. Content of the Protection that Section 2(d) Provides an Employee Association

34 The appellant points to the existence of a large number of internal RCMP rules that might violate freedom of association, including s. 3(2) of the *Commissioner's Standing Orders (Division Staff Relations Representative Program)*, ss. 39(1) and 39(2) of the Code of Conduct, SOR/88-361, Part III, and certain acts of the Commissioner cited in evidence. It is important to note, however, that although these government acts and these rules of law are undeniably subject to constitutional review given the RCMP's status as an agent of the Crown, the appellant has not challenged them directly. Therefore, this Court is not required to consider their constitutionality. As I said before, the appellant or any other person with standing may directly challenge these practices by relying on s. 2(d).

35 In my opinion, the answer to the problem posed by the acts and rules in question does not lie in striking down para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA*. This provision has nothing to do with the Orders-in-Council and the Code of Conduct. The validity of the acts and rules in question must be analysed independently, in light of the previous decisions of this Court regarding the scope of s. 2(d) of the *Charter*. For ease of reference, here again is the concept of freedom of association the majority of this Court accepted in *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, *supra*, at para. 112:

... 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.

36 With this definition as a starting point, and knowing that s. 2 of the *Charter* generally imposes

II. Contenu de la protection offerte par l'al. 2d) à une association de travailleurs

L'appelant souligne l'existence d'un nombre important de règles internes de la GRC qui sont susceptibles de violer sa liberté d'association, notamment le par. 3(2) des *Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)* et les par. 39(1) et (2) du Code de déontologie, DORS/88-361, partie III, de même que certains actes du Commissaire mentionnés en preuve. Il est important de souligner, cependant, que ces actes gouvernementaux et ces règles de droit, bien qu'ils soient indéniablement soumis à la révision constitutionnelle étant donné que la GRC est un mandataire de l'État, n'ont pas été contestés directement par l'appelant. Notre Cour n'est donc pas appelée à en examiner la constitutionnalité. Comme je l'ai mentionné précédemment, l'appelant et toute autre personne ayant intérêt pour agir peuvent contester directement ces pratiques en invoquant l'al. 2d).

Selon moi, la réponse au problème posé par les actes et règles en cause ne se trouve pas dans l'abrogation de l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l'art. 2 de la *LRTFP*. Ce texte n'a rien à voir avec les décrets et le Code de déontologie. La validité des actes et règles en question doit être analysée de façon indépendante à la lumière de la jurisprudence antérieure de notre Cour concernant l'étendue de l'al. 2d) de la *Charte*. Pour faciliter la lecture des motifs, je répète ici la notion de liberté d'association acceptée par notre Cour à la majorité dans l'arrêt *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, précité, au par. 112:

... 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.

Partant de cette définition, et sachant que l'art. 2 de la *Charte* n'impose généralement pas d'oblige-

no positive obligations on the government, it is clear that all of the acts or rules of law that prohibit the formation or maintenance of an independent employee association, or that impose sanctions on those who wish to create such an organization or participate in its lawful activities, infringe the *Charter* unless they are justified under s. 1. In other words, subject to s. 1, RCMP management cannot prohibit activities in association that RCMP members may carry on individually; see *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, *supra*, at para. 113. Nothing requires the RCMP to set up mechanisms for negotiating working conditions or grievance arbitration; it can very well set all working conditions for its members without violating s. 2(d). All freedom of association implies is that the existing mechanisms are as open to independent employee associations as to individual RCMP members, absent a trade union representation regime for the RCMP, of course. This does not require the RCMP to grant official recognition to these independent employee associations.

Since this Court's decision in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, *supra*, it is clear that under the trade union certification system, the government may limit access to mechanisms that facilitate labour relations to one employee organization in particular, and impose certain technical rules on that organization. It goes without saying that it must, however, be a genuine employee association that management does not control. Otherwise, there would be a violation of s. 2(d). This said, I repeat that there is no general obligation for the government to provide a particular legislative framework for its employees to exercise their collective rights. However, they may freely set up an independent employee association which is protected against employer interference in its business by s. 2(d) of the *Charter* and which may carry on

tion positive au gouvernement, il est clair que tous les actes ou règles de droit qui interdisent la formation ou le maintien d'une association indépendante de travailleurs, ou qui imposent des sanctions à ceux qui désirent créer une telle association ou participer à ses activités légitimes, portent atteinte à la *Charte*, à moins qu'ils ne soient justifiés en vertu de l'article premier. Autrement dit, sous réserve de l'article premier, la direction de la GRC ne peut pas interdire l'exercice collectif des activités que les membres de la GRC peuvent exercer individuellement; voir l'arrêt *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, précité, au par. 113. Rien n'oblige la GRC à mettre en place des mécanismes de négociation des conditions de travail ou d'arbitrage de griefs; elle peut très bien fixer toutes les conditions de travail de ses membres sans violer l'al. 2d). Tout ce que la liberté d'association suppose, c'est que les mécanismes en place soient ouverts aux associations indépendantes de travailleurs dans la même mesure qu'ils le sont aux membres de la GRC individuellement, en l'absence d'un régime de représentation syndicale pour la GRC bien entendu. Ceci n'engage pas la GRC à accorder une reconnaissance officielle aux dites associations indépendantes de travailleurs.

Depuis la décision de cette Cour dans *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, précitée, il est clair que le gouvernement peut restreindre l'accès aux mécanismes facilitant les relations du travail à une organisation syndicale en particulier en vertu du système d'accréditation syndicale, organisation à laquelle il peut imposer certaines règles de forme. Il va de soi qu'il doit cependant s'agir d'une véritable association de travailleurs qui n'est pas contrôlée par la direction. Dans le cas contraire, l'al. 2d) se trouverait à être violé. Ceci dit, je répète qu'il n'existe aucune obligation générale pour le gouvernement de fournir un cadre législatif particulier pour l'exercice des droits collectifs de ses employés. Mais l'association indépendante de travailleurs peut être librement formée par ceux-ci. Elle est protégée contre l'ingérence de l'employeur dans ses affaires par l'al. 2d) de la *Charte*. Elle peut aussi exercer toute activité licite

any lawful activity that its members may carry on individually, including representing their interests.

III. Freedom of Expression and the Right to Equality

38 The appellant and certain interveners in particular argue that the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* violates the members' freedom of expression and right to equality. The reasoning that applies to the issue of freedom of association also applies here. As I said before, except in exceptional circumstances, freedom of expression imposes only an obligation that Parliament not interfere (see in this regard *Native Women's Assn. of Canada v. Canada, supra*), and the exclusion of RCMP members therefore cannot violate it.

39 The appellant argues, however, that the main purpose of forming a recognized association is to convey a collective message that is distinct from that of its members. At para. 118 of his factum, he states:

The whole purpose of forming a union is to send the following message to the employer:

“We have joined together in our own union. We are expressing our collective solidarity. We will be heard.”

Therefore, in his opinion, this is one of those exceptional cases where the government has a positive obligation to act in order to give true meaning to freedom of expression. I am of the view that such a message of solidarity is not a distinct message from that which might come from an association that is not recognized under the *PSSRA*.

40 In the current situation, the message of solidarity is the same whether it is expressed by an association the employer does not recognize or by an employee organization. Only the effectiveness of the message differs from one situation to the other. The medium used to convey the message must not be confused with the message itself. Although s. 2(b) may be violated when Parliament restricts access to a medium, it does not require Parliament to make that medium available (or, as I said

que ses membres peuvent exercer individuellement, y compris la représentation de leurs intérêts.

III. La liberté d'expression et le droit à l'égalité

L'appelant et en particulier certains intervenants soutiennent que l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* viole leur liberté d'expression ainsi que leur droit à l'égalité. Le raisonnement applicable à la question de la liberté d'association est aussi applicable à ces nouveaux arguments. Comme je l'ai indiqué plus tôt, la liberté d'expression n'impose, sauf dans des circonstances exceptionnelles, qu'une obligation de non-ingérence au législateur (voir à ce sujet *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada, précité*) et de ce fait, l'exclusion des membres de la GRC ne saurait la violer.

L'appelant prétend pourtant que la formation d'une association reconnue a pour objet principal la transmission d'un message collectif distinct de celui de ses membres. Il affirme au par. 118 de son mémoire:

[TRADUCTION] La formation d'un syndicat a pour seul objet d'envoyer le message suivant à l'employeur:

«Nous avons formé notre propre syndicat. Nous exprimons notre solidarité collective. Nous serons écoutés.»

Par conséquent, selon lui, il s'agit ici d'un de ces cas exceptionnels où le gouvernement a une obligation positive d'agir en vue de donner un sens véritable à la liberté d'expression. Je suis d'avis qu'un tel message de solidarité n'est pas un message distinct de celui qui peut émaner d'une association non reconnue sous le régime de la *LRTFP*.

Dans la situation actuelle, le message de solidarité est le même, qu'il soit exprimé par une association non reconnue par l'employeur ou par une organisation syndicale. Seule l'efficacité du message diffère d'une situation à l'autre. Il ne faut pas confondre le mécanisme de transmission avec le message lui-même. Bien que l'al. 2b) puisse être violé lorsque le législateur restreint l'accès à un mécanisme particulier, il n'oblige pas le législateur à le mettre en place (ni, comme je l'ai mentionné

before, to ensure equal use for all, subject to the requirements of s. 15). A similar issue arose in *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084, where this Court held that entirely prohibiting posting on utility poles violated s. 2(b), but that freedom of expression did not require the government to install notice boards to promote posting.

The message of solidarity the appellant wishes to express exists independently of any official form of recognition. Even if the exclusion of RCMP members by the *PSSRA* diminished the effectiveness of the conveyance of this message, this would not violate s. 2(b).

The appellant also argues that his exclusion from the *PSSRA* is discriminatory and deprives him of a benefit of the law. This Court was recently asked to examine s. 15 of the *Charter* in detail in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497. The approach adopted by the Court need not be explained again. In the case at bar, it is clear that the effect of the statute is to impose differential treatment on the appellant, depriving him and other RCMP members of a benefit available to most other public service employees.

However, it must be established whether this distinction is based on one or more grounds enumerated in s. 15 or analogous thereto, and ultimately the issue of whether the distinction in question is discriminatory must be considered. Since no enumerated ground was argued, I believe I should repeat what my colleague McLachlin J. and I said in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, at para. 13:

What . . . are the criteria by which we identify a ground of distinction as analogous? The obvious answer is that we look for grounds of distinction that are analogous or like the grounds enumerated in s. 15 — race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability. It seems to us that what these

précédemment, à en assurer l'usage égal pour tous, sous réserve des exigences de l'art. 15). Une question analogue s'est posée dans l'arrêt *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084, où notre Cour a jugé que le fait de restreindre complètement l'affichage sur les poteaux de services publics violait l'al. 2b), mais que la liberté d'expression n'obligeait pas le gouvernement à installer des panneaux dans le but de favoriser l'affichage.

Le message de solidarité que l'appellant désire exprimer existe indépendamment de toute forme de reconnaissance officielle. Même si l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* avait pour effet de rendre la transmission de ce message moins efficace, ceci ne violerait pas l'al. 2b).

L'appellant prétend aussi que son exclusion du régime de la *LRTFP* est discriminatoire et qu'elle le prive du bénéfice de la loi. Notre Cour a récemment été appelée à examiner en détail l'art. 15 de la *Charte* dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497. Il n'est pas nécessaire d'expliquer à nouveau la méthodologie adoptée par la Cour. En l'espèce, il est clair que la loi a pour effet d'imposer un traitement différent à l'appellant, privant celui-ci et les autres membres de la GRC d'un avantage accordé à la plupart des autres employés de la fonction publique.

Il faut cependant établir si cette distinction est fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés à l'art. 15 ou des motifs analogues à ceux-ci, et enfin examiner si la distinction en cause est discriminatoire. Puisqu'aucun motif énuméré n'est invoqué, je crois qu'il y a lieu de rappeler ici ce que ma collègue le juge McLachlin et moi-même avons indiqué au par. 13 de l'arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203:

. . . quels sont les critères qui permettent de qualifier d'analogue un motif de distinction? La réponse est évidente, il s'agit de chercher des motifs de distinction analogues ou semblables aux motifs énumérés à l'art. 15 — la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou

41

42

43

grounds have in common is the fact that they often serve as the basis for stereotypical decisions made not on the basis of merit but on the basis of a personal characteristic that is immutable or changeable only at unacceptable cost to personal identity. This suggests that the thrust of identification of analogous grounds at the second stage of the *Law* analysis is to reveal grounds based on characteristics that we cannot change or that the government has no legitimate interest in expecting us to change to receive equal treatment under the law. To put it another way, s. 15 targets the denial of equal treatment on grounds that are actually immutable, like race, or constructively immutable, like religion. Other factors identified in the cases as associated with the enumerated and analogous grounds, like the fact that the decision adversely impacts on a discrete and insular minority or a group that has been historically discriminated against, may be seen to flow from the central concept of immutable or constructively immutable personal characteristics, which too often have served as illegitimate and demeaning proxies for merit-based decision making.

physiques. Il nous semble que le point commun entre ces motifs est le fait qu'ils sont souvent à la base de décisions stéréotypées, fondées non pas sur le mérite de l'individu mais plutôt sur une caractéristique personnelle qui est soit immuable, soit modifiable uniquement à un prix inacceptable du point de vue de l'identité personnelle. Ce fait tend à indiquer que l'objet de l'identification de motifs analogues à la deuxième étape de l'analyse établie dans *Law* est de découvrir des motifs fondés sur des caractéristiques qu'il nous est impossible de changer ou que le gouvernement ne peut légitimement s'attendre que nous changions pour avoir droit à l'égalité de traitement garantie par la loi. Autrement dit, l'art. 15 vise le déni du droit à l'égalité de traitement pour des motifs qui sont immuables dans les faits, par exemple la race, ou qui sont considérés immuables, par exemple la religion. D'autres facteurs, que la jurisprudence a rattachés aux motifs énumérés et analogues, tel le fait que la décision produise des effets préjudiciables à une minorité discrète et isolée ou à un groupe qui a historiquement fait l'objet de discrimination, peuvent être considérés comme émanant du concept central que sont les caractéristiques personnelles immuables ou considérées immuables, caractéristiques qui ont trop souvent servi d'ersatz illégitimes et avilissants de décisions fondées sur le mérite des individus.

44 In this case the appellant has not established that the professional status or employment of RCMP members are analogous grounds. It is not a matter of functionally immutable characteristics in a context of labour market flexibility. A distinction based on employment does not identify, here, "a type of decision making that is suspect because it often leads to discrimination and denial of substantive equality" (*Corbiere*, at para. 8), in view in particular of the status of police officers in society.

Dans la présente affaire, l'appelant n'a pas établi que le statut professionnel ou l'emploi des membres de la GRC sont des motifs analogues. Il ne s'agit pas de caractéristiques fonctionnellement immuables dans un contexte de fluidité du marché du travail. La distinction fondée sur l'emploi n'indique pas, ici, «qu'un certain processus décisionnel est suspect parce qu'il aboutit souvent à la discrimination et au déni du droit à l'égalité réelle» (*Corbiere*, au par. 8), compte tenu notamment du statut de policier dans la société.

45 Moreover, the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* is not discriminatory. This is confirmed simply by referring to para. 88 of *Law* regarding the discriminatory nature of a distinction:

Plus encore, l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* n'est pas discriminatoire. Il suffit pour s'en convaincre de se référer au par. 88 de l'arrêt *Law* au sujet du caractère discriminatoire d'une distinction:

In general terms, the purpose of s. 15(1) is to prevent the violation of essential human dignity and freedom through the imposition of disadvantage, stereotyping, or political or social prejudice, and to promote a society in which all persons enjoy equal recognition at law as human beings or as members of Canadian society,

En termes généraux, l'objet du par. 15(1) est d'empêcher qu'il y ait atteinte à la dignité et à la liberté humaines essentielles au moyen de l'imposition de désavantages, de stéréotypes ou de préjugés politiques ou sociaux, et de promouvoir une société dans laquelle tous sont également reconnus dans la loi en tant qu'êtres

equally capable and equally deserving of concern, respect and consideration.

The existence of a conflict between the purpose or effect of an impugned law and the purpose of s. 15(1) is essential in order to found a discrimination claim. The determination of whether such a conflict exists is to be made through an analysis of the full context surrounding the claim and the claimant.

According to the evidence, police officers in general and RCMP members in particular enjoy an excellent reputation in Canadian society. As the respondent points out, their exclusion from the trade union regime in no way affects their dignity or suggests that they deserve less respect than anyone else. I am of the view that a reasonable person in the appellant's position would conclude that it is because RCMP members perform a crucial function in maintaining order during conflicts that may arise in society that Parliament set them apart from other public service employees. Whether this view is correct or not, it does not adversely affect the appellant's dignity and is not based on a characteristic attributed stereotypically to police officers as a group.

The appellant has therefore not discharged his burden of showing that the distinction created by para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* is discriminatory within the meaning of s. 15 of the *Charter*.

IV. Disposition

In view of all of the foregoing, I would dismiss the appeal without costs and answer the constitutional questions as follows:

- (1) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of "employee" at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe or deny the appellant's freedom of expression guaranteed in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

humains ou que membres de la société canadienne, tous aussi capables, et méritant le même intérêt, le même respect et la même considération.

Il doit absolument y avoir un conflit entre l'objet ou les effets de la loi contestée et l'objet du par. 15(1) pour fonder une allégation de discrimination. L'existence d'un tel conflit doit être établie au moyen de l'analyse de l'ensemble du contexte entourant l'allégation et le demandeur.

Selon la preuve, les policiers en général et les membres de la GRC en particulier jouissent d'une excellente réputation dans la société canadienne. Comme le souligne l'intimé, l'exclusion de ceux-ci du régime syndical n'affecte en rien leur dignité et ne saurait suggérer qu'ils méritent moins de considération que toute autre personne. Je suis d'avis qu'une personne raisonnable dans la position de l'appelant jugerait que c'est parce que les membres de la GRC exercent une fonction cruciale dans le maintien de l'ordre lors des conflits qui peuvent survenir dans la société que le législateur les a distingués des autres employés de la fonction publique. Que cette perception soit exacte ou non, elle ne porte pas atteinte à la dignité de l'appelant et elle ne repose pas sur une caractéristique attribuée de manière stéréotypée au groupe des policiers.

En conséquence, l'appelant ne s'est pas déchargé du fardeau qui lui incombe de démontrer que la distinction créée par l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» contenue à l'art. 2 de la *LRTFP* est discriminatoire au sens de l'art. 15 de la *Charte*.

IV. Dispositif

Considérant tout ce qui précède, je suis d'avis de rejeter le pourvoi, sans accorder de dépens, et de répondre aux questions constitutionnelles de la manière suivante:

- (1) L'article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte à la liberté d'expression garantie à l'appelant par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

46

47

No.

- (2) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe or deny the appellant’s freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

- (3) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe upon the appellant’s equality rights guaranteed in s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

- (4) If the answer to questions 1, 2, or 3 is in the affirmative, can s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* be justified under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Not applicable.

The following are the reasons delivered by

Non.

- (2) L’article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte à la liberté d’association garantie à l’appelant par l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

- (3) L’article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte aux droits à l’égalité garantis à l’appelant par le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

- (4) En cas de réponse affirmative aux première, deuxième ou troisième questions, l’art. 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* peuvent-ils être justifiés au sens de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Inapplicable.

Version française des motifs rendus par

48

CORY AND IACOBUCCI JJ. (dissenting) — This appeal is about the basic freedom of employees to associate informally together in pursuit of their mutual interests. The appellant, Gaétan Delisle, is a member of the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”). The central issue raised by his appeal is whether the legislation he challenges has the purpose or effect of interfering with his constitutionally protected freedom to participate in a labour association of RCMP members. If the answer to this question is yes, it must then be determined whether the infringement may be saved under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

LES JUGES CORY ET IACOBUCCI (dissidents) — Le présent pourvoi porte sur la liberté fondamentale des employés de s’associer de façon informelle pour défendre leurs intérêts communs. L’appelant, Gaétan Delisle, est membre de la Gendarmerie royale du Canada («GRC»). La question principale que soulève son pourvoi est de savoir si la mesure législative qu’il conteste a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté, que lui garantit la Constitution, de participer aux activités d’une association d’employés composée de membres de la GRC. Si la réponse à cette question est affirmative, il faudra ensuite déterminer si l’atteinte en cause peut être sauvegardée en vertu de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

I. Factual Background

In 1985, RCMP members in Quebec formed the Association des membres de la Division “C” (now the Association des membres de la police montée du Québec). It was an informal association created with the aim of representing the job-related interests of members. In 1987, the appellant, who was president of the Association des membres de la Division “C”, brought a motion personally before the Superior Court of Quebec, requesting that para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35 (“PSSRA”), and s. 6 of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, be declared of no force or effect as violating ss. 2(d), 2(b), and 15(1) of the *Charter*. Paragraph (e) expressly excludes RCMP members from the application of the PSSRA. Section 6 of the *Canada Labour Code* provides that Part I of the Code does not apply to employees of Her Majesty in right of Canada. His motion was dismissed by Michaud J. on November 28, 1989, and a subsequent appeal to the Court of Appeal for Quebec was dismissed on January 29, 1997. Baudouin J.A. dissented on the freedom of association issue.

The appellant has appealed to this Court. His purpose-based freedom of association argument regarding the PSSRA is straightforward. He states that the purpose of the exclusion of RCMP members from the PSSRA was to reinforce the federal government’s long-standing policy of preventing or impeding the formation of RCMP member associations. In his words, “the purpose of the impugned provisions is to prevent formation of a union . . . and therein lies their basic inconsistency with the *Charter* guarantee of freedom of association”.

II. Summary of Findings

It is important to emphasize at the outset that this appeal relates directly to the core of the *Charter*’s freedom of association guarantee. Although previous decisions of this Court have concluded

I. Contexte factuel

En 1985, des membres de la GRC œuvrant au Québec ont formé l’Association des membres de la Division «C» (maintenant l’Association des membres de la police montée du Québec). Il s’agissait d’une association informelle créée dans le but de défendre les intérêts de ses membres en matière d’emploi. En 1987, l’appelant, alors président de l’Association des membres de la Division «C», a déposé une requête en sa qualité personnelle devant la Cour supérieure du Québec, en vue de faire déclarer inopérants l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35 («LRTFP»), ainsi que l’art. 6 du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, pour le motif qu’ils contrevenaient aux al. 2d) et 2b), et au par. 15(1) de la *Charte*. L’alinéa e) soustrait expressément les membres de la GRC à l’application de la LRTFP. L’article 6 du *Code canadien du travail* prévoit que la partie I du Code ne s’applique pas aux employés de Sa Majesté du chef du Canada. Le juge Michaud a rejeté sa requête le 28 novembre 1989, et l’appel subséquent devant la Cour d’appel du Québec a été rejeté le 29 janvier 1997. Le juge Baudouin était dissident sur la question de la liberté d’association.

L’appelant s’est pourvu devant notre Cour. L’argument de la liberté d’association fondé sur l’objet visé qu’il avance relativement à la LRTFP est simple. Il affirme que l’exclusion des membres de la GRC du régime de la LRTFP a pour objet de renforcer la politique de longue date du gouvernement fédéral qui est d’empêcher ou d’entraver la formation d’associations de membres de la GRC. Pour reprendre ses termes, [TRADUCTION] «les dispositions contestées ont pour objet d’empêcher la formation d’un syndicat [. . .] d’où leur incompatibilité fondamentale avec la liberté d’association garantie par la *Charte*».

II. Résumé des conclusions

Il importe de souligner, au départ, que le présent pourvoi touche directement au cœur de la liberté d’association garantie par la *Charte*. Bien que notre Cour ait déjà conclu que certaines restric-

49

50

51

that certain restrictions upon collective bargaining and strike activity do not infringe the *Charter's* freedom of association guarantee, this appeal is not concerned with the right to strike or to bargain collectively. The appellant does not argue that he has a constitutional entitlement to participate in a certified trade union under the *PSSRA* with the right to engage in collective bargaining. His submissions are focussed upon the purpose and effect of the legislation in relation to basic associational activities by RCMP members. Although the respondent and several of the interveners sought to characterize the issue in this appeal as relating more broadly to collective bargaining, we do not consider it necessary or appropriate to go beyond the scope of the appellant's narrow claim. We are concerned here with the issue of whether the purpose or effect of the legislation is to interfere with the basic freedom of employees to associate informally in pursuance of their mutual interests as employees. It is clear in light of the jurisprudence of this Court that s. 2(d) of the *Charter* does protect this freedom.

tions en matière de négociation collective et de débrayage ne portent pas atteinte à la liberté d'association garantie par la *Charte*, le présent pourvoi ne porte ni sur le droit de faire la grève ni sur celui de négocier collectivement. L'appellant ne prétend pas que la Constitution lui reconnaît le droit de participer aux activités d'un syndicat accrédité sous le régime de la *LRTFP*, auquel s'ajoute le droit de négocier collectivement. Son argumentation est axée sur l'objet et l'effet de la mesure législative en cause relativement aux activités associatives fondamentales des membres de la GRC. Bien que l'intimé et plusieurs intervenants aient cherché à décrire la question en litige dans le présent pourvoi comme se rapportant de manière plus générale à la négociation collective, nous considérons qu'il n'est ni nécessaire ni approprié d'aller au-delà de la demande restreinte de l'appellant. La question qui nous intéresse en l'espèce est de savoir si la mesure législative en cause a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté fondamentale des employés de s'associer de façon informelle pour défendre leurs intérêts communs en tant qu'employés. Il ressort nettement de la jurisprudence de notre Cour que l'al. 2d) de la *Charte* protège cette liberté.

52

Our analysis herein will begin with a summary of the extensive and uncontested jurisprudential and legislative foundation for the freedom of employees to form and participate in informal associations. Next, we examine in detail Parliament's purpose in excluding members of the RCMP from the application of the *PSSRA*. In our view, the appellant's purpose-based freedom of association claim is well founded. In light of the history of the RCMP and the social and legislative context surrounding the enactment of para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA*, we find that para. (e) has the improper purpose of seeking to maintain the inability of RCMP members to associate into labour associations, aside altogether from any negative effects that the provision may have upon such associations. We conclude that the impugned provision is not saved under s. 1.

Notre analyse en l'espèce commence par un résumé du fondement jurisprudentiel et législatif, approfondi et incontesté, de la liberté des employés de former des associations informelles et de participer à leurs activités. Ensuite, nous examinons en détail l'objet visé par le législateur en soustrayant les membres de la GRC à l'application de la *LRTFP*. À notre avis, l'argument de la liberté d'association fondé sur l'objet visé, avancé par l'appellant, est bien fondé. Compte tenu de l'histoire de la GRC et du contexte social et législatif dans lequel a été adopté l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *LRTFP*, nous concluons que l'al. e) a pour objet abusif de maintenir l'incapacité des membres de la GRC de former des associations d'employés, indépendamment de tout effet négatif que cette disposition peut avoir sur de telles associations. Nous concluons que la disposition contestée n'est pas sauvegardée par l'article premier.

In light of our finding with respect to the appellant’s s. 2(d) claim, it is not necessary to address the question of whether the impugned legislation has impermissible effects, or the appellant’s claims under ss. 2(b) or 15(1) of the *Charter*. Similarly, in light of our finding regarding the *PSSRA*, we make no comment as to the constitutional validity of s. 6 of the *Canada Labour Code*.

III. Relevant Constitutional and Statutory Provisions

Canadian Charter of Rights and Freedoms

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

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

. . .

(d) freedom of association.

Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35

2. In this Act,

. . .

“employee” means a person employed in the Public Service, other than

. . .

(e) 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 a member thereof

...

IV. Judicial History

A. *Superior Court of Quebec*, [1990] R.J.Q. 234

Michaud J. found that, notwithstanding various disadvantages and unfairness experienced by members of the RCMP as a result of their exclu-

Vu notre conclusion relative à la demande de l’appelant fondée sur l’al. 2d), il n’est nécessaire d’examiner ni ses demandes fondées sur l’al. 2b) ou le par. 15(1) de la *Charte*, ni la question de savoir si la mesure législative contestée a des effets inacceptables. De même, en raison de notre conclusion concernant la *LRTFP*, nous ne faisons aucun commentaire sur la constitutionnalité de l’art. 6 du *Code canadien du travail*.

III. Dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes

Charte canadienne des droits et libertés

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

. . .

d) liberté d’association.

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-35

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . .

«fonctionnaire» Personne employée dans la fonction publique, [. . .] mais à l’exclusion des personnes:

. . .

e) qui sont membres, ou gendarmes auxiliaires, de la Gendarmerie royale du Canada, ou y sont employées sensiblement aux mêmes conditions que les membres de la Gendarmerie;

IV. Historique des procédures judiciaires

A. *Cour supérieure du Québec*, [1990] R.J.Q. 234

Le juge Michaud a conclu que, malgré les divers inconvénients et l’injustice qu’elle leur a causés, l’exclusion des membres de la GRC d’un régime

53

54

55

sion from a statutory labour relations regime, the exclusion does not infringe their freedom of association under s. 2(d). Relying upon the 1987 trilogy of *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, Michaud J. held that s. 2(d) guarantees neither the right to bargain collectively nor the right to strike. Michaud J. noted that the denial of constitutional protection to collective bargaining did not imply that members of the RCMP have no right to associate, stating that they do have the right to associate for lawful purposes. Michaud J. also dismissed the ss. 2(b) and 15(1) claims.

législatif de relations du travail ne porte pas atteinte à la liberté d’association que leur garantit l’al. 2d). Se fondant sur la trilogie de 1987 composée du *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (le «*Renvoi relatif à l’Alberta*»), de l’arrêt *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424, et de l’arrêt *SGDMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460, le juge Michaud a décidé que l’al. 2d) ne garantit ni le droit de négocier collectivement ni celui de faire la grève. Le juge Michaud a souligné que le refus d’accorder la protection constitutionnelle à la négociation collective ne signifiait pas que les membres de la GRC n’ont pas le droit de s’associer, ajoutant qu’ils ont effectivement le droit de s’associer à des fins légitimes. Il a également rejeté les demandes fondées sur l’al. 2b) et le par. 15(1).

56

Having found no *Charter* infringement, Michaud J. did not rule on the issue of justification under s. 1. However, extensive expert and other social science evidence had been adduced by the parties, particularly regarding police unionization, and he stated that it would be useful for appellate courts to be provided with a summary of the s. 1 evidence. Michaud J. first reviewed five rationales put forward by the Attorney General of Canada in favour of preventing members of the RCMP from forming a union with the ability to engage in work slowdowns and strikes. He stated that, although the problems associated with the anticipated pressure tactics by an association of RCMP members were serious, it was not clear to him whether it was more or less likely that members of the RCMP would engage in a strike or work slowdown if they became members of a certified union. He suggested that unionization and effective collective bargaining might in fact reduce the risk of such drastic tactics, precisely because members would be provided with an effective vehicle for employee communication with management. Michaud J. went on to survey the formation of police unions in Canada and four comparable countries. He found that, in Canada, almost all police forces are unionized and have access to collective bargaining, and although some police forces have engaged in pressure tactics, others have not, despite having been associated into certified unions for many

En raison de sa conclusion à l’absence de violation de la *Charte*, le juge Michaud ne s’est pas prononcé sur la question de la justification au sens de l’article premier. Toutefois, vu que les parties avaient soumis de nombreux éléments de preuve d’expert et autres éléments de preuve en matière de sciences sociales, particulièrement en ce qui concernait la syndicalisation des policiers, le juge Michaud a affirmé qu’il serait utile pour les tribunaux d’appel de disposer d’un résumé de la preuve relative à l’article premier. Le juge Michaud a d’abord examiné les cinq raisons que le procureur général du Canada a exposées pour justifier d’empêcher les membres de la GRC de former un syndicat habilité à déclencher des ralentissements de travail et des grèves. Il a dit que, même si les problèmes liés aux moyens de pression escomptés de la part d’une association de membres de la GRC étaient graves, il n’était pas certain que les membres de la GRC seraient plus ou moins susceptibles de déclencher une grève ou un ralentissement de travail s’ils devenaient membres d’un syndicat accrédité. Il a laissé entendre que la syndicalisation et la négociation collective efficace pourraient en réalité réduire le risque de tactiques aussi draconiennes, justement parce que les membres bénéficieraient d’un bon moyen de communiquer avec la direction. Le juge Michaud a ensuite passé en revue la formation de syndicats policiers au Canada et dans quatre pays compa-

years. He noted that most police forces do not have the right to strike but do have access to compulsory arbitration of disputes.

B. *Quebec Court of Appeal* (1997), 144 D.L.R. (4th) 301

(1) Fish J.A., Forget J.A., concurring

Fish J.A. characterized the issue before the court as being whether or not the *Charter* protects the right to union certification and its effects, including the right to bargain collectively. He stated that the decision of this Court in *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367 (“*PIPSC*”), determined that the right to bargain collectively was not protected by s. 2(d). Fish J.A. referred to the plurality reasons of Sopinka J. in *PIPSC*, where it was stated that, because restrictions on collective bargaining do not usually affect the capacity of individuals to create or join a union, such restrictions do not constitute infringements of s. 2(d), unless they interfere with the creation or joining of a union. Fish J.A. considered that, in the appellant’s case, the impugned legislation did not interfere with the creation of an association of employees, but rather only denied to an employee association the right to have reciprocal obligations imposed upon it and its employer through certification. Fish J.A. also dismissed the s. 2(b) and s. 15(1) claims. Having found no infringement of the *Charter*, Fish J.A. did not consider the issue of justification under s. 1.

(2) Baudouin J.A., dissenting

Baudouin J.A. agreed that the impugned legislation did not infringe s. 2(b) or s. 15(1) of the *Charter*, but found that the legislation did violate

ables. Il a constaté qu’au Canada presque tous les corps policiers sont syndiqués et ont accès à la négociation collective, et que, même si certains corps policiers avaient eu recours à des moyens de pression, d’autres ne l’avaient pas fait malgré leur appartenance à un syndicat accrédité depuis des années. Il a fait observer que la plupart des corps policiers n’ont pas le droit de faire la grève, mais qu’ils ont accès à l’arbitrage obligatoire des différends.

B. *Cour d’appel du Québec* (1997), 144 D.L.R. (4th) 301

(1) Le juge Fish, avec l’appui du juge Forget

Le juge Fish a considéré que la question que devait trancher la cour était de savoir si la *Charte* protège le droit à l’accréditation syndicale et ses effets, y compris le droit de négocier collectivement. Il a dit que l’arrêt de notre Cour *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367 («*IPFPC*») avait établi que le droit de négocier collectivement n’était pas protégé par l’al. 2d). Le juge Fish a renvoyé aux motifs majoritaires du juge Sopinka dans *IPFPC*, où il est affirmé que, puisque les restrictions apportées à la négociation collective n’influent généralement pas sur la capacité d’individus de former un syndicat ou d’y adhérer, ces restrictions ne contreviennent pas à l’al. 2d), à moins qu’elles n’empêchent de former un syndicat ou d’y adhérer. Le juge Fish a estimé que, dans le cas de l’appellant, la mesure législative contestée n’empêchait pas la formation d’une association d’employés, mais ne faisait plutôt que refuser à une telle association et à l’employeur le droit de se voir imposer des obligations réciproques grâce à l’accréditation. Le juge Fish a aussi rejeté les demandes fondées sur l’al. 2b) et le par. 15(1). Ayant conclu à l’absence de violation de la *Charte*, le juge Fish n’a pas examiné la question de la justification au sens de l’article premier.

(2) Le juge Baudouin, dissident

Le juge Baudouin a convenu que la mesure législative contestée ne violait ni l’al. 2b) ni le par. 15(1) de la *Charte*, mais il a conclu qu’elle

57

58

s. 2(d)'s guarantee of freedom of association. He stated that the direct effect of the impugned legislative provisions was to interfere with the ability of RCMP members to associate freely in an association of their choice, apart altogether from issues of certification and collective bargaining. He stated that certification and collective bargaining are possible but not essential consequences of association into a union, and that the legislation could quite properly have permitted unionization without according full collective bargaining rights or the right to strike. In support of his conclusion, Baudouin J.A. referred to *Atkins v. City of Charlotte*, 296 F. Supp. 1068 (1969), in which a three-judge panel of the United States District Court of North Carolina found that the right to join a national labour organization was protected under the First and Fourteenth Amendments, but that the right to bargain collectively was not similarly protected.

portait atteinte à la liberté d'association garantie par l'al. 2d). Il a dit que les dispositions législatives contestées avaient directement pour effet d'empêcher les membres de la GRC de s'associer librement dans une structure de leur choix, indépendamment des questions d'accréditation et de négociation collective. Il a affirmé que l'accréditation et la négociation collective sont des conséquences possibles mais non nécessaires d'une association syndicale, et que le législateur aurait fort bien pu permettre la syndicalisation sans accorder des droits complets à la négociation collective ou le droit de faire la grève. À l'appui de sa conclusion, le juge Baudouin a renvoyé à la décision américaine *Atkins c. City of Charlotte*, 296 F. Supp. 1068 (1969), où une formation de trois juges de la District Court de la Caroline du Nord a décidé que le droit d'adhérer à un syndicat de travailleurs national était protégé par les Premier et Quatorzième amendements, mais que le droit de négocier collectivement ne bénéficiait pas de la même protection.

59 Baudouin J.A. found that the infringement of s. 2(d) of the *Charter* did not pass the minimal impairment element of the s. 1 inquiry. He noted that the legislation was not the least drastic reasonable means of assuring continued public security, since it was possible to permit the formation of RCMP member associations without permitting work slowdowns or strikes, as was the case for several other police forces. Baudouin J.A. concluded that it was not inconsistent with this Court's 1987 trilogy to find that the simple right to organize into an employee association is protected under s. 2(d). He stated that the denial of the right to unionize in this limited way was inconsistent with the principles set out in the preamble to the *Canada Labour Code* and with Canada's international obligations pursuant to Article 22(2) of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171.

Le juge Baudouin a conclu que la violation de l'al. 2d) de la *Charte* ne satisfaisait pas au volet de l'atteinte minimale de l'examen fondé sur l'article premier. Il a souligné que la mesure législative en cause ne constituait pas le moyen raisonnable le moins draconien de maintenir la sécurité publique puisqu'il était possible de permettre la formation d'associations de membres de la GRC sans autoriser les ralentissements de travail ou les grèves, à l'instar de plusieurs autres corps policiers. Le juge Baudouin a décidé qu'il n'était pas incompatible avec la trilogie de 1987 de notre Cour de conclure que le simple droit de former une association d'employés est protégé par l'al. 2d). Il a affirmé que le refus d'accorder le droit de se syndiquer de cette façon limitée était incompatible avec les principes énoncés dans le préambule du *Code canadien du travail* et les obligations internationales qui incombent au Canada en vertu de l'article 22(2) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171.

V. Issues

V. Les questions en litige

60 On December 17, 1997, the Chief Justice stated the following four constitutional questions:

Le 17 décembre 1997, le Juge en chef a énoncé les quatre questions constitutionnelles suivantes:

- (1) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe or deny the appellant’s freedom of expression guaranteed in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (2) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe or deny the appellant’s freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (3) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe upon the appellant’s equality rights guaranteed in s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (4) If the answer to questions 1, 2, or 3 is in the affirmative, can s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* be justified under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (1) L’article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte à la liberté d’expression garantie à l’appelant par l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- (2) L’article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte à la liberté d’association garantie à l’appelant par l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- (3) L’article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte aux droits à l’égalité garantis à l’appelant par le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- (4) En cas de réponse affirmative aux première, deuxième ou troisième questions, l’art. 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* peuvent-ils être justifiés au sens de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Once again it is important to recall that the appellant does not seek in these proceedings to obtain the right to bargain collectively. Further he does not dispute that there can be statutory provisions prohibiting strikes and work slowdowns. His position is that the very purpose of the impugned legislation is to interfere with his ability to participate in an informal association of RCMP members, and that the legislation has been successful in impeding the creation of such associations.

VI. Analysis

A. *Freedom of Association*

The human animal is inherently sociable. People bind together in a myriad of ways, whether it be in a family, a nation, a religious organization, a hockey team, a service club, a political party, a ratepayers association, a tenants organization, a

Là encore, il est important de rappeler que l’appelant ne cherche pas, en l’espèce, à obtenir le droit de négocier collectivement. Il ne conteste pas non plus qu’il puisse y avoir des dispositions législatives interdisant les grèves et les ralentissements de travail. Il soutient que la mesure législative contestée a pour objet même de l’empêcher de participer aux activités d’une association informelle de membres de la GRC, et qu’elle a effectivement empêché la formation de telles associations.

VI. Analyse

A. *La liberté d’association*

L’être humain est fondamentalement sociable. Les gens établissent des liens entre eux d’une multitude de façons, que ce soit sous forme d’une famille, d’une nation, d’un organisme religieux, d’une équipe de hockey, d’un club philanthro-

61

62

partnership, a corporation, or a trade union. By combining together, people seek to improve every aspect of their lives. Through membership in a religious group, for example, they seek to fulfill their spiritual aspirations; through a community organization they seek to provide better facilities for their neighbourhood; through membership in a union they seek to improve their working conditions. The ability to choose their organizations is of critical importance to all people. It is the organizations which an individual chooses to join that to some extent define that individual.

63

This Court has emphasized on several occasions the fundamental importance in a democratic society of the freedom to associate, as protected under s. 2(d) of the *Charter*. The words of Dickson C.J. in the *Alberta Reference*, *supra*, exemplify the tenor of these various statements (at pp. 365-66):

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.

. . .

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.

rique, d'un parti politique, d'une association de contribuables, d'une association de locataires, d'un partenariat, d'une entité juridique ou d'un syndicat. En s'associant, les gens tentent d'améliorer chaque aspect de leur vie. En appartenant à un groupe religieux, par exemple, ils cherchent à répondre à leurs aspirations spirituelles; en appartenant à un organisme communautaire, ils essaient de procurer de meilleures installations à leur voisinage; en adhérant à un syndicat, ils cherchent à améliorer leurs conditions de travail. La capacité de choisir de faire partie d'une organisation revêt une importance cruciale pour tous. Ce sont les organisations auxquelles une personne choisit d'adhérer qui, dans une certaine mesure, définissent cette personne.

Notre Cour a souligné à maintes reprises l'importance fondamentale que revêt, dans une société démocratique, la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*. Les propos tenus par le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, illustrent la teneur de ces divers énoncés (aux pp. 365 et 366):

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.

. . .

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, entraînent en conflit.

For similar comments see, e.g., *Alberta Reference*, *supra*, at p. 334, *per* Dickson C.J., p. 395, *per* McIntyre J., and p. 391, *per* Le Dain J.; *PIPSC*, *supra*, at pp. 379-80, *per* Cory J.; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, at p. 316, *per* La Forest J., and p. 343, *per* McLachlin J.

(1) The Freedom of Employees to Associate, as Expressed in Jurisprudence, Legislation, and International Instruments

In the *Alberta Reference*, *supra*, all judges who wrote expressed their unqualified agreement that s. 2(d) of the *Charter* protects the basic freedom to create, join, and maintain membership in an association such as a trade union. Writing for three of the six members of the Court who took part in the judgment, Le Dain J. stated, at p. 391:

... 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 is not to be taken for granted. That is indicated by its express recognition and protection in labour relations legislation. It is a freedom that has been suppressed in varying degrees from time to time by totalitarian regimes.

What is in issue here is not the importance of freedom of association in this sense, which is the one I ascribe to s. 2(d) of the *Charter*, but whether particular activity of an association in pursuit of its objects is to be constitutionally protected or left to be regulated by legislative policy. [Emphasis added.]

Similarly, McIntyre J. stated, at p. 407:

... it must surely be accepted that the concept of freedom of association includes at least the right to join with others in lawful, common pursuits and to establish and maintain organizations and associations. . . .

Speaking for himself and Wilson J., Dickson C.J. echoed the same point, at p. 363:

Pour des observations similaires, voir, par exemple, le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, à la p. 334, le juge en chef Dickson, à la p. 395, le juge McIntyre, et à la p. 391, le juge Le Dain; l'arrêt *IPFPC*, précité, aux pp. 379 et 380, le juge Cory; l'arrêt *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, à la p. 316, le juge La Forest, et à la p. 343, le juge McLachlin.

(1) La liberté d'association des employés selon la jurisprudence, la loi et les instruments internationaux

Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, tous les juges qui ont rédigé des motifs ont exprimé leur acceptation sans réserve que l'al. 2d) de la *Charte* garantit la liberté fondamentale de former une association comme un syndicat, d'y adhérer et de continuer d'en faire partie. S'exprimant au nom de trois des six membres de notre Cour qui ont pris part au jugement, le juge Le Dain a dit, à la p. 391:

... 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 ne doit pas être tenue pour acquise. Cela ressort de sa reconnaissance et de sa protection expresses dans la législation en matière de relations de travail. C'est une liberté qui a été plus ou moins supprimée à l'occasion par des régimes totalitaires.

Ce qui est en cause en l'espèce est non pas l'importance de la liberté d'association en ce sens, qui est celui que je prête à l'al. 2d) de la *Charte*, mais la question de savoir si une activité particulière qu'exerce une association en poursuivant ses objectifs, doit être protégée par la Constitution ou faire l'objet d'une réglementation par voie de politiques législatives. [Nous soulignons.]

De même, le juge McIntyre a affirmé, à la p. 407:

... on doit certainement accepter que la notion de la liberté d'association inclut à tout le moins le droit de se joindre à d'autres pour poursuivre des objectifs communs licites et pour constituer et maintenir des organisations et des associations. . . .

S'exprimant en son propre nom et en celui du juge Wilson, le juge en chef Dickson a fait la même remarque, à la p. 363:

... it is unquestionable that s. 2(d), at a minimum, guarantees the liberty of persons to be in association or belong to an organization. ... [Emphasis in original.]

... il ne fait aucun doute que l'al. 2d), à tout le moins, garantit aux personnes la liberté d'être associées ou d'appartenir à une organisation... [Souligné dans l'original.]

65 In *PIPSC, supra*, Sopinka J. summarized the unanimous finding of the Court in the *Alberta Reference* on this point in the following terms, at pp. 401-2:

Upon considering the various judgments in the *Alberta Reference*, I have come to the view that four separate propositions concerning the coverage of the s. 2(d) guarantee of freedom of association emerge from the case: first, that s. 2(d) protects the freedom to establish, belong to and maintain an association;

. . . .

Any governmental restriction on the formation of or membership in associations would fall afoul of this aspect of s. 2(d), which may safely be regarded as the narrowest conception of the freedom of association.

Dans l'arrêt *IPFPC*, précité, le juge Sopinka a résumé ainsi la conclusion unanime que la Cour a tirée à ce sujet dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* (aux pp. 401 et 402):

Après avoir examiné les différents motifs de jugement dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, j'arrive à la conclusion qu'il se dégage quatre propositions différentes quant à l'étendue de la liberté d'association garantie par l'al. 2d): premièrement, l'al. 2d) protège la liberté de constituer une association, de la maintenir et d'y appartenir;

. . . .

Toute restriction apportée par le gouvernement au droit de constituer des associations ou à celui d'y appartenir se heurterait à cet aspect de l'al. 2d), qu'on peut considérer comme la conception la plus restrictive de la liberté d'association.

66 An interpretation of s. 2(d) as protecting the right to participate in a trade union accords well with a purposive and contextual reading of the *Charter*. It is clear from this Court's jurisprudence that a fundamental purpose of the freedom of association guarantee is to preserve and promote the existence of associations which assist in the attainment of individual goals and individual self-fulfilment. It is equally clear that trade unions play an essential role in Canadian society in achieving precisely these purposes. This Court has consistently recognized the importance of work as an essential element of human personality. In the *Alberta Reference, supra*, Dickson C.J. stated, at p. 368:

Work is one of the most fundamental aspects in a person's life, providing the individual with a means of financial support and, as importantly, a contributory role in society. A person's employment is an essential component of his or her sense of identity, self-worth and emotional well-being.

Interpréter l'al. 2d) comme protégeant le droit de participer aux activités d'un syndicat concorde bien avec une interprétation de la *Charte* fondée sur l'objet visé et le contexte. Il ressort nettement de la jurisprudence de notre Cour qu'un objet fondamental de la garantie de liberté d'association est de préserver et d'encourager l'existence d'associations qui contribuent à la réalisation d'objectifs personnels et à l'accomplissement personnel. Il est également clair que les syndicats jouent un rôle essentiel dans la société canadienne pour ce qui est justement de réaliser ces objets. Notre Cour a constamment reconnu l'importance du travail en tant qu'élément essentiel de la personnalité humaine. Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, le juge en chef Dickson affirme, à la p. 368:

Le travail est l'un des aspects les plus fondamentaux de la vie d'une personne, un moyen de subvenir à ses besoins financiers et, ce qui est tout aussi important, de jouer un rôle utile dans la société. L'emploi est une composante essentielle du sens de l'identité d'une personne, de sa valorisation et de son bien-être sur le plan émotionnel.

See similarly, e.g., *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, at p. 300, *per* La Forest J.; *Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986, at p. 1002; *Wallace v. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 S.C.R. 701, at para. 95, *per* Iacobucci J.

The Court has also acknowledged the inherent vulnerability and inequality of the individual employee in the workplace in the face of management. In *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at p. 1051, Dickson C.J. concluded, on behalf of the majority of the Court, that employees are a vulnerable group in Canadian society. In *Wallace, supra*, Iacobucci J. noted that this vulnerability is underscored by the very importance which our society attaches to employment. He emphasized the inequality of bargaining power and information between employees and employers, noting that this power imbalance is not limited to the context of the employment contract proper, but rather affects “virtually all facets of the employment relationship”: para. 92.

The ability of employees to form and join an employee association is thus crucially linked to their economic and emotional well-being. Membership in employee groups assists the individual member in a great many ways. Simply to join a trade union is an important exercise of an individual’s freedom of expression. It is a group which so often brings to the individual a sense of self-worth and dignity. An employee association provides a means of openly and frankly discussing work-related problems without fear of interference or intimidation by the employer. The association provides a means of expressing a collective voice, not only in communicating with the employer, but also in communicating with government, other groups, and the general public. The fundamental importance of the union remains, even though a statute may prohibit the employees from going on strike, or from holding a sit-in. The freedom of employees to participate in an employee association is basic and essential in our society. A statute whose purpose or effect is to interfere with the for-

De même, voir, par exemple, les arrêts *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, à la p. 300, le juge La Forest; *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986, à la p. 1002; *Wallace c. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 R.C.S. 701, au par. 95, le juge Iacobucci.

Notre Cour a aussi reconnu la vulnérabilité inhérente et l’inégalité de l’employé face à la direction en milieu de travail. Dans *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la p. 1051, le juge en chef Dickson a conclu, au nom de notre Cour à la majorité, que les employés sont un groupe vulnérable dans la société canadienne. Dans *Wallace*, précité, le juge Iacobucci a fait remarquer que cette vulnérabilité ressort de l’importance même que notre société accorde à l’emploi. Il a souligné l’inégalité qui existe entre l’employé et l’employeur sur le plan du pouvoir de négociation et des renseignements dont ils disposent, faisant remarquer que cette inégalité du rapport de force n’est pas limitée au contrat de travail lui-même, mais touche plutôt à «presque toutes les facettes de la relation entre l’employeur et son employé»: par. 92.

La capacité des employés de former une association d’employés et d’y adhérer a donc un lien décisif avec leur bien-être sur les plans économique et émotionnel. L’appartenance à un groupe d’employés aide le membre d’une multitude de façons. Le simple fait d’adhérer à un syndicat est un exercice important de la liberté d’expression d’une personne. C’est un groupe qui procure si souvent à l’individu un sentiment de valorisation et de dignité. Une association d’employés fournit un moyen de discuter ouvertement et franchement des problèmes liés au travail sans crainte d’intervention ou d’intimidation de la part de l’employeur. L’association fournit un moyen d’exprimer une voix collective pour communiquer non seulement avec l’employeur, mais aussi avec le gouvernement, d’autres groupes et le public en général. Le syndicat conserve son importance fondamentale même si une loi peut interdire aux employés de déclencher une grève ou d’occuper des lieux. La liberté de l’employé de participer aux activités d’une association d’employés est fondamentale et

67

68

mation of employee associations will clearly infringe s. 2(d) of the *Charter*.

69 The fundamental freedom of the individual simply to participate in a union is widely recognized in provincial and federal statutes and in international covenants to which Canada is a party. For example, s. 6 of the *PSSRA* specifically protects this basic right for employees who are subject to its labour relations provisions, in the following terms:

BASIC RIGHTS AND PROHIBITIONS

Rights

6. Every employee may be a member of an employee organization and may participate in the lawful activities of the employee organization of which the employee is a member.

70 The basic right to form and join an employee association as guaranteed by s. 6 is given further protection by provisions of the *PSSRA* which prohibit specific forms of interference with associational activities by employees. Section 8(1) prohibits management from participating in or interfering with the formation or administration of an employee organization, or with the representation of employees by such an organization. Section 8(2) prohibits discrimination, harassment, or intimidation against any person relating to his or her membership in an employee organization or to his or her having exercised any other right under the *PSSRA*. Section 9(1) prohibits management from discriminating against an employee organization itself. See, analogously, ss. 8, 94 and 96 of the *Canada Labour Code*.

71 The same protections contained in the federal statutory labour relations regimes are found in several international instruments to which Canada is a signatory. These include Article 23(4) of the *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948); Article 22 of the *International Covenant on Civil*

essentielle dans notre société. Une loi qui a pour objet ou pour effet d'entraver la formation d'associations d'employés contrevient manifestement à l'al. 2d) de la *Charte*.

La liberté fondamentale de l'individu de simplement participer aux activités d'un syndicat est largement reconnue dans la législation provinciale et fédérale, et dans les traités internationaux dont le Canada est signataire. Par exemple, l'art. 6 de la *LRTFP* protège expressément ce droit fondamental dans le cas des employés qui sont assujettis à ses dispositions en matière de relations du travail:

DROITS ET INTERDICTIONS ESSENTIELS

Droits

6. Un fonctionnaire peut adhérer à une organisation syndicale et participer à l'activité légitime de celle-ci.

Le droit fondamental, garanti par l'art. 6, de former une association d'employés et d'y adhérer bénéficie de la protection supplémentaire des dispositions de la *LRTFP* qui interdisent certaines formes d'ingérence dans les activités associatives de l'employé. Le paragraphe 8(1) interdit à la direction de participer à la formation ou à l'administration d'une organisation syndicale, ou d'intervenir dans la représentation des fonctionnaires par une telle organisation ou dans les affaires en général de celle-ci. Le paragraphe 8(2) interdit la discrimination, le harcèlement et l'intimidation à l'égard d'une personne en raison de son appartenance à une organisation syndicale ou parce qu'elle a exercé quelque autre droit conféré par la *LRTFP*. Le paragraphe 9(1) interdit à la direction d'établir des distinctions injustes à l'égard de l'organisation syndicale elle-même. Comparer avec les art. 8, 94 et 96 du *Code canadien du travail*.

Les protections contenues dans les régimes législatifs fédéraux de relations du travail se retrouvent également dans plusieurs instruments internationaux dont le Canada est signataire. Ceux-ci incluent l'article 23(4) de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. A/810 N.U., à la p. 71 (1948), l'article 22 du

and Political Rights; Article 8 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 993 U.N.T.S. 3; Articles 2 and 3 of the International Labour Organization's *Convention (No. 87) Concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize*, 67 U.N.T.S. 17; and the *Conference on Security and Co-operation in Europe — Concluding Document* (Madrid Conference (1983)), 22 I.L.M. 1398, p. 1399, at para. 13. All of these instruments protect the fundamental freedom of employees to associate together in pursuit of their common interests as employees. Several of these international agreements do recognize the right of Canada and other states to impose lawful restrictions on the armed forces and police where that is necessary to protect national security or public safety. However, we see such restrictions as premised upon lawful justifications for infringement of the freedom to associate, and thus relevant under s. 1 of the *Charter*, rather than as part of the definition of freedom of association itself.

We would emphasize that it is not necessary in this appeal to go beyond this unassailable core content of the freedom of association guarantee. It is not necessary to expand upon or apply the principles articulated by this Court in previous cases regarding the interplay between collective bargaining rights and s. 2(d) of the *Charter*. In our view, the appellant is correct in arguing that the very purpose of the exclusion of RCMP members from the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* is to ensure the continued vulnerability of RCMP members to management interference with their efforts to participate in member associations. This invalid purpose is sufficient in itself to infringe the appellant's freedom of association under s. 2(d) of the *Charter*. This purpose exists regardless of one's views as to whether the ability of RCMP members to engage in collective bargaining should receive constitutional protection.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 8 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 993 R.T.N.U. 3, les articles 2 et 3 de la *Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 67 R.T.N.U. 17, adoptée par l'Organisation internationale du travail, ainsi que la *Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe — Document de clôture* (Conférence de Madrid (1983)), 22 I.L.M. 1398, p. 1399, au par. 13. Tous ces instruments protègent la liberté fondamentale des employés de s'associer pour défendre leurs intérêts à titre d'employés. Plusieurs de ces conventions internationales reconnaissent le droit du Canada et d'autres États d'imposer des restrictions légitimes aux forces armées et à la police lorsque c'est nécessaire pour préserver la sécurité du pays ou celle du public. Toutefois, nous considérons que ces restrictions reposent sur des justifications légitimes de l'atteinte à la liberté d'association et qu'elles sont donc pertinentes en vertu de l'article premier de la *Charte*, plutôt que comme partie de la définition de la liberté d'association elle-même.

Nous tenons à souligner qu'il n'est pas nécessaire, dans le présent pourvoi, d'aller au-delà de cet élément essentiel inattaquable de la garantie de liberté d'association. Il n'est pas nécessaire d'approfondir ou d'appliquer les principes formulés par notre Cour dans des arrêts antérieurs concernant l'interaction des droits à la négociation collective et de l'al. 2d) de la *Charte*. À notre avis, l'appelant a raison de faire valoir que l'objet même de l'exclusion des membres de la GRC de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *LRTFP* est de maintenir la vulnérabilité des membres de la GRC à l'ingérence de la direction dans leurs tentatives de participer aux activités d'une association de membres. Cet objet invalide est suffisant en soi pour porter atteinte à la liberté d'association garantie à l'appelant par l'al. 2d) de la *Charte*. Cet objet existe indépendamment de l'opinion que l'on peut avoir quant à savoir si la capacité des membres de la GRC de négocier collectivement devrait être protégée par la Constitution.

(2) The Purpose of the Exclusion of RCMP Members

73

It is well established that either the purpose or the effects of impugned legislation may infringe a *Charter* right or freedom. Either type of infringement will require the government to attempt to justify the infringement under s. 1. See *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at pp. 331-33, per Dickson J. (as he then was); *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at p. 752, per Dickson C.J.

74

In *Big M Drug Mart*, Dickson J. held that the purpose of impugned legislation is the primary consideration in assessing compliance with the *Charter*, while effects will be largely irrelevant if it can be shown that the law has an invalid purpose. As he stated, at p. 334:

... I agree with the respondent that the legislation's purpose is the initial test of constitutional validity and its effects are to be considered when the law under review has passed or, at least, has purportedly passed the purpose test. If the legislation fails the purpose test, there is no need to consider further its effects, since it has already been demonstrated to be invalid. Thus, if a law with a valid purpose interferes by its impact, with rights or freedoms, a litigant could still argue the effects of the legislation as a means to defeat its applicability and possibly its validity. In short, the effects test will only be necessary to defeat legislation with a valid purpose; effects can never be relied upon to save legislation with an invalid purpose. [Emphasis added.]

In applying the foregoing principles to the facts of the case before him, Dickson J. explained that there is no necessary link between an invalid purpose and invalid effects. Legislation may be shown to have entirely permissible effects, or the *Charter* claimant may be unable to establish a probability that the legislation has impermissible effects, yet

(2) L'objet de l'exclusion des membres de la GRC

Il est bien établi que ni l'objet ni les effets d'une mesure législative contestée ne peuvent porter atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte*. L'une ou l'autre forme d'atteinte obligera le gouvernement à tenter de la justifier au sens de l'article premier. Voir *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, aux pp. 331 à 333, le juge Dickson (plus tard Juge en chef); *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, à la p. 752, le juge en chef Dickson.

Dans *Big M Drug Mart*, le juge Dickson a décidé que l'objet de la mesure législative contestée est le premier facteur à considérer en évaluant la conformité avec la *Charte*, alors que les effets seront largement inutiles s'il est possible de démontrer que l'objet de la loi en cause n'est pas valable ou valide. Comme il l'a affirmé, à la p. 334:

... je partage l'avis de l'intimée que le premier critère à appliquer dans la détermination de la constitutionnalité est celui de l'objet de la loi en cause et que ses effets doivent être pris en considération lorsque la loi examinée satisfait ou, à tout le moins, est censée satisfaire à ce premier critère. Si elle ne satisfait pas au critère de l'objet, il n'est pas nécessaire d'étudier davantage ses effets parce que son invalidité est dès lors prouvée. Donc, si, de par ses répercussions, une loi qui a un objet valable porte atteinte à des droits et libertés, il serait encore possible à un plaideur de tirer argument de ses effets pour la faire déclarer inapplicable, voire même invalide. Bref, le critère des effets n'est nécessaire que pour invalider une loi qui a un objet valable; les effets ne peuvent jamais être invoqués pour sauver une loi dont l'objet n'est pas valable. [Nous soulignons.]

En appliquant les principes qui précèdent aux faits de l'affaire dont il était saisi, le juge Dickson a expliqué qu'il n'y a pas de lien nécessaire entre un objet invalide et des effets invalides. Il se peut qu'il soit démontré que la mesure législative en cause a des effets totalement acceptables, ou que l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte* soit incapable d'établir l'existence d'une probabilité que cette mesure ait des effets inacceptables, et pourtant un objet invalide contreviendra à la

an invalid purpose will constitute an infringement of the *Charter*. In his words, at p. 333:

If the acknowledged purpose of the *Lord's Day Act*, namely, the compulsion of sabbatical observance, offends freedom of religion, it is then unnecessary to consider the actual impact of Sunday closing upon religious freedom. Even if such effects were found inoffensive, as the Attorney General of Alberta urges, this could not save legislation whose purpose has been found to violate the *Charter's* guarantees. In any event, I would find it difficult to conceive of legislation with an unconstitutional purpose, where the effects would not also be unconstitutional. [Emphasis added.]

The emphasis placed in *Big M Drug Mart* upon the importance of considering the validity of legislation's purpose is justified by a number of considerations of fairness for the *Charter* claimant. One can easily imagine cases where the actual tangible effects of legislative action may be difficult to prove in practice even though they may be strongly suspected, and where it is vital to the protection of *Charter* rights to permit the legislation to be attacked on the basis of its invalid purpose. There may similarly be occasions where legislation with an invalid purpose has no actual effects, whether permissible or impermissible — for example in the case of some declaratory legislation, or even simply where legislation is ineffective. A *Charter* claimant should not be penalized by the peculiar circumstances surrounding the claim, nor should legislation be immune from *Charter* scrutiny, where the legislation at issue was undertaken for a purpose that conflicts with the *Charter*. A court must intervene where an invalid purpose for enacting the legislation has been shown because the legislature has in those circumstances exceeded its jurisdiction, regardless of whether it has caused actual harm. The point is well stated by Dickson J., at pp. 331-32:

... consideration of the object of legislation is vital if rights are to be fully protected. The assessment by the courts of legislative purpose focuses scrutiny upon the

Charte. Pour reprendre ses propres termes, à la p. 333:

Si l'objet reconnu de la *Loi sur le dimanche*, savoir rendre obligatoire l'observance du sabbat, porte atteinte à la liberté de religion, il n'est pas nécessaire alors d'examiner les répercussions réelles de la fermeture le dimanche sur la liberté de religion. Même si ces effets étaient jugés inoffensifs, comme le préconise le procureur général de l'Alberta, cela ne pourrait permettre de sauver une loi dont on a conclu que l'objet viole les garanties de la *Charte*. En tout état de cause, il me serait difficile de concevoir une loi qui aurait un objet inconstitutionnel et dont les effets ne seraient pas eux aussi inconstitutionnels. [Nous soulignons.]

L'accent mis, dans *Big M Drug Mart*, sur l'importance d'examiner la validité de l'objet de la mesure législative en cause est justifié par un certain nombre de considérations d'équité pour l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte*. On imagine facilement des cas où il peut être difficile d'établir concrètement les effets réels tangibles d'une mesure législative, même s'il se peut qu'on en soupçonne sérieusement l'existence, et où il est essentiel à la protection de droits garantis par la *Charte* de permettre de contester cette mesure législative en fonction de son objet invalide. De même, il peut y avoir des occasions où une mesure législative ayant un objet invalide est dénuée d'effets réels acceptables ou inacceptables — notamment dans le cas d'une mesure législative déclaratoire, ou même simplement où la mesure législative en cause est sans effet. L'auteur d'une demande fondée sur la *Charte* ne devrait pas être pénalisé par les circonstances particulières dans lesquelles sa demande est faite, et la mesure législative qui a été adoptée dans un but incompatible avec la *Charte* ne devrait pas non plus échapper à l'examen fondé sur la *Charte*. Un tribunal doit intervenir lorsque l'existence d'un objectif invalide d'adopter la mesure législative a été démontrée du fait que le législateur a excédé sa compétence dans ces circonstances, indépendamment de la question de savoir s'il en a résulté un préjudice réel. Cette question est bien exposée par le juge Dickson, aux pp. 331 et 332:

... il est essentiel d'examiner le but de la loi si l'on veut que des droits soient pleinement protégés. L'évaluation par les tribunaux de l'objet d'une loi est axée sur

aims and objectives of the legislature and ensures they are consonant with the guarantees enshrined in the *Charter*. The declaration that certain objects lie outside the legislature's power checks governmental action at the first stage of unconstitutional conduct. Further, it will provide more ready and more vigorous protection of constitutional rights by obviating the individual litigant's need to prove effects violative of *Charter* rights. It will also allow courts to dispose of cases where the object is clearly improper, without inquiring into the legislation's actual impact.

les objectifs poursuivis par le législateur et vise à assurer leur compatibilité avec les garanties enchâssées dans la *Charte*. La déclaration que certains buts outrepassent la compétence du législateur a pour effet d'arrêter l'action du gouvernement à la première étape d'une conduite inconstitutionnelle. En outre, cela permet d'assurer une protection plus prompte et plus énergique des droits garantis par la Constitution en évitant au plaideur d'avoir à prouver l'existence d'effets qui violent des droits garantis par la *Charte*. Cela permet également aux tribunaux de statuer sur des cas où le but d'une loi est nettement abusif, sans avoir à examiner les répercussions réelles de cette loi.

76

A *Charter* claimant who seeks to establish that impugned legislation infringes a *Charter* right or freedom by virtue of its purpose bears the onus of establishing the alleged invalid purpose on a balance of probabilities. The ordinary rules of evidence applicable in civil trials apply. Accordingly, it cannot be assumed that the purpose of a law is invalid solely because an invalid purpose is a plausible purpose of the law. There must be clear evidence that an invalid purpose is probable. In addition, the evidence must rebut the presumption of constitutionality. That is, if there are two equally probable purposes for the impugned legislation, and one of these purposes is valid and is not inextricably linked to the invalid purpose, then the valid purpose is presumed to apply: *Slaight Communications, supra*, at p. 1078, *per* Lamer J. (as he then was); *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at pp. 581-82, *per* Lamer C.J. However, where the *Charter* claimant is able to adduce a preponderance of evidence of the invalid purpose, the presumption of constitutionality is rebutted and the court is required to find an infringement of the *Charter*.

Il incombe à l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte* qui cherche à établir que, par son objet, la mesure législative contestée porte atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte* de prouver, selon la prépondérance des probabilités, l'existence de l'objet invalide allégué. Les règles ordinaires de la preuve en matière civile s'appliquent. Par conséquent, on ne saurait présumer que l'objet d'une loi est invalide uniquement parce qu'un objet invalide est un objet plausible de cette loi. Il doit y avoir une preuve claire de l'existence probable d'un objet invalide. En outre, la preuve doit réfuter la présomption de constitutionnalité. Autrement dit, si la mesure législative contestée comporte deux objets tout aussi probables l'un que l'autre et que l'un de ces objets est valide et non inextricablement lié à l'objet invalide, l'objet valide est alors présumé s'appliquer: *Slaight Communications*, précité, à la p. 1078, le juge Lamer (plus tard Juge en chef); *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, aux pp. 581 et 582, le juge en chef Lamer. Cependant, lorsque l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte* est en mesure d'établir l'existence de l'objet invalide selon la prépondérance de la preuve, la présomption de constitutionnalité est réfutée et la cour doit conclure qu'il y a violation de la *Charte*.

77

In considering the purpose of para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* in the present appeal, we are mindful of the importance of determining the original purpose of the provision at its enactment. It is inappropriate to premise *Charter* analysis upon a modern understanding of legislative purpose which is different from, and perhaps more constitutionally acceptable

En examinant l'objet de l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *LRTFP* dans le présent pourvoi, nous sommes conscients de l'importance de déterminer l'objet initial de la disposition au moment de son adoption. Il ne convient pas de procéder à l'analyse fondée sur la *Charte* au moyen d'une interprétation moderne de l'objet de la mesure législative qui est différente de

than, the original purpose. On the error of accepting a “shifting purpose”, see, e.g., *Big M Drug Mart*, *supra*, at pp. 334-36, *per* Dickson J.; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at p. 761, *per* McLachlin J.

It is equally important to ensure that, in evaluating the constitutional validity of the purpose of a legislative provision, the court consider only the purpose of the provision itself and not the broader purpose of the surrounding legislation as a whole. Thus, in the present appeal, the essential issue under s. 2(d) of the *Charter* is whether the purpose of para. (e) infringes freedom of association, not whether the *PSSRA* as a whole does so. Indeed, it is clear that the purpose of the *PSSRA* as a whole is to enhance the associational ability of those employees who are subject to it. The focus must be upon the purpose of excluding members of the RCMP from the *PSSRA*.

In determining the purpose of an impugned legislative provision, a court should look to intrinsic and admissible extrinsic sources regarding the provision’s legislative history and the context of its enactment: *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688. In some cases, it is possible for a court to determine the purpose of a particular provision by looking solely to sources intrinsic to the legislation itself, for example by considering the provision in light of the surrounding provisions, including definitions, analogous provisions, and the organization of the Act as a whole. Looking to intrinsic sources may be particularly important where there is little admissible extrinsic evidence of legislative purpose. However, in all cases a court is entitled to consider admissible extrinsic sources if they exist, and indeed is duty-bound to consider such evidence where it is presented by the parties. This accords with the modern contextual approach to statutory interpretation that has been endorsed by this Court. It accords, too, with the contextual manner in which this Court has interpreted and applied the *Charter*. Indeed, in *Charter* cases where a claimant asserts that a law has an invalid purpose, it is to be expected that most if not all of

l’objet initial et qui est peut-être plus constitutionnellement acceptable. Au sujet de l’erreur d’accepter un «objet changeant», voir, par exemple, *Big M Drug Mart*, précité, aux pp. 334 à 336, le juge Dickson, et *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, à la p. 761, le juge McLachlin.

Il est tout aussi important de s’assurer qu’en évaluant la constitutionnalité de l’objet d’une disposition législative la cour n’examine que l’objet de la disposition elle-même, et non pas l’objet général de l’ensemble de la mesure législative dans laquelle elle se trouve. Ainsi, dans le présent pourvoi, la question essentielle qui se pose en vertu de l’al. 2d) de la *Charte* est de savoir si, de par son objet, l’al. e) porte atteinte à la liberté d’association, et non pas si la *LRTFP* le fait dans son ensemble. En fait, il est clair que, dans son ensemble, la *LRTFP* a pour objet d’accroître la capacité des employés qui y sont assujettis de s’associer. L’accent doit être mis sur l’objet de l’exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP*.

Pour déterminer l’objet d’une disposition législative contestée, la cour devrait examiner les sources intrinsèques et extrinsèques admissibles concernant l’historique législatif de cette disposition et le contexte dans lequel elle a été adoptée: *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688. Dans certains cas, la cour est en mesure de déterminer l’objet d’une disposition particulière en se référant uniquement aux sources intrinsèques de la mesure législative elle-même, par exemple, en examinant la disposition en fonction de celles qui l’entourent, y compris les définitions, les dispositions analogues et la structure globale de la loi en question. Il peut être particulièrement important de se référer aux sources intrinsèques lorsque la preuve extrinsèque admissible de l’objectif législatif est mince. Toutefois, la cour a le droit, dans tous les cas, de tenir compte des sources extrinsèques admissibles si elles existent, et est, en réalité, tenue de le faire lorsque de tels éléments de preuve sont présentés par les parties. Cela est conforme à la méthode contextuelle moderne d’interprétation des lois que notre Cour a approuvée. Cela est également conforme à la manière, fondée sur le contexte, dont notre Cour a interprété et appliqué la *Charte*. En

78

79

the relevant evidence of legislative purpose will be extrinsic to the statute *per se*.

fait, dans les affaires de *Charte* où le demandeur fait valoir que l'objet d'une loi est invalide, il faut s'attendre que la plupart, voire la totalité, des éléments de preuve pertinents de l'objectif législatif seront extrinsèques par rapport à la loi elle-même.

80 In our view, the present case is one of those rare cases in which Parliament's purpose in enacting a legislative provision must be found to infringe the *Charter*. All indications are that Parliament's purpose in enacting the impugned para. (e) was to ensure that individual RCMP members remained vulnerable to management interference with their associational activities, in order to prevent the undesirable consequences which it was feared would result from RCMP labour associations. Parliament is not entitled to premise a legislative choice upon the perceived "mischief" of employees associating together for a common purpose, subject of course to s. 1. Under s. 2(d), freedom of association is infringed by any law whose purpose is anti-associational.

À notre avis, la présente affaire est l'un des rares cas où il faut conclure que l'objet que le législateur visait en adoptant une disposition législative viole la *Charte*. Tout indique qu'en adoptant l'al. e) contesté, le législateur a voulu assurer que les membres de la GRC, pris individuellement, restent vulnérables à l'ingérence de la direction dans leurs activités associatives, de manière à éviter les conséquences peu souhaitables qui, craignait-on, résulteraient des associations d'employés de la GRC. Le législateur n'a pas le droit de fonder un choix législatif sur le «mal» apparent des employés qui s'associent dans la poursuite d'un objectif commun, sous réserve naturellement de l'article premier. Aux termes de l'al. 2d), toute loi qui a pour objet d'empêcher la formation d'associations porte atteinte à la liberté d'association.

81 The invalid purpose of the impugned para. (e) is apparent from numerous sources regarding the provision's legislative history and the context of its enactment, including, most notably: (i) executive orders implementing the long-standing federal government policy of preventing RCMP unionization, (ii) authoritative statements regarding the purpose of the impugned provision, and (iii) the respondent Crown's submissions and the opinions expressed in its expert reports in these proceedings. Importantly, we have not been pointed to any evidence of a valid alternative legislative purpose.

L'objet invalide de l'al. e) contesté ressort de nombreuses sources concernant l'historique législatif de cette disposition et le contexte dans lequel elle a été adoptée, y compris, plus particulièrement, (i) les décrets mettant en œuvre la politique de longue date du gouvernement fédéral consistant à empêcher la syndicalisation de la GRC, (ii) les énoncés concluants au sujet de l'objet de la disposition contestée, et (iii) les arguments de l'intimé et les opinions exprimées dans les rapports d'expert qu'il a déposés en l'espèce. Fait important, on ne nous indique aucune preuve de l'existence de quelque autre objectif législatif valide.

82 Before turning to consider the evidence relating to Parliament's purpose in enacting the impugned para. (e), let us consider the legislation itself.

Avant d'analyser la preuve relative à l'objet visé par le législateur en adoptant l'al. e) contesté, examinons la mesure législative elle-même.

(a) *The Legislation*

a) *La mesure législative*

83 In 1967, Parliament enacted the *PSSRA*, which established for the first time a comprehensive statutory labour relations regime applicable to members of the federal public service. Section 2 of the *PSSRA* limits the application of the *PSSRA* to

En 1967, le Parlement a adopté la *LRTFP*, qui établissait le premier régime législatif complet de relations du travail, qui serait applicable aux membres de la fonction publique fédérale. L'article 2 de la *LRTFP* restreint l'application de cette

members of the federal public service who fall within its definition of an “employee”. Section 2 reads, in relevant part:

2. In this Act,

. . . .

“employee” means a person employed in the Public Service, other than

. . . .

(e) 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 a member thereof

...

The immediate result of para. (e) is that members of the RCMP are excluded from the application of the *PSSRA*, and thus are denied the statutory protections it extends. The protections are of several varieties. Many of the protections are accorded specifically to a trade union which has been certified as a bargaining agent for the purposes of the *PSSRA*, and are aimed at permitting employees to engage in collective bargaining. Other provisions provide public service employees with access to a grievance procedure whereby they may challenge the conditions of their employment, or the interpretation and application of a relevant statute, regulation, or collective agreement. Still other provisions accord certain fundamental associational protections to individual employees, regardless of whether they belong to a certified trade union, notably the basic right set out in s. 6 of the *PSSRA* to participate in an employee organization, and the basic prohibitions against unfair labour practices set out in ss. 8 and 9 of the *PSSRA*. It is these latter protections that are brought into play in this appeal.

No other statute provides these statutory protections to RCMP members. At the same time, almost all other employees over whom Parliament exercises labour relations jurisdiction receive these very basic protections of their freedom to associate

loi aux membres de la fonction publique fédérale qui sont visés par la définition de «fonctionnaire» qu’on y trouve. La partie pertinente de l’art. 2 se lit ainsi:

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . . .

«fonctionnaire» Personne employée dans la fonction publique, [. . .] mais à l’exclusion des personnes:

. . . .

e) qui sont membres, ou gendarmes auxiliaires, de la Gendarmerie royale du Canada, ou y sont employées sensiblement aux mêmes conditions que les membres de la Gendarmerie;

L’alinéa e) a pour résultat immédiat de soustraire les membres de la GRC à l’application de la *LRTFP*, qui se voient ainsi privés des protections qu’elle accorde. Ces protections sont de plusieurs ordres. Un bon nombre de celles-ci sont expressément accordées à un syndicat accrédité comme agent négociateur aux fins de la *LRTFP*, et visent à permettre aux fonctionnaires de négocier collectivement. D’autres dispositions donnent aux fonctionnaires accès à une procédure de grief au moyen de laquelle ils peuvent contester leurs conditions de travail, ou encore l’interprétation et l’application d’une loi, d’un règlement ou d’une convention collective pertinents. Encore est-il que d’autres dispositions accordent aux fonctionnaires, pris individuellement, peu importe qu’ils soient ou non membres d’un syndicat accrédité, certaines protections fondamentales en matière d’association, notamment le droit essentiel, énoncé à l’art. 6 de la *LRTFP*, de participer aux activités d’une organisation syndicale, ainsi que les interdictions essentielles de pratiques déloyales de travail, énoncées aux art. 8 et 9 de la *LRTFP*. Ce sont ces dernières protections qui entrent en jeu dans le présent pourvoi.

Aucune autre loi n’offre ces protections aux membres de la GRC. En même temps, presque tous les autres employés assujettis à la compétence du Parlement en matière de relations du travail bénéficient de ces protections très fondamentales

84

85

informally for their mutual benefit. Depending upon the specific employer or occupation, the applicable federal statute is the *Canada Labour Code*, the *Public Service Staff Relations Act* or the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. 33 (2nd Supp.). Members of the RCMP are literally singled out for different treatment. The question in this appeal is to consider why Parliament chose to single them out in this way.

86 We may begin by considering the historical and social context of the statute's enactment. The provisions in ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA* and in similar statutes which specifically protect basic associational activities are the product of more than a century of economic and political struggle, and their enactment represented a watershed in Canadian labour relations law. Until the introduction of *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, S.C. 1948, c. 54, although Parliament had experimented with labour relations legislation, it had never provided full protection to the right of employees to freedom of association, and the right to be protected against unfair labour practices by management. The 1948 Act signalled a new era in labour relations law in which the statutory emphasis was upon achieving socio-economic fairness. Associational activities, always important to labour, were asserted as being equally fundamental to the Canadian fabric.

87 In this context, leaving aside altogether the collective bargaining rights and the grievance procedure set out in the *PSSRA*, the fact that RCMP members are excluded from the application of even these limited associational protections is significant. The *PSSRA* is modelled upon *The Industrial Relations and Disputes Investigation Act*. It was enacted at a time when legislative awareness of the fundamental importance of the freedom of employees to associate was high, as evidenced by domestic and international legislation at the time. It is unquestionable that Parliament was aware of the importance of freedom of association for all

de leur liberté de s'associer de façon informelle à leur avantage commun. Selon l'employeur ou l'emploi en cause, la loi fédérale applicable est le *Code canadien du travail*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* ou la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. (1985), ch. 33 (2^e suppl.). Les membres de la GRC se voient littéralement réserver un traitement différent. Il s'agit en l'espèce de savoir pourquoi le législateur a choisi de les différencier ainsi.

Nous pouvons commencer par examiner le contexte historique et social dans lequel la *LRTFP* a été adoptée. Les dispositions contenues aux art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP* et dans les lois similaires qui protègent expressément les activités associatives fondamentales sont le fruit de plus d'un siècle de lutte économique et politique, et leur adoption a marqué un tournant décisif en droit canadien des relations du travail. Avant la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*, S.C. 1948, ch. 54, même si le législateur avait adopté certaines dispositions en matière de relations du travail, il n'avait jamais entièrement protégé la liberté d'association des employés ni le droit à la protection contre les pratiques déloyales de travail de la part de la direction. La loi de 1948 annonçait une ère nouvelle en droit des relations du travail, au cours de laquelle la loi mettrait l'accent sur l'équité socio-économique. On affirmait que les activités associatives, qui ont toujours été importantes pour les travailleurs, étaient tout aussi essentielles au tissu social canadien.

Dans ce contexte, indépendamment des droits à la négociation collective et de la procédure de grief énoncés dans la *LRTFP*, le fait que les membres de la GRC soient soustraits même à l'application de ces protections limitées en matière d'association est révélateur. La *LRTFP* s'inspire de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*. Elle a été adoptée au moment où le législateur était très conscient de l'importance fondamentale de la liberté d'association des employés, comme le démontrent les mesures législatives nationales et internationales adoptées à cette époque. Il ne fait aucun doute que le législa-

employees, and of the possibility of protecting this freedom without providing all employees with collective bargaining rights. The symbolism inherent in declining to guarantee to RCMP members even the basic freedom to associate must have been recognized.

Nonetheless, one can imagine a variety of reasons why Parliament might have chosen to exclude members of the RCMP from the *PSSRA* at the time of its enactment. It cannot be presumed that Parliament had an invalid purpose in excluding members of the RCMP from the legislation simply because the legislation was ameliorative. Possible reasons for the exclusion are, for example:

1. Parliament did not turn its mind to the specific issue of RCMP labour relations prior to enacting the legislation, and so excluded them until such time as it turned its mind to the issue;
2. Parliament anticipated passing a separate labour relations statute for members of the RCMP;
3. Parliament was studying the appropriateness of including RCMP members within a statutory labour relations regime at the time of the enactment of the statute, and so excluded the RCMP until it reached a final decision on point;
4. Parliament had concluded after careful study that the underlying socio-economic circumstances were such that, unlike most public service employees, members of the RCMP did not require freedom of association protections; or
5. Parliament understood the *PSSRA* as a collective bargaining statute, and excluded members of the RCMP because, although it was not opposed to RCMP employee associations, it did not wish to permit such associations to engage in collective bargaining.

None of these five possible purposes underlying the exclusion of RCMP members from the *PSSRA*, except perhaps No. 5, is anti-associational in

teur était conscient de l'importance de la liberté d'association pour tous les employés et de la possibilité de protéger cette liberté sans accorder à tous les employés des droits à la négociation collective. Le symbolisme inhérent au refus de garantir aux membres de la GRC même la liberté fondamentale de s'associer doit avoir été reconnu.

Néanmoins, il est possible d'imaginer toute une gamme de raisons qui peuvent avoir incité le législateur à exclure les membres de la GRC du régime de la *LRTFP* au moment de son adoption. On ne saurait présumer qu'il visait un objectif invalide en excluant les membres de la GRC du régime de la mesure législative, simplement parce que celle-ci constituait une amélioration. Les raisons possibles de l'exclusion sont, par exemple:

1. Le législateur n'a pas tenu compte de la question précise des relations du travail de la GRC avant d'adopter la mesure législative, et il en a ainsi exclu les membres jusqu'à qu'il la prenne en considération;
2. Le législateur prévoyait adopter une loi en matière de relations du travail distincte pour les membres de la GRC;
3. Le législateur étudiait l'opportunité d'assujettir les membres de la GRC à un régime législatif de relations du travail au moment d'adopter la loi en cause, et il les a ainsi exclus jusqu'à ce qu'il ait pris une décision finale sur ce point;
4. Le législateur avait conclu, après avoir étudié la question soigneusement, que les conditions socio-économiques sous-jacentes étaient telles que, à la différence de la plupart des fonctionnaires, les membres de la GRC n'avaient pas besoin des protections que comporte la liberté d'association; ou
5. Le législateur considérait que la *LRTFP* était une loi en matière de négociation collective, et il a exclu les membres de la GRC parce que, même s'il n'était pas contre les associations d'employés de la GRC, il ne voulait pas autoriser ces associations à négocier collectivement.

Aucun de ces cinq objectifs possibles de l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP*, sauf peut-être le cinquième, n'est d'empê-

nature, in a way that contravenes s. 2(d) of the *Charter*. None is driven by an intention to remedy the perceived “mischief” of the formation of RCMP member associations, in the sense of seeking to ensure that such associations did not arise. However, there is another possible purpose for the impugned para. (e), which would infringe s. 2(d) in this way:

6. Parliament may have intentionally chosen to exclude RCMP members from the *PSSRA* because it wished to maintain the inherent difficulty faced by RCMP members in attempting to associate together to confront management on more equal terms.

89

In our view, this latter possible reason for the enactment of para. (e) would infringe s. 2(d) of the *Charter*, because it is an anti-associational purpose. The key consideration, in examining Parliament’s purpose in excluding members of the RCMP from the *PSSRA*, is the reason for the decision to exclude. If Parliament’s purpose in excluding a particular employee group from a labour statute was to ensure that the employee group remained vulnerable to management interference with labour association, this is impermissible in light of s. 2(d). Even though the effect of the exclusion may be simply to maintain the *status quo* of employees whereby they are burdened with the inherent imbalance of power in the employment context, the central consideration is whether Parliament’s deliberate decision to exclude flowed from a purpose that is in conflict with the fundamental freedom of employees to associate. It is of some relevance that the *status quo* in the labour relations context is one of inherent employee vulnerability to management interference with labour associations. It is simply not open to Parliament to enact a statutory provision where the motivation for enacting the provision is anti-associational, subject of course to s. 1 of the *Charter*.

90

In the present appeal, therefore, the express exclusion of RCMP members from the *PSSRA*

cher la formation d’associations d’une manière contraire à l’al. 2d) de la *Charte*. Aucun ne s’explique par l’intention de remédier au «mal» apparent de la formation d’associations de membres de la GRC, dans le sens de chercher à les empêcher tout simplement. Cependant, l’al. e) contesté comporte un autre objet possible qui violerait ainsi l’al. 2d):

6. Le législateur peut avoir délibérément choisi d’exclure les membres de la GRC du régime de la *LRTFP* parce qu’il voulait maintenir la difficulté inhérente que devaient surmonter les membres de la GRC en tentant de s’associer pour affronter la direction sur un meilleur pied d’égalité.

À notre avis, cette dernière raison possible de l’adoption de l’al. e) violerait l’al. 2d) de la *Charte* parce qu’elle représente l’objectif d’empêcher la formation d’associations. Le principal élément à considérer, en examinant l’objet visé par le législateur en excluant les membres de la GRC du régime de la *LRTFP*, est la raison de la décision d’exclure. Si l’objet visé par le législateur en excluant un groupe d’employés particulier du régime d’une loi en matière de travail était d’assurer que les employés de ce groupe resteraient vulnérables à l’ingérence de la direction dans leurs associations, il est inacceptable compte tenu de l’al. 2d). Même si l’exclusion peut simplement avoir pour effet de maintenir le statu quo d’employés, avec l’inégalité inhérente du rapport de force que cela comporte dans le contexte de leur emploi, la principale question à considérer est de savoir si la décision délibérée du législateur de procéder à l’exclusion visait un objet incompatible avec la liberté fondamentale des employés de s’associer. Il est pertinent jusqu’à un certain point que le statu quo dans le contexte des relations du travail comporte la vulnérabilité inhérente des employés à l’ingérence de la direction dans leurs associations. Il n’est simplement pas loisible au législateur d’adopter une disposition législative lorsque le motif de l’adopter est d’empêcher la formation d’associations, sous réserve naturellement de l’article premier de la *Charte*.

Dans le présent pourvoi, l’exclusion explicite des membres de la GRC du régime de la *LRTFP*

raises the possibility that the exclusion has an invalid purpose. In light of the presumption of constitutionality, this possible interpretation of legislative purpose is to be eschewed unless there is evidence showing on a balance of probabilities that it is the probable purpose. Indeed, it will often be the case that one possible understanding of the purpose of a legislative provision will conflict with the *Charter*. Usually, though, it will not be possible to show that this invalid purpose is the actual purpose of the provision.

It is at this point that the peculiar factual circumstances of this case come into play. In the case of the impugned para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA*, there is an extensive historical record of the federal government having discouraged or interfered with RCMP labour associations throughout the entirety of the twentieth century. There is also evidence that this anti-associational policy, founded upon the concern that labour associations would foster a conflict of interest among RCMP members, infused the decision to exclude them from the *PSSRA*. It is particularly significant that no evidence has been presented which suggests that one of the other possible purposes listed above was Parliament’s actual purpose. Indeed, as we will now discuss in our review of the evidence, the respondent has, in its submissions and in its expert evidence adduced at trial, conceded that Parliament’s purpose was anti-associational.

(b) *Evidence of Parliamentary Purpose in Enacting Paragraph (e)*

(i) Executive Orders Prohibiting Unionization

It was long the policy of the federal government to prohibit outright the unionization of RCMP members. During much of the twentieth century, while most federally regulated employees came to be subject to the protections and requirements of statutory labour relations regimes, members of the RCMP saw their efforts at creating employee associations openly punished. Between 1918 and

soulève donc la possibilité que l’objet de l’exclusion soit invalide. Compte tenu de la présomption de constitutionnalité, cette interprétation possible de l’objectif législatif doit être évitée à moins qu’il n’existe une preuve établissant, selon la prépondérance des probabilités, que tel est l’objet probable. En réalité, il arrive souvent qu’une interprétation possible de l’objet d’une disposition législative soit incompatible avec la *Charte*. Cependant, il n’est pas possible habituellement de démontrer que cet objet invalide est l’objet réel de la disposition en cause.

C’est ici que les faits particuliers de la présente affaire entrent en jeu. Dans le cas de l’al. *e)* contesté de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP*, il existe une longue liste d’antécédents où le gouvernement fédéral a découragé ou entravé les associations d’employés de la GRC tout au long du XX^e siècle. Il existe également une preuve que cette politique consistant à empêcher la formation d’associations, qui repose sur la crainte que les associations d’employés ne favorisent l’existence d’un conflit d’intérêts chez les membres de la GRC, est à l’origine de la décision de les exclure du régime de la *LRTFP*. Il est particulièrement révélateur que l’on n’ait soumis aucune preuve indiquant que l’un des autres objets possibles énumérés plus haut était celui réellement visé par le législateur. En fait, comme nous allons maintenant le voir en examinant la preuve soumise, l’intimé a, dans son argumentation et la preuve d’expert présentées au procès, admis que l’objet visé par le législateur était d’empêcher la formation d’associations.

b) *La preuve de l’objet visé par le législateur en adoptant l’al. e)*

(i) Les décrets interdisant la syndicalisation

Le gouvernement fédéral a longtemps eu comme politique d’interdire complètement la syndicalisation des membres de la GRC. Pendant une bonne partie du XX^e siècle, alors que la plupart des employés fédéraux devenaient assujettis aux protections et aux exigences de régimes législatifs de relations du travail, les membres de la GRC ont vu leurs tentatives de créer des associations d’em-

91

92

1974, members of the Royal Northwest Mounted Police and subsequently of the RCMP were expressly prohibited by Order-in-Council P.C. 1918-2213 from any union-related activity, on pain of instant dismissal. The Order-in-Council stated:

No member of the Royal Northwest Mounted Police or of the Dominion Police, whether officer, non-commissioned officer or man, shall become a member of or in any wise associated with any Trades Union Organization or any Society or Association connected or affiliated therewith; or with any union, Society or Association of employers or any Society or Association connected or affiliated therewith; or with any Union, Society or Association having for its object the rights or interest of employees or of labour, or of employers or of capital in competition with each other; and any contravention of this regulation shall be cause for instant dismissal.

93

The policy underlying this Order-in-Council of 1918 was founded upon the fear that the organization of RCMP members into an employee association would result in members experiencing a “divided loyalty” or conflict of interest between their allegiance to their fellow workers and their required obedience to superior orders. The concern was to ensure that members of the RCMP remained loyal to only one superior, namely their commanding officers. It was feared that, if RCMP members began to organize into employee associations in order to promote their interests as employees, members would experience a divided allegiance. RCMP members might be unable or unwilling to obey commands if they felt that obedience would be inconsistent with allegiance to the cause of their fellow employees. This concern was particularly pronounced in relation to the role of the RCMP in quelling labour unrest. The federal government felt that RCMP members might refuse to obey the command to subdue labour uprisings, or to fill in for a striking local police force, if their allegiance to their fellow employees came into conflict with such a command. Hence the government sought to attack the perceived problem at its source, by prohibiting even informal employment-related associations. This policy was well

ployés ouvertement punies. Entre 1918 et 1974, il était expressément interdit aux membres de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest, devenue par la suite la GRC, d’exercer quelque activité syndicale que ce soit, sous peine de congédiement immédiat, en vertu du décret C.P. 1918-2213, qui prévoyait:

[TRADUCTION] Nul membre de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest ou de la Police fédérale, qu’il soit officier, sous-officier ou simple policier, ne peut adhérer ou s’associer de quelque façon à une organisation syndicale, à une société ou à une association qui y est liée ou affiliée, ni à un syndicat, à une société ou à une association d’employeurs, ou à une société ou à une association qui y est liée ou affiliée, ni à un syndicat, à une société ou à une association ayant pour objet de défendre les droits ou les intérêts des employés ou des travailleurs, ou ceux des employeurs ou du patronat, en concurrence les uns envers les autres; et toute infraction au présent règlement sera une cause de congédiement immédiat.

La politique sous-tendant ce décret de 1918 émanait de la crainte que la formation, par les membres de la GRC, d’une association d’employés ne place les membres en situation de «conflit de loyautés» ou de conflit d’intérêts en ce qui concerne leur allégeance à leurs collègues de travail et l’obéissance aux ordres de leurs supérieurs, à laquelle ils sont tenus. On voulait s’assurer que les membres de la GRC ne demeurent loyaux qu’envers un seul supérieur, à savoir leur commandant. On craignait que, si les membres de la GRC commençaient à former des associations d’employés pour défendre leurs intérêts en tant qu’employés, ils ne se placent en conflit d’allégeances. Il se pourrait que les membres de la GRC ne puissent pas ou ne veuillent pas obéir aux ordres s’ils ont l’impression que cela est incompatible avec leur allégeance à la cause de leurs collègues de travail. Cette crainte était particulièrement accentuée relativement au rôle joué par la GRC en matière de répression des conflits ouvriers. Le gouvernement fédéral croyait que les membres de la GRC pourraient refuser d’obéir à l’ordre de refréner un soulèvement ouvrier, ou d’aller remplacer un corps policier local en grève si leur allégeance à leurs collègues était incompatible avec un tel ordre. Le gouvernement a donc choisi de s’attaquer à la

expressed in the preamble to the Order-in-Council in the following terms:

WHEREAS attention has been called to the public importance of excluding the members of the regular police forces of the country from membership or association with Trade Union Organizations or affiliated Societies or unions or societies of employers or employees constituted for the purpose or with the object of regulating relations of employers and employees or as between capital and labour;

AND WHEREAS unfortunately occasions arise when it is necessary to invoke the aid of the police for the maintenance of order in connection with strikes, lock-outs or labour disturbances;

AND WHEREAS it is considered that the public might in a measure be deprived of the service which it is entitled to expect from the police or that the quality of that service might be prejudicially affected, if the police were in any manner permitted to identify themselves with one side or the other of a controversy resulting in breach of the peace; [Emphasis added.]

The same policy was apparent almost 30 years later in the enactment by the federal government in 1945 of Order-in-Council P.C. 174/1981, which approved the coming into force of new *Rules and Regulations for the Government and Guidance of the Royal Canadian Mounted Police Force of Canada*, (1945) 79 *Canada Gazette* 1577 (“*Rules and Regulations*”). Section 31(a) of the *Rules and Regulations* also prohibited RCMP employee associations, in the following terms:

31. Towards the attainment of complete police efficiency it is essential that members of the Force cultivate and maintain the respect and esteem of the general public. This may be accomplished by pursuing a steady and impartial line of conduct in the discharge of duty and by a respectful bearing to all classes; also, by prompt obedience to all lawful commands, and by clean, sober and orderly habits.

(a) Membership in any organization or union, which by its nature may influence or constrain the individual concerned against the impartial exercise of his duty, is prohibited to members of the Force. [Emphasis added.]

source du problème perçu en interdisant même les associations informelles liées à l’emploi. Cette politique était bien énoncée dans le préambule du décret:

[TRADUCTION] ATTENDU QU’a été relevée l’importance pour le public d’interdire aux membres des corps policiers réguliers du pays d’appartenir ou de se rallier à des organisations syndicales ou à des sociétés affiliées, ou encore à des syndicats ou à des associations d’employeurs ou d’employés formés en vue de régir les relations entre employeur et employés ou les relations entre le patronat et les travailleurs;

ET ATTENDU QUE, malheureusement, il est parfois nécessaire de faire appel à la police pour maintenir l’ordre à l’occasion de grèves, de lock-out ou de conflits ouvriers;

ET ATTENDU QUE l’on considère que le public est susceptible d’être privé, dans une certaine mesure, du service auquel il a le droit de s’attendre de la part de la police ou que la qualité de ce service est susceptible de souffrir si on permet de quelque manière aux policiers de s’identifier à l’une ou l’autre des parties à une controverse à l’origine d’une perturbation de l’ordre public; [Nous soulignons.]

Presque 30 ans plus tard, en 1945, la même politique ressortait de l’adoption par le gouvernement fédéral du décret C.P. 174/1981, qui a approuvé l’entrée en vigueur de nouvelles *Rules and Regulations for the Government and Guidance of the Royal Canadian Mounted Police Force of Canada*, (1945) 79 *Gazette du Canada* 1577 («*Rules and Regulations*»). L’alinéa 31a) des *Rules and Regulations* interdisait également les associations d’employés de la GRC, de la façon suivante:

[TRADUCTION] 31. En vue d’atteindre l’efficacité policière totale, il est essentiel que les membres de la Gendarmerie cultivent et maintiennent le respect et l’estime du public en général. Ils peuvent le faire en adoptant une ligne de conduite constante et impartiale dans l’exercice de leurs fonctions et une attitude respectueuse envers toutes les classes, de même qu’en obéissant promptement à tous les ordres licites, et en adoptant un comportement irréprochable, sobre et ordonné.

(a) L’appartenance à quelque organisation ou syndicat, qui, de par sa nature, est susceptible d’empêcher la personne en cause d’exercer ses fonctions de manière impartiale, est interdite aux membres de la Gendarmerie. [Nous soulignons.]

95

These complete prohibitions on RCMP employee associations remained in effect throughout the course of much of this century. At the time of the enactment of the *PSSRA* in 1967, both prohibitions were in force. The *PSSRA* did not directly adopt these regulatory prohibitions in statutory form, in the sense that the Act did not expressly prohibit RCMP unionization. The *PSSRA* simply excluded members of the RCMP from its application. However, the exclusion of RCMP members neatly accommodated these existing prohibitions, suggesting a continuity in government policy from the time of enactment of the Order-in-Council of 1918 through the enactment of the 1945 *Rules and Regulations* to the time of the enactment of the *PSSRA*. The federal government's consistent position that members of the RCMP should not form or participate in employee associations provides important insight into Parliament's goal in enacting the impugned para. (e). As we will now discuss, it is a government position that was present at the enactment of the *PSSRA* and that continues to the present day.

Ces interdictions totales visant les associations d'employés de la GRC sont demeurées en vigueur pendant une bonne partie du présent siècle. Lorsque la *LRTFP* a été adoptée en 1967, les deux interdictions étaient en vigueur. La *LRTFP* n'a pas directement repris ces interdictions réglementaires, en ce sens qu'elle n'a pas interdit expressément la syndicalisation de la GRC. Elle a simplement soustrait les membres de la GRC à son application. Toutefois, l'exclusion des membres de la GRC était une adaptation habile de ces interdictions existantes, indiquant une continuité de la politique gouvernementale depuis l'adoption du décret de 1918 jusqu'à l'adoption de la *LRTFP*, en passant par l'adoption des *Rules and Regulations* de 1945. Le point de vue constant du gouvernement fédéral, selon lequel les membres de la GRC ne devraient ni former des associations d'employés ni participer à leurs activités, donne une bonne idée de l'objet visé par le législateur en adoptant l'al. e) contesté. Comme nous allons maintenant le voir, il s'agit d'un point de vue gouvernemental qui avait cours lors de l'adoption de la *LRTFP* et qui continue d'avoir cours aujourd'hui.

96

Indeed, although it is clearly not determinative of the issue of legislative purpose, it is worth noting that a few years after the enactment of the *PSSRA*, in 1974, the Order-in-Council of 1918 was revoked as being redundant: P.C. 1974-1339. At the time of the revocation, Assistant Deputy Minister Robin Bourne of the Department of the Solicitor General wrote a letter to RCMP Commissioner Nadon, advising the Commissioner as to how to respond to press queries on point. The Commissioner was advised to inform the press that:

En fait, bien que ce ne soit pas manifestement concluant quant à la question de l'objectif législatif, il vaut la peine de souligner qu'en 1974, quelques années après l'adoption de la *LRTFP*, le décret de 1918 a été abrogé pour le motif qu'il était superflu: C.P. 1974-1339. Au moment de l'abrogation, le sous-ministre adjoint Robin Bourne, du ministère du Solliciteur général, a écrit au commissaire Nadon de la GRC pour lui donner des consignes sur la manière de répondre aux questions de la presse sur ce point. Le Commissaire a été avisé d'informer la presse que:

In taking this action, the Government has responded to the wishes of the majority of members of the RCMP who recognized that this Order-in-Council was now redundant, particularly in view of the provisions of the Public Service Relations Act [*sic*] which was passed by Parliament in 1967. This Act deliberately excludes members of the RCMP in the definition of "employee" under the Act.

[TRADUCTION] En prenant cette mesure, le gouvernement s'est rendu au souhait de la majorité des membres de la GRC, qui reconnaissaient que ce décret était désormais superflu, compte tenu particulièrement des dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, adoptée par le Parlement en 1967. Cette loi exclut expressément les membres de la GRC de la définition d'«employé» qui y est contenue.

(ii) The Report of the Preparatory Committee

Shortly before the enactment of the *PSSRA*, the federal government struck a Preparatory Committee on Collective Bargaining in the Public Service, with the mandate of formulating recommendations for a proposed comprehensive statutory labour relations regime applicable to employees of the federal public service. The Preparatory Committee issued its report in 1965, in which it recommended that the new statutory labour relations regime that it was proposing should not apply to members of the RCMP. The basis for the Committee's recommendation that the RCMP be excluded was the Committee's concern that membership in and allegiance to an employee association was incompatible with the RCMP's quasi-military employment hierarchy. The report states, at p. 27:

In the opinion of the Preparatory Committee, it would be inappropriate to apply the provisions of the proposed legislation to some groups of public servants and impractical to apply them to others. Two large groups — the Armed Forces and members of the Royal Canadian Mounted Police — are recommended for exclusion because of the nature of their duties and the fact that their conduct is subject to military or similar codes of law and discipline. [Emphasis added.]

For the Preparatory Committee, then, just as for those who enacted the Order-in-Council of 1918 and s. 31(a) of the *Rules and Regulations* in 1945, there was a perception that members of the RCMP could not simultaneously adhere to the directives of a union and obey superior orders. The purpose of excluding RCMP members from the *PSSRA* was thus to prevent the formation of member associations which might cause individual RCMP members to question their loyalty to the Force.

It must be stressed that the Preparatory Committee's concerns, and the concerns underlying the two subsisting regulatory prohibitions at the time, were specifically with the anticipated dangers of association *per se*. It is clear from these sources that it was felt that a divided loyalty would result from the process of RCMP members associating

(ii) Le rapport du Comité préparatoire

Peu avant l'adoption de la *LRTFP*, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique et lui a confié le mandat de formuler des recommandations sur son projet de régime législatif complet de relations du travail qui s'appliquerait aux employés de la fonction publique fédérale. Le Comité préparatoire a déposé son rapport en 1965, dans lequel il recommandait que le nouveau régime législatif proposé en matière de relations du travail ne s'applique pas aux membres de la GRC. La raison pour laquelle le Comité recommandait l'exclusion de la GRC était qu'il craignait que l'appartenance et l'allégeance à une association d'employés ne soient incompatibles avec la structure hiérarchique quasi militaire de la GRC. Le rapport précise, aux pp. 28 et 29:

De l'avis du Comité préparatoire, il ne serait pas opportun d'appliquer les dispositions de la mesure législative projetée à certains groupes de fonctionnaires et il serait impossible de l'appliquer à certains autres. Nous recommandons l'exclusion de deux groupes importants, les membres des forces armées et ceux de la Gendarmerie royale du Canada, à cause de la nature de leurs fonctions et parce que leur conduite est assujettie à un code de droit et de discipline à caractère militaire ou paramilitaire. [Nous soulignons.]

Pour le Comité préparatoire, comme pour ceux qui ont adopté le décret de 1918 et l'al. 31a) des *Rules and Regulations* en 1945, les membres de la GRC étaient donc perçus comme étant incapables de respecter les directives d'un syndicat et, en même temps, d'obéir aux ordres d'un supérieur. L'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* avait donc pour objet d'empêcher la formation d'associations de membres susceptibles d'amener les membres de la GRC à mettre en doute leur loyauté envers la Gendarmerie.

Il faut souligner que les craintes du Comité préparatoire et celles qui sous-tendaient les deux interdictions réglementaires encore en vigueur à l'époque concernaient précisément les dangers prévus de l'association elle-même. Il ressort nettement de ces sources qu'on croyait qu'un conflit de loyautés résulterait du regroupement en association

together and, it was anticipated, developing an antagonism to management. The fear was that the very process of forming a member association, and the mutual reinforcement of views and mutual exchange of information which would flow from membership and involvement, would build a loyalty among employees and the potential for a corresponding conflict of allegiance in the face of superior orders. The fear was not simply that a divided loyalty would result from a grant of full collective bargaining rights to a certified union of RCMP members (although this fear existed as well). Rather, it was anticipated that any association of RCMP members formed with the purpose of bettering working conditions, whether the association be formal or informal, would contribute to a divided loyalty and to labour unrest. To those who adhered to the belief that a divided loyalty was harmful and likely, the danger was that RCMP members would begin to fight for collective bargaining rights, not that, once the rights were gained, labour unrest would then occur.

(iii) The Respondent's Submissions and Expert Reports

99

In its submissions before this Court, the respondent repeatedly endorsed this same view, i.e., that the impugned provision of the *PSSRA* was enacted with the purpose of curtailing the formation of RCMP member associations in order to prevent the problem of divided loyalty. The respondent has thus effectively conceded that the provision possesses a constitutionally invalid purpose. For example, the respondent states expressly in its factum at para. 162 that it opposes the appellant's s. 2(d) claim on the basis that [TRANSLATION] "membership in a union and the obligation to obey its directives could create a conflict of loyalty between the obligations and duties of RCMP members towards the Canadian population and their obligations towards their union" (emphasis added).

100

The respondent also filed two expert reports before Michaud J., both of which endorse a policy

des membres de la GRC et de l'hostilité, prévoyait-on, qu'ils en viendraient à éprouver envers la direction. On craignait que le processus même de la formation d'une association de membres, ainsi que le renforcement commun des points de vue et l'échange de renseignements qui découleraient de l'appartenance à l'association et de la participation à ses activités, engendreraient une loyauté entre employés et un risque de conflit d'allégeances correspondant face aux ordres des supérieurs. On ne craignait pas simplement qu'un conflit de loyautés ne résulte de l'attribution de droits complets à la négociation collective à un syndicat accrédité de membres de la GRC (même si cette crainte existait également). On s'attendait plutôt que toute association formelle ou informelle de membres de la GRC, ayant pour but d'améliorer leurs conditions de travail, contribuerait à engendrer un conflit de loyautés et des différends de travail. Pour ceux qui croyaient qu'un conflit de loyautés était préjudiciable et probable, le danger était que les membres de la GRC commencent à lutter pour obtenir des droits à la négociation collective, et non pas que des conflits de travail se produisent une fois ces droits obtenus.

(iii) L'argumentation et les rapports d'expert de l'intimé

Dans son argumentation devant notre Cour, l'intimé a adopté à maintes reprises le même point de vue selon lequel la disposition contestée de la *LRTFP* a été adoptée dans le but de restreindre la formation d'associations de membres de la GRC afin d'éviter le problème du conflit de loyautés. L'intimé a donc effectivement admis que l'objet de cette disposition est inconstitutionnel. Par exemple, l'intimé dit expressément, au par. 162 de son mémoire, qu'il s'oppose à la demande de l'appelant fondée sur l'al. 2d) pour le motif que «l'appartenance à une organisation syndicale et l'obligation de respecter ses directives pourraient créer un conflit de loyauté entre les obligations et les devoirs des membres de la GRC envers la population canadienne et leurs obligations envers leur organisation syndicale» (nous soulignons).

L'intimé a également déposé devant le juge Michaud deux rapports d'expert qui appuient la

of prohibiting or impeding unionization. Worthy of particular attention in this regard is the report of Dr. William Beahen, which is entitled “An Historical Perspective on the R.C.M.P. and Protection of the National Interest: Responsibility Precluding Unionization” (October 1987). The Conclusion to Dr. Beahen’s report accurately summarizes the thrust of its contents:

In 1918, the federal government forbade members of the Mounted Police to join unions on the grounds that their neutrality should never be in question when used in times when disorder occurred. This decision has been proven correct and in the national interest many times since. . . . It continues to be in the interest of Canada to have its national police force free from the constraints of unionization. [Emphasis added.]

The importance of ensuring a strong and effective national police force for Canada is not in doubt. However, concerns about ensuring the integrity of a police force are concerns which are appropriately dealt with under s. 1 of the *Charter*. Such concerns do not negate an invalid legislative purpose. Where, as here, the very purpose of the legislation is to “free” members of the RCMP from merely joining a union of fellow employees, there is unquestionably an infringement of s. 2(d).

(iv) The Absence of Contradictory Effects

Dickson J. in *Big M Drug Mart, supra*, emphasized that the effects of impugned legislation need not be looked to if the purpose of the legislation is invalid, and further that even if the effects are looked to and found to be “inoffensive” this fact will not affect a finding that the purpose of the legislation is invalid. Nonetheless, courts may, where appropriate, look to the effects of legislation for assistance in inferring the legislation’s purpose, as Dickson J. noted, at p. 331. In particular, where the effects of the impugned legislation are contrary to the invalid purpose alleged by the *Charter* claimant, a court should weigh the evidence carefully before concluding that the purpose is indeed in-

politique consistant à interdire ou à empêcher la syndicalisation. À cet égard, il vaut la peine de prêter une attention particulière au rapport du Dr William Beahen, intitulé «An Historical Perspective on the R.C.M.P. and Protection of the National Interest: Responsibility Precluding Unionization» (octobre 1987). La conclusion du rapport du Dr Beahen résume exactement l’essentiel de son contenu:

[TRADUCTION] En 1918, le gouvernement fédéral a interdit aux membres de la Gendarmerie royale d’adhérer à un syndicat pour le motif que leur neutralité ne devrait jamais être mise en doute lorsqu’ils interviennent dans des situations de crise. Cette décision s’est depuis lors révélée juste et conforme à l’intérêt national à maintes reprises. [. . .] Il reste dans l’intérêt du Canada que son corps policier national soit libre des contraintes de la syndicalisation. [Nous soulignons.]

Il n’y a pas de doute qu’il est important pour le Canada d’assurer le maintien d’un corps policier national fort et efficace. Toutefois, les préoccupations de maintenir l’intégrité d’un corps policier sont des questions qu’il convient d’examiner sous l’angle de l’article premier de la *Charte*. De telles préoccupations n’annulent pas un objet législatif invalide. Lorsque, comme c’est le cas en l’espèce, l’objet même de la mesure législative est d’«exempter» les membres de la GRC de la simple adhésion à un syndicat composé de collègues de travail, l’existence d’une violation de l’al. 2d) ne fait aucun doute.

(iv) L’absence d’effets opposés

Dans l’arrêt *Big M Drug Mart, précité*, le juge Dickson a souligné qu’il n’est pas nécessaire de se référer aux effets d’une mesure législative contestée dont l’objet est invalide, et en outre que, même si les effets sont examinés et jugés «inoffensifs», cela ne change rien à la conclusion que l’objet de la mesure législative est invalide. Néanmoins, la cour peut, lorsque cela est indiqué, se référer aux effets d’une mesure législative pour en déduire l’objet, comme le souligne le juge Dickson, à la p. 331. En particulier, lorsque les effets de la mesure législative contestée sont contraires à l’objet invalide allégué par l’auteur d’une demande fondée sur la *Charte*, la cour devrait évaluer soi-

101

102

lid. In light of the presumption of constitutionality, it is fitting for a court to look for the existence of any such beneficial effects before ruling that the purpose of a law is contrary to the *Charter*.

gneusement la preuve avant de conclure que cet objet est vraiment invalide. Compte tenu de la présomption de constitutionnalité, il convient que la cour examine si de tels effets bénéfiques existent avant de décider que l'objet d'une loi est contraire à la *Charte*.

103

In the present case, we have not been referred to the existence of any positive effects that the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* may have had upon the associational freedom of members. Rather, RCMP members continue to be subject to practices that would likely be enjoined as unfair labour practices under the *PSSRA*. Perhaps the most relevant example of a practice within the RCMP which interferes with the associational activities of RCMP members is one which arises in the context of the Division Staff Relations Representative Program ("DSRR Program"). Established in 1974, the DSRR Program is an employee advisory board created and ultimately controlled by RCMP management, with the purpose of representing the interests of RCMP members to management. Its structure and functioning are governed by the *Commissioner's Standing Orders (Division Staff Relations Representative Program)*. Of particular importance for present purposes, s. 3(2) of the *Commissioner's Standing Orders* prohibits union-related activities by participants in the DSRR Program, on pain of removal from the Program, in the following terms:

3. (2) Division Staff Relations Representatives and Sub-Representatives shall not engage in activities that

- (a) are prejudicial to the goals and objectives of the Division Staff Relations Representative Program,
- (b) promote alternate programs in conflict with the non-union status of the Division Staff Relations Representative Program, or
- (c) may undermine the credibility or effectiveness of the Division Staff Relations Representative Program.

En l'espèce, on ne nous a pas mentionné l'existence d'effets positifs quelconques que l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* peut avoir eus sur leur liberté d'association. Les membres de la GRC continuent plutôt d'être assujettis à des pratiques qui seraient probablement interdites, à titre de pratiques déloyales de travail, par la *LRTFP*. L'exemple peut-être le plus utile d'une pratique de la GRC qui fait obstacle aux activités associatives de ses membres est celui du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles («programme RDRF»). Établi en 1974, le programme RDRF comporte un comité consultatif d'employés créé et contrôlé, en fin de compte, par la direction de la GRC, qui a pour objet de défendre les intérêts des membres de la GRC auprès de la direction. Sa structure et son fonctionnement sont régis par les *Consignes du Commissaire (Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles)*. Il est particulièrement important, aux fins du présent pourvoi, de souligner que le par. 3(2) des *Consignes du Commissaire* interdit toute activité syndicale aux participants au programme RDRF, sous peine d'expulsion du Programme:

3. (2) Les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles et les sous-représentants ne peuvent pas se livrer à des activités qui:

- a) nuisent aux buts et aux objectifs du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles,
- b) contribuent à d'autres programmes qui sont en opposition avec le caractère non syndicaliste du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, ou
- c) pourraient miner la crédibilité ou l'efficacité du Programme des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles.

104

It bears noting that disciplinary proceedings have in fact been launched on several occasions

Il vaut la peine de souligner que des procédures disciplinaires ont, en fait, été engagées à maintes

against DSRR Program representatives, including the appellant, who have involved themselves in the formation and operation of RCMP member associations. For example, during the late 1980s, RCMP management attempted to expel the appellant from the DSRR Program because of his activities with the “C” Division members. The expulsion was prevented by an injunction issued by Reed J. of the Federal Court (Trial Division): *Delisle v. Royal Canadian Mounted Police Commissioner* (1990), 39 F.T.R. 217. In 1994, the appellant and two other DSRR Program participants were again subject to disciplinary proceedings. The offending conduct was that the three men had attended at the inaugural meeting of the “E” Division Members Association in British Columbia and had been, in the words of the notice of complaint subsequently received by the appellant, “part of a ‘panel discussion’ where collective bargaining was identified as a long term goal of the Association”.

There are other aspects of labour-management relations within the RCMP which involve management interference in RCMP member associations in a manner which would likely contravene s. 8 or s. 9 of the *PSSRA*. Section 39(1) of the RCMP Code of Conduct, SOR/88-361, Part III, prohibits the perpetration of “disgraceful or disorderly act[s] or conduct”. This provision is not necessarily objectionable in itself, of course, but s. 39(2) defines the prohibition as applying to acts or conduct that are “prejudicial to the impartial performance of the member’s duties”. The latter provision is reminiscent of the wording of s. 31(a) of the *Rules and Regulations* of 1945, discussed above, which prohibited unionization on the basis that it would interfere with the impartial performance of members’ duties. Were the provision to be similarly interpreted and applied today, it would clearly qualify as what would normally be an unfair labour practice. Similarly, s. 41 of the Code of Conduct has the potential to interfere with the ability of members to participate meaningfully in an employee association, by providing that a “member shall not publicly criticize, ridicule, petition or complain about the administration, operation,

reprises contre des représentants du programme RDRF, dont l’appelant, qui ont participé à la formation et au fonctionnement d’associations de membres de la GRC. Par exemple, vers la fin des années 80, la direction de la GRC a tenté d’expulser l’appelant du programme RDRF en raison de ses activités avec les membres de la Division «C». L’expulsion a été empêchée au moyen d’une injonction délivrée par le juge Reed de la Cour fédérale (Section de première instance): *Delisle c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada* (1990), 39 F.T.R. 217. En 1994, l’appelant et deux autres participants au programme RDRF ont de nouveau fait l’objet de procédures disciplinaires. On reprochait aux trois hommes d’avoir assisté à l’assemblée inaugurale de l’Association des membres de la Division «E» en Colombie-Britannique et, pour reprendre les termes utilisés dans l’avis de plainte reçu ultérieurement par l’appelant, d’avoir [TRADUCTION] «participé à une “réunion-débat” où la négociation collective était décrite comme un objectif à long terme de l’Association».

Les relations employeur-employés à la GRC comportent, à d’autres égards, une ingérence de la direction dans les associations de membres de la GRC d’une manière susceptible de contrevenir à l’art. 8 ou à l’art. 9 de la *LRTFP*. Le paragraphe 39(1) du Code de déontologie de la GRC, DORS/88-361, partie III, interdit d’«agir [ou de] se comporter d’une façon scandaleuse ou désordonnée». Il va sans dire que cette disposition n’est pas nécessairement contestable en soi, mais le par. 39(2) précise que l’interdiction s’applique aux actes ou au comportement du membre qui «l’empêchent de remplir ses fonctions avec impartialité». Cette dernière disposition rappelle le texte de l’al. 31a) des *Rules and Regulations* de 1945, analysé plus haut, qui interdisait la syndicalisation pour le motif qu’elle nuirait à l’exercice impartial des fonctions des membres. Si la disposition était interprétée et appliquée de la même façon aujourd’hui, elle serait nettement assimilable à ce qui constituerait normalement une pratique déloyale de travail. De même, l’art. 41 du Code de déontologie risque d’empêcher les membres de participer de façon significative aux activités d’une association d’employés, du fait qu’il prévoit que le «membre

objectives or policies of the Force, unless authorized by law”.

ne peut publiquement critiquer, railler ou contester l’administration, le fonctionnement, les objectifs ou les politiques de la Gendarmerie, ni s’en plaindre publiquement, à moins qu’il n’y soit autorisé par la loi».

106 It is also worthwhile to note the dearth of RCMP member associations across the country. Following the repeal of the 1918 Order-in-Council in 1974, a few fledgling associations of RCMP members came into being in the latter half of the 1970s, but were unable to establish a strong foothold. Only in 1985, with the establishment of the Association des membres de la Division “C” in Quebec, have organized local associations of members come into existence. Even so, similar informal associations have emerged but only very gradually, with a regional association coming into being in Ontario in 1990, in British Columbia in 1994, and in the Capital Region in 1995. In most provinces, there are no RCMP member associations. Certainly the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* has not helped their cause as employees.

Il importe également de souligner la pénurie d’associations de membres de la GRC au pays. À la suite de l’abrogation du décret de 1918 en 1974, quelques nouvelles associations de membres de la GRC ont été formées dans la dernière moitié des années 70, mais elles ont été incapables de s’implanter solidement. Ce n’est qu’en 1985, avec la mise sur pied de l’Association des membres de la Division «C» au Québec, que des associations locales de membres ont vu le jour. Même là, ce n’est que très progressivement que des associations informelles semblables se sont fait jour, une association régionale ayant été formée en Ontario en 1990, une autre en Colombie-Britannique en 1994 et une dernière dans la région de la capitale nationale en 1995. Il n’existe aucune association de membres de la GRC dans la plupart des provinces. L’exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* n’a certes pas aidé leur cause à titre d’employés.

(c) *Conclusion on the Purpose of Paragraph (e)*

c) *Conclusion sur l’objet de l’al. e)*

107 In sum, the original purpose of what is now para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* was to ensure that RCMP members remained unassociated in the face of management, with a view to protecting the integrity of the RCMP hierarchy against the perceived threat of a divided loyalty among members. The perception which informed the imposition of these restrictions was that members of the RCMP would disobey superior orders if they were both union members and members of a quasi-military institution, and would be unable to exercise their duties impartially and effectively in controlling the illegal acts of other workers, or indeed in the event of their own labour unrest. This immediate purpose of para. (e) exists apart altogether from issues of collective bargaining. In this case, there is strong evidence that Parliament’s purpose was to discourage RCMP associations. Further there is neither any evidence supporting an alternative hypothesis as to

Somme toute, l’objet initial de ce qui est maintenant l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* était d’empêcher toute association des membres de la GRC face à la direction, de manière à préserver l’intégrité de la hiérarchie de la GRC contre la menace apparente de conflit de loyautés chez ses membres. L’idée qui sous-tendait l’imposition de ces restrictions était que les membres de la GRC désobéiraient aux ordres de leurs supérieurs s’ils étaient à la fois membres d’un syndicat et d’une institution quasi militaire, et qu’ils seraient incapables d’exercer leurs fonctions de manière impartiale et efficace lorsque viendrait le temps de réprimer les actes illégaux d’autres travailleurs ou, à plus forte raison, en cas de conflit de travail les touchant. Cet objet immédiat de l’al. e) existe indépendamment des questions de négociation collective. En l’espèce, il existe une preuve solide que l’objectif du législateur était de décourager les associations au

why para. (e) was included in the *PSSRA*, nor any evidence that the legislation has beneficial effects for RCMP members. In those circumstances this Court must find that the purpose of the impugned provision infringes the appellant's freedom of association under s. 2(d). If a *Charter* claimant cannot make out a purpose-based infringement of the *Charter* on the basis of this type of evidentiary record, then the promising words of Dickson J. in *Big M Drug Mart* will become meaningless.

Before considering whether the impugned para. (e) may be justified under s. 1 of the *Charter*, some comment should be made regarding the question of positive constitutional entitlements. One of the respondent's arguments against the appellant's claim was that, in its view, the appellant is effectively asserting a constitutional entitlement to the enactment of remedial legislation for his benefit, i.e., a right to the associational protections contained in ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA*. The respondent submits that there can be no constitutional right to statutory entitlements, because the *Charter* does not create positive obligations for the state, but rather only protects claimants against harms caused by the state through legislation.

This Court has referred to the distinction between positive and negative constitutional entitlements in a number of cases: see, e.g., *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1038, *per* L'Heureux-Dubé J., speaking for the majority of the Court; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 73; *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, at para. 64, *per* Cory and Iacobucci JJ., speaking for the majority of the Court. These cases have emphasized the conceptual distinction between legislation which interferes with the exercise of a *Charter* right or freedom, and legislation which assists in the exercise of such a right or freedom. Legislation whose purpose or effect is to interfere with a *Charter* right or freedom will infringe the *Charter*. Legisla-

sein de la GRC. De plus, il n'y a aucune preuve étayant une autre hypothèse quant à la raison de l'inclusion de l'al. e) dans la *LRTFP*, ni aucune preuve que la mesure législative a des effets bénéfiques pour les membres de la GRC. Dans ces circonstances, notre Cour doit conclure que l'objet de la disposition contestée porte atteinte à la liberté d'association garantie à l'appellant par l'al. 2d). Si l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte* est incapable de démontrer au moyen de ce genre de preuve l'existence d'une violation de la *Charte* due à l'objet visé, les propos prometteurs du juge Dickson dans *Big M Drug Mart* perdront alors leur sens.

Avant d'examiner si l'al. e) contesté peut être justifié au sens de l'article premier de la *Charte*, il y a lieu de formuler certaines observations concernant la question des droits constitutionnels positifs. L'intimé fait notamment valoir, à l'encontre de la demande de l'appellant, qu'à son avis celui-ci invoque, en fait, un droit constitutionnel à l'adoption d'une mesure législative réparatrice à son avantage, c.-à-d., un droit aux protections en matière d'association contenues aux art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP*. L'intimé soutient qu'il ne saurait y avoir de droit constitutionnel à des droits conférés par la loi parce que la *Charte* ne crée pas d'obligations positives pour l'État, mais ne fait que protéger les demandeurs contre le préjudice que l'État peut causer en légiférant.

Notre Cour a mentionné la différence entre les droits constitutionnels positifs et les droits constitutionnels négatifs dans un certain nombre d'arrêts: voir, par exemple, *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1038, le juge L'Heureux-Dubé, au nom de notre Cour à la majorité; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au par. 73; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, au par. 64, les juges Cory et Iacobucci, au nom de notre Cour à la majorité. Ces arrêts ont fait ressortir la différence conceptuelle entre une mesure législative qui entrave l'exercice d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* et une mesure législative qui facilite l'exercice de ce droit ou de cette liberté. Une mesure législative qui a pour objet ou pour effet d'entraver l'exercice

108

109

tion whose purpose or effect is to assist in the exercise of a right or freedom will generally not infringe the *Charter* simply on the basis of its remedial role.

110 In the present case, the answer to the respondent's submission that the appellant is asserting a positive constitutional entitlement is that the appellant's claim is not premised upon the view that Parliament is obligated to protect him against management interference, or to promote the formation of member associations. The issue of positive obligations and entitlements simply does not arise in this appeal. The appellant does not say that he has a *Charter* right to be subject to the *PSSRA* or any of its discrete protections. Rather, he makes the narrow claim that the purpose of para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* as currently constituted is to ensure that RCMP members continue to be disadvantaged in their ability to associate together for a common purpose. It is this invalid purpose, and not an assertion of positive entitlements, that is the foundation for the appellant's claim.

B. Section 1

111 The burden is on the respondent, as the party seeking to uphold a limitation on *Charter* freedoms, to prove that the limitation is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. To satisfy this burden, two central criteria must be satisfied, as established by the decision of this Court in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, at pp. 136-39, and elaborated upon in other cases, including *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835; *Eldridge, supra*; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877; and *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3. First, the objective sought to be served by the limitation must be of sufficient importance to warrant overriding a constitutionally protected right or freedom. Second, the respondent must show that the means chosen in order to achieve this objective are proportionate, according to the three-part proportionality test initially set

d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* contrevient à cette dernière. Une mesure législative qui a pour objet ou pour effet de faciliter l'exercice d'un droit ou d'une liberté ne contrevient généralement pas à la *Charte* uniquement en raison de son rôle réparateur.

En l'espèce, la réponse à l'argument de l'intimé, selon lequel l'appellant invoque un droit constitutionnel positif, est que la demande de l'appellant n'est pas fondée sur l'opinion que le législateur est tenu de le protéger contre l'intervention de la direction, ou de promouvoir la formation d'associations de membres. La question des obligations et droits positifs ne se pose simplement pas dans le présent pourvoi. L'appellant n'affirme pas que la *Charte* lui reconnaît le droit d'être assujéti à la *LRTFP* ou de bénéficier de l'une de ses protections particulières. Il fait plutôt strictement valoir que, tel que formulé actuellement, l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *LRTFP* a pour objet d'assurer que les membres de la GRC continuent d'être désavantagés sur le plan de leur capacité de s'associer en vue de réaliser un objectif commun. C'est cet objet invalide, et non pas la revendication de droits positifs, qui constitue le fondement de la demande de l'appellant.

B. L'article premier

Il incombe à l'intimé, à titre de partie qui demande le maintien d'une restriction à des libertés garanties par la *Charte*, de démontrer que la restriction est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Pour s'acquitter de cette obligation, il doit satisfaire à deux critères principaux établis dans l'arrêt de notre Cour *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, aux pp. 136 à 139, et précisés dans d'autres arrêts, dont *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, *Eldridge*, précité, *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877, et *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3. Premièrement, l'objectif que l'on veut atteindre au moyen de la restriction doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution. Deuxièmement, l'intimé doit démontrer que les moyens choisis pour réaliser cet objec-

out in *Oakes, supra*. As recently confirmed in *Thomson Newspapers, supra*, the analysis at all steps of the s. 1 analysis is contextual in nature. As stated by Bastarache J. in *Thomson Newspapers* for a majority of the Court, at para. 87:

The analysis under s. 1 of the *Charter* must be undertaken with a close attention to context. This is inevitable as the test devised in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, requires a court to establish the objective of the impugned provision, which can only be accomplished by canvassing the nature of the social problem which it addresses. Similarly, the proportionality of the means used to fulfil the pressing and substantial objective can only be evaluated through a close attention to detail and factual setting. In essence, context is the indispensable handmaiden to the proper characterization of the objective of the impugned provision, to determining whether that objective is justified, and to weighing whether the means used are sufficiently closely related to the valid objective so as to justify an infringement of a *Charter* right.

(1) Sufficiently Important Objective

A question which arises in this appeal is whether a legislative provision whose purpose infringes the *Charter* may nonetheless be found to have an objective that is sufficiently important to justify overriding a *Charter* freedom. In the present case, we have already explained that the purpose of para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* is to ensure that individual members of the RCMP remain vulnerable to management interference with their associational activities, in contravention of s. 2(d) of the *Charter*. If this were the only purpose of the impugned provision, it would not qualify as a pressing and substantial objective, and the s. 1 inquiry would cease at this stage of the analysis: *Big M Drug Mart, supra*, at pp. 352-53.

However, the respondent submits that para. (e)’s anti-associational purpose serves a broader purpose which is sufficiently important to justify overriding the appellant’s freedom of association

tif sont proportionnels, conformément au critère de proportionnalité à trois volets qui a été initialement énoncé dans l’arrêt *Oakes*, précité. Comme l’a récemment confirmé l’arrêt *Thomson Newspapers*, précité, l’analyse à chacune des étapes de l’examen fondé sur l’article premier est de nature contextuelle. Comme l’a dit le juge Bastarache au nom de la Cour à la majorité dans *Thomson Newspapers*, au par. 87:

L’analyse fondée sur l’article premier doit être réalisée en accordant une grande attention au contexte. Cette démarche est incontournable car le critère élaboré dans *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, exige du tribunal qu’il dégage l’objectif de la disposition contestée, ce qu’il ne peut faire que par un examen approfondi de la nature du problème social en cause. De même, la proportionnalité des moyens utilisés pour réaliser l’objectif urgent et réel visé ne peut être évaluée qu’en s’attachant étroitement au détail et au contexte factuel. Essentiellement, le contexte est l’indispensable support qui permet de bien qualifier l’objectif de la disposition attaquée, de décider si cet objectif est justifié et d’apprécier si les moyens utilisés ont un lien suffisant avec l’objectif valide pour justifier une atteinte à un droit garanti par la *Charte*.

(1) L’objectif suffisamment important

Une question qui se pose dans le présent pourvoi est de savoir s’il est possible de conclure qu’une disposition législative dont l’objet contrevient à la *Charte* a néanmoins un objectif suffisamment important pour justifier la suppression d’une liberté garantie par la *Charte*. En l’espèce, nous avons déjà expliqué que l’objet de l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* était d’assurer que les membres de la GRC, pris individuellement, restent vulnérables à l’ingérence de la direction dans leurs activités associatives, contrairement à l’al. 2d) de la *Charte*. S’il s’agissait du seul objet de la disposition contestée, il ne pourrait pas s’agir d’un objectif urgent et réel, et l’examen fondé sur l’article premier s’arrêterait là: *Big M Drug Mart*, précité, aux pp. 352 et 353.

L’intimé soutient toutefois que l’objectif de l’al. e), qui est d’empêcher la formation d’associations, sert un objet plus général qui est suffisamment important pour justifier la suppression des

112

113

and freedom of expression. The broader purpose of the provision is to secure, for all Canadians, a national police force that is both stable and impartial. The respondent submits that the RCMP is a unique police force whose stability and reliability are particularly important, because (a) it is the primary provincial police force in eight provinces and the primary municipal police force in almost 200 municipalities across the country; (b) the RCMP is responsible for national identification services and forensic programs; (c) the RCMP is responsible for Canada's international policing obligations; and (d) the RCMP is called upon with some regularity to fill the void left when a municipal or provincial police force or a union of prison guards goes on strike. The continued availability and reliability of the RCMP are essential, the respondent states, because no other police force could fulfil these special roles, and the Armed Forces are not well suited as a replacement in the event of an RCMP strike. The respondent referred the Court to articles and other materials regarding the harmful effects of a police strike: see, e.g., G. Clark, "What Happens When The Police Strike", in R. M. Ayres and T. L. Wheelan, eds., *Collective Bargaining in the Public Sector: Selected Readings in Law Enforcement* (1977), 401, at p. 401.

libertés d'association et d'expression de l'appelant. L'objet plus général de la disposition est de garantir à tous les Canadiens un corps policier national à la fois stable et impartial. L'intimé soutient que la GRC est un corps policier exceptionnel dont la stabilité et la fiabilité sont particulièrement importantes, parce que a) elle constitue le principal corps policier provincial de huit provinces et le principal corps policier municipal de presque 200 municipalités au pays, b) la GRC est responsable du service et des programmes nationaux d'identité judiciaire, c) la GRC est responsable de l'exécution des obligations internationales du Canada en matière de police, et d) la GRC est appelée assez régulièrement à combler le vide causé par la grève d'un corps policier municipal ou provincial ou de gardiens de prison syndiqués. L'intimé affirme que la disponibilité et la fiabilité constantes de la GRC sont essentielles parce qu'aucun autre corps policier ne serait en mesure de remplir ces fonctions particulières et que les forces armées ne pourraient pas la remplacer adéquatement en cas de grève. L'intimé a renvoyé notre Cour à des articles et à d'autres documents concernant les effets préjudiciables d'une grève de la police: voir, par exemple, G. Clark, «What Happens When The Police Strike», dans R. M. Ayres et T. L. Wheelan, dir., *Collective Bargaining in the Public Sector: Selected Readings in Law Enforcement* (1977), 401, à la p. 401.

114

The appellant argued to the contrary effect. He stated that the importance of stability within the RCMP is little greater than the importance of stability in other police forces in Canada, and these police forces are protected in their freedom to associate and also enjoy some collective bargaining rights. He pointed to the fact that RCMP members have never gone on strike, and that they do not seek the right to strike, as evidence that the respondent's concerns regarding anticipated labour unrest and strike activity are factually ill-founded. In the appellant's view, such ill-founded concerns cannot support a finding that the impugned legislation pursues an objective which is sufficiently important to justify overriding constitutionally protected freedoms.

L'appelant a présenté des arguments dans le sens contraire. Il a dit que la stabilité de la GRC n'était pas beaucoup plus importante que celle des autres corps policiers au Canada, lesquels bénéficient de la protection de leur liberté d'association et possèdent également certains droits à la négociation collective. Il a mentionné que le fait que les membres de la GRC n'ont jamais fait la grève et qu'ils ne réclament pas le droit de grève prouve que les craintes de conflits et d'arrêts de travail exprimées par l'intimé sont en réalité sans fondement. Selon l'appelant, ces craintes non fondées ne sauraient justifier la conclusion que la mesure législative contestée vise un objectif suffisamment important pour justifier la suppression de libertés garanties par la Constitution.

In our view, the general legislative goal of assuring a stable national police force is a pressing and substantial objective for the purpose of the first stage under s. 1. The fact that other police forces in Canada have the right to associate and to engage in limited collective bargaining does not negate the importance of ensuring that the essential services which a police force provides can be relied upon on a continuous basis. Rather, the phenomenon merely illustrates that various provincial legislatures have chosen a different balance between the interests of police officers as employees, on the one hand, and the public interest in reliable policing, on the other. Moreover, although it may be that labour unrest within the RCMP is unlikely ever to be sufficient to affect the supply of effective national policing services, the essential nature of these services and the harmful consequences of a police strike are sufficient to justify the objective of negating even a slim risk of a breakdown in policing by the RCMP. The real question is whether Parliament has chosen a proportionate means to deal with this risk.

We would note, though, that the pressing and substantial objective contained in para. (e) is specifically that of ensuring a stable and reliable national police force. The discrete objective of ensuring the impartiality of RCMP members as between labour and management is not, in and of itself, a pressing and substantial objective. Quite the contrary, the existence of partiality towards labour is inherent in labour activism in pursuit of just working conditions by RCMP members. Only if such impartiality is factually linked to RCMP stability and reliability will the achievement of such impartiality be considered pressing and substantial under s. 1.

In finding that the impugned legislation has a general purpose which accords with s. 1, notwithstanding its more specific, impermissible purpose, we are mindful that the objective of an impugned provision should not be overstated. The Court

À notre avis, l'objectif général de la mesure législative en cause, qui est de maintenir un corps policier national stable, est un objectif urgent et réel pour les fins de la première étape de l'examen fondé sur l'article premier. Le fait que d'autres corps policiers canadiens ont le droit de former des associations et de se livrer à des négociations collectives limitées n'écarte pas l'importance de garantir que l'on puisse compter en tout temps sur les services essentiels que fournit un corps policier. Au contraire, ce phénomène montre seulement que diverses législatures provinciales ont choisi un équilibre différent entre, d'une part, les intérêts des policiers en tant qu'employés et, d'autre part, l'intérêt qu'a le public à disposer de services de police fiables. De plus, même s'il est possible qu'un conflit de travail au sein de la GRC ne prenne jamais une ampleur suffisante pour nuire à la prestation de services de police nationaux efficaces, le fait qu'il s'agit de services essentiels et les conséquences préjudiciables d'une grève des policiers sont suffisants pour justifier l'objectif d'écarter le moindre risque d'interruption des services de police de la GRC. La véritable question est de savoir si le législateur a choisi un moyen proportionnel pour éliminer ce risque.

Nous tenons cependant à souligner que l'objectif urgent et réel contenu à l'al. e) est justement d'assurer le maintien d'un corps policier national stable et fiable. L'objectif distinct d'assurer l'impartialité des membres de la GRC envers les travailleurs et le patronat n'est pas en soi un objectif urgent et réel. Bien au contraire, l'existence de partialité pour les travailleurs est inhérente à l'activisme syndical visant l'obtention de conditions de travail équitables pour les membres de la GRC. C'est seulement si les faits démontrent l'existence d'un lien entre cette impartialité et la stabilité et la fiabilité de la GRC que l'impartialité sera considérée comme étant un objectif urgent et réel au sens de l'article premier.

En concluant que la mesure législative contestée a un objectif général conforme à l'article premier, en dépit de son objectif inacceptable plus particulier, nous sommes conscients qu'il ne faut pas surestimer l'objectif d'une disposition contestée.

115

116

117

should not impute to a specific legislative provision a broader purpose than it can reasonably bear: *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 144, per McLachlin J. In our view, though, the importance of identifying the specific objective of the infringing measure does not negate the equal importance of identifying all aspects of that objective. In the present case, para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* has both the specific purpose of maintaining the power of RCMP management to block associational efforts by members, and the more indirect purpose of assuring a stable national police force. These two inter-related objectives are contained in the same infringing measure.

La Cour ne doit pas attribuer à une disposition législative particulière un objet plus large que celui qu’elle peut raisonnablement avoir: *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, au par. 144, le juge McLachlin. Nous sommes toutefois d’avis que l’importance d’identifier l’objectif particulier de la mesure attentatoire n’écarte pas l’importance égale d’identifier tous les aspects de cet objectif. En l’espèce, l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* a, à la fois, pour objet particulier de maintenir le pouvoir de la direction de la GRC de bloquer les tentatives des membres de ce corps policier de s’associer et pour objet plus indirect d’assurer le maintien d’un corps policier national stable. Ces deux objectifs étroitement liés sont contenus dans la même mesure attentatoire.

118 To conclude on the issue of legislative objective, we are of the view that, where impugned legislation has two objectives, one of which is pressing and substantial in a free and democratic society, while the other is contrary to the *Charter*, the legislation will satisfy the first stage of the s. 1 inquiry. The fact that one purpose of the impugned legislation is impermissible clearly means that the *Charter* is infringed. However, it seems contrary to the purpose of s. 1 to find that, even though legislation serves one demonstrably justified purpose, it nonetheless should be deemed not to have such a purpose for other reasons. It is more in keeping with the overall framework of the *Oakes* inquiry to consider the existence of the second, invalid purpose as one element of the context underlying the proportionality analysis.

Pour conclure sur la question de l’objectif législatif, nous estimons que, si une mesure législative contestée a deux objectifs, dont l’un est urgent et réel dans le cadre d’une société libre et démocratique, et l’autre contraire à la *Charte*, cette mesure législative satisfait à la première étape de l’examen fondé sur l’article premier. Le fait qu’un objet de la mesure législative contestée est inacceptable signifie clairement qu’il y a violation de la *Charte*. Toutefois, il semble contraire à l’objet de l’article premier de conclure que, même si la mesure législative en cause vise un objectif dont la justification peut se démontrer, elle doit néanmoins être réputée ne pas avoir un tel objectif pour d’autres motifs. Il est plus conforme au cadre général de l’examen dont il est question dans l’arrêt *Oakes* de considérer l’existence du deuxième objectif, qui est celui-là invalide, comme faisant partie du contexte qui sous-tend l’analyse de la proportionnalité.

(2) Proportionality

(2) La proportionnalité

(a) *Rational Connection*

a) *Le lien rationnel*

119 At the rational connection stage of the proportionality analysis in this case, the respondent must show, on the basis of reason or logic, a causal connection between the objective of securing a stable and reliable national police force and the means chosen to secure this objective. Although scientific

En l’espèce, à l’étape de l’analyse de la proportionnalité qui consiste à déterminer l’existence d’un lien rationnel, l’intimé doit démontrer, en se fondant sur la raison ou la logique, l’existence d’un lien de causalité entre l’objectif d’assurer le maintien d’un corps policier national stable et

evidence of a causal connection (or of a lack thereof) is relevant at this stage of the s. 1 inquiry, it is not always required: *RJR-MacDonald*, *supra*, at paras. 153-54, *per* McLachlin J.; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, at para. 101.

The respondent argues that the important objective of securing a national police force which can be relied upon to perform all of the important functions discussed above can be achieved through the exclusion of RCMP members from the basic associational protections contained in the *PSSRA*. But is there really a logical causal link between blocking access of RCMP members to the *PSSRA* in its entirety, and preventing the same members from engaging in labour unrest? It is certainly a debatable point.

Michaud J. in the Superior Court commented that it was not clear to him whether it was more likely or less likely that RCMP members would engage in a strike or work slowdown if they were subject to a statutory labour relations regime. He suggested, without deciding, that unionization and the implementation of limited collective bargaining arrangements might actually reduce the risk of more drastic bargaining tactics, precisely because RCMP members would have an effective vehicle for communicating with management. In short, he suggested that, if RCMP members were treated well by management and by the state, they would be less likely to feel forced to use methods other than negotiation to resolve their claims.

The logic suggested by Michaud J. finds some support in past events in Canada and similar countries. The police strikes of 1918 and 1919 in England, for example, appear to have occurred largely because police force members were repeatedly denied the freedom to associate and the right to bargain collectively. See, e.g., G. Howard, *Guardians of the Queen's Peace* (1953), at

fiable et les moyens choisis pour atteindre cet objectif. Bien que la preuve scientifique d'un lien de causalité (ou de l'absence de ce lien) soit utile à cette étape de l'examen fondé sur l'article premier, elle n'est pas toujours requise: *RJR-MacDonald*, précité, aux par. 153 et 154, le juge McLachlin; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, au par. 101.

L'intimé prétend que l'objectif important du maintien d'un corps policier national sur lequel on peut compter pour ce qui est d'exercer toutes les fonctions importantes analysées plus haut peut être atteint en soustrayant les membres de la GRC à l'application des protections fondamentales en matière d'association que contient la *LRTFP*. Mais, y a-t-il vraiment un lien de causalité logique entre le fait de bloquer l'accès des membres de la GRC à l'ensemble de la *LRTFP* et celui de les empêcher de déclencher un conflit de travail? Ce point est sûrement discutable.

Le juge Michaud de la Cour supérieure a fait observer qu'il n'était pas certain que les membres de la GRC seraient plus ou moins susceptibles de déclencher une grève ou un ralentissement de travail s'ils étaient assujettis à un régime législatif de relations du travail. Il a laissé entendre, sans le décider, que la syndicalisation et la mise en œuvre d'un régime limité de négociation collective pourraient, en réalité, diminuer le risque de tactiques de négociation plus draconiennes, justement parce que les membres de la GRC disposeraient d'un moyen efficace de communiquer avec la direction. Bref, il a indiqué que, s'ils étaient bien traités par la direction et l'État, les membres de la GRC risqueraient moins de se sentir forcés de recourir à d'autres moyens que la négociation pour régler leurs demandes.

Les événements survenus dans le passé au Canada et dans d'autres pays similaires étaient, dans une certaine mesure, la logique proposée par le juge Michaud. Les grèves policières de 1918 et de 1919 en Angleterre, notamment, paraissent avoir été déclenchées en grande partie parce que les membres des corps policiers s'étaient vu refuser à maintes reprises la liberté de s'associer et le

120

121

122

pp. 156-58. Conversely, throughout Canada, numerous police forces benefit from statutory protections of their freedom to associate, and are subject to limited collective bargaining regimes which take into account the role of police officers as essential service workers. Although there has been sporadic labour unrest among some of these unions, the majority of police unions have never resorted to work slowdowns or strikes in order to resolve their labour disputes: see, e.g., E. G. Fisher and H. Starek, "Police Bargaining in Canada: Private Sector Bargaining, Compulsory Arbitration, and Mediation-Arbitration in Vancouver" (1978), 2 *Canadian Police College Journal* 133. Moreover, it is difficult to state with certainty that there is a causal link between those work disruptions which have occurred and the prior unionization of the particular police forces in question. As in the English example, it is possible that these disruptions would have occurred in any event, as a result of the degree of labour mobilization, and the labour relations culture, within the particular police forces.

droit de négocier collectivement. Voir, par exemple, G. Howard, *Guardians of the Queen's Peace* (1953), aux pp. 156 à 158. À l'inverse, de nombreux corps policiers au Canada voient leur liberté d'association protégée par la loi et sont assujettis à des régimes limités de négociation collective qui tiennent compte du fait que les policiers fournissent des services essentiels. Bien qu'il y ait eu des conflits de travail isolés impliquant certains de ces syndicats, la majorité des syndicats policiers n'ont jamais eu recours aux ralentissements de travail ni à la grève pour résoudre les différends de travail de leurs membres: voir, par exemple, E. G. Fisher et H. Starek, «Négociations chez les corps policiers du Canada: Négociations dans le secteur privé, arbitrage obligatoire et médiation — arbitrage à Vancouver» (1978), 2 *Journal du Collège canadien de police* 151. De plus, il est difficile de dire avec certitude qu'il y a un lien de causalité entre les arrêts de travail survenus et la syndicalisation antérieure des corps policiers en cause. Comme en Angleterre, des arrêts de travail auraient pu avoir lieu de toute façon en raison du degré de mobilisation des travailleurs et de la culture en matière de relations du travail qui a cours au sein de ces corps policiers.

123 The historical record illustrates the problem inherent in arguing that there is a causal connection between excluding RCMP members from a statutory labour relations regime and avoiding labour strife. It may be reasonable to assume that a lack of labour organizations means a lack of labour mobilization and thus a lack of labour unrest. However, it is also reasonable to assume, on the basis of not only logic but also experience, that actively supporting the suppression of employees' associational activity by management causes exactly the type of problem sought to be avoided through the phenomenon of suppression.

Le dossier historique illustre le problème inhérent à l'argument qu'il existe un lien de causalité entre l'exclusion de membres de la GRC d'un régime législatif de relations du travail et le fait d'éviter des conflits de travail. Il peut être raisonnable de présumer que l'absence d'organisations syndicales signifie l'absence de mobilisation des travailleurs et, par conséquent, l'absence de conflits de travail. Toutefois, tant la logique que l'expérience nous enseignent qu'il est aussi raisonnable de présumer que le fait d'appuyer activement la répression des activités associatives des employés cause exactement le genre de problème que l'on cherche à éviter par la répression.

124 The question which arises is this: if it is equally logical to assume that a legislative provision actually causes a problem as it is to assume that it remedies the problem, is there really a rational connection sufficient to satisfy this element of the *Oakes* test? Generally speaking, where this Court has

La question qui se pose est la suivante: s'il est aussi logique de présumer qu'une disposition législative cause réellement un problème que de présumer qu'elle y remédie, y a-t-il vraiment un lien rationnel suffisant pour satisfaire à cet élément du critère de l'arrêt *Oakes*? De façon générale,

been faced with contradictory evidence of causation for the purpose of the rational connection inquiry, the difficulty has been simply in deciphering whether the evidence supported a causal link. This case raises the somewhat unusual situation that some of the evidence not only does not support a causal link between the legislative objective and the means used to achieve that objective, but it supports precisely the reverse conclusion, namely that the means chosen engender the very mischief sought to be cured. It seems contrary to the purpose of s. 1 of the *Charter* to find that the state has demonstrably justified its law in circumstances where it is equally probable that the law causes the very social harm it purports to target.

We are inclined to find, at least in these limited circumstances, that the respondent has not established a rational link between excluding RCMP members from the entirety of the *PSSRA* and securing a stable and reliable RCMP. If the rational connection component of the proportionality analysis under *Oakes* is to have any role to play, it must at least be in circumstances such as these, where the state seeks to infringe *Charter* freedoms in a context where doing so may exacerbate the social ill sought to be cured. At the same time, though, the respondent's position with respect to rational connection is not *per se* illogical, standing alone. Even if it can be said that the respondent has established a rational connection between the legislative objective and the impugned provision, we also find that the legislation fails the minimal impairment component of the proportionality analysis. It is to this issue that we now turn.

(b) *Minimum Impairment*

(i) Context and Deference

Labour relations law is typically an area in which courts have shown the legislature a degree of deference, owing to the complexity and delicacy

lorsque notre Cour a été saisie d'une preuve contradictoire en matière de causalité dans le cadre de l'examen du lien rationnel, le problème était simplement de déterminer si la preuve étayait l'existence d'un lien de causalité. On se trouve en l'espèce dans la situation quelque peu inhabituelle où non seulement une partie de la preuve n'étaye pas l'existence d'un lien de causalité entre l'objectif législatif en cause et les moyens employés pour l'atteindre, mais où elle appuie exactement la conclusion contraire, à savoir que les moyens choisis causent le mal même auquel on cherche à remédier. Il semble contraire à l'objet de l'article premier de la *Charte* de conclure que l'État a démontré la justification de sa mesure législative alors qu'il est tout aussi probable que cette mesure législative cause le préjudice social même auquel elle est censée s'attaquer.

Nous sommes enclins à conclure, au moins dans ces circonstances limitées, que l'intimé n'a pas établi l'existence d'un lien rationnel entre l'exclusion des membres de la GRC de l'ensemble de la *LRTFP* et le maintien d'une GRC stable et fiable. Si le lien rationnel examiné dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité, dont il est question dans l'arrêt *Oakes*, doit avoir un rôle à jouer, ce doit être au moins dans des cas comme la présente affaire où l'État cherche à porter atteinte à des libertés garanties par la *Charte* dans un contexte où cette façon d'agir risque d'aggraver le préjudice social auquel on cherche à remédier. En même temps, pris isolément, le point de vue de l'intimé à l'égard du lien rationnel n'est toutefois pas illogique en soi. Même si on peut dire que l'intimé a établi l'existence d'un lien rationnel entre l'objectif législatif et la disposition contestée, nous concluons également que cette dernière ne satisfait pas au critère de l'atteinte minimale que comporte l'analyse de la proportionnalité. C'est cette question que nous allons maintenant examiner.

b) *L'atteinte minimale*

(i) Le contexte et la retenue judiciaire

Le droit en matière de relations du travail constitue habituellement un domaine où les tribunaux font preuve de retenue envers le législateur en

of the balance sought to be struck by legislation among the interests of labour, management, and the public. This point was well expressed by McIntyre J. in the *Alberta Reference*, *supra*, at p. 414:

Labour law, as we have seen, is a fundamentally important as well as an extremely sensitive subject. It is based upon a political and economic compromise between organized labour — a very powerful socio-economic force — on the one hand, and the employers of labour — an equally powerful socio-economic force — on the other. The balance between the two forces is delicate and the public-at-large depends for its security and welfare upon the maintenance of that balance. One group concedes certain interests in exchange for concessions from the other. There is clearly no correct balance which may be struck giving permanent satisfaction to the two groups, as well as securing the public interest. The whole process is inherently dynamic and unstable. Care must be taken then in considering whether constitutional protection should be given to one aspect of this dynamic and evolving process while leaving the others subject to the social pressures of the day.

See also *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369, at para. 57. Similar opinions regarding the desirability of deference to the legislature in labour relations matters, particularly in cases involving constitutional claims, have been expressed in the academic literature. See, e.g., P. C. Weiler, “The Charter at work: Reflections on the constitutionalizing of labour and employment law” (1990), 40 *U.T.L.J.* 117, at p. 184.

127 We agree that, in many if not most cases, it will be found appropriate to defer to the legislature in its determination of how best to strike the delicate balance among labour, management, and public interests. However, deference does not equate to a negation of constitutional analysis: *Vriend*, *supra*, at para. 54. Nor is deference necessarily appropriate in all cases. In *Thomson Newspapers*, *supra*, Bastarache J. discussed the need to examine the surrounding context in order to determine the appropriateness of deference to the legislature in a

raison de la complexité et de la fragilité de l'équilibre que la mesure législative tente d'établir entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public. Cette question a été bien exposée par le juge McIntyre dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, à la p. 414:

Le droit du travail, comme nous l'avons vu, constitue un sujet d'importance fondamentale, mais aussi extrêmement délicat. Il est fondé sur un compromis politique et économique entre d'une part, le syndicalisme, qui constitue une force socio-économique fort puissante, et d'autre part, le patronat, qui constitue une force socio-économique tout aussi puissante. L'équilibre entre ces deux forces est fragile et la sécurité et le bien-être de la population en général dépendent du maintien de cet équilibre. L'un de ces groupes renonce à certains de ses intérêts en échange de concessions de la part de l'autre. Manifestement il n'existe pas de juste équilibre qui puisse satisfaire de façon permanente les deux groupes, tout en sauvegardant l'intérêt public. L'ensemble du processus est fondamentalement dynamique et instable. Il faut donc faire preuve de prudence lorsqu'on se demande si une protection constitutionnelle devrait être accordée à l'un des aspects de ce processus dynamique et changeant, tout en abandonnant les autres sujets aux pressions sociales du jour.

Voir également l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, au par. 57. Des opinions semblables ont été exprimées dans la doctrine concernant l'opportunité de la retenue judiciaire envers le législateur en matière de relations du travail, particulièrement dans le cas de demandes fondées sur la Constitution. Voir, par exemple, P. C. Weiler, «The Charter at work: Reflections on the constitutionalizing of labour and employment law» (1990), 40 *U.T.L.J.* 117, à la p. 184.

Nous convenons que, dans bien des cas, voire la plupart des cas, on jugera opportun de s'en remettre au législateur pour ce qui est de déterminer la meilleure façon d'atteindre l'équilibre fragile entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public. Cependant, la retenue judiciaire n'est pas un refus de procéder à une analyse fondée sur la Constitution: *Vriend*, précité, au par. 54. La retenue judiciaire n'est pas non plus nécessairement appropriée dans tous les cas. Dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, le juge Bastarache a

particular set of circumstances. He listed four contextual factors which would favour a more deferential approach at one or more stages of the s. 1 inquiry, namely: (1) the role of the legislature in striking a balance between the interests of competing groups, as distinct from the situation where the legislature is the “singular antagonist” of the individual whose *Charter* freedoms have been infringed; (2) the vulnerability of the group that the legislature seeks to protect, and that group’s subjective fears and apprehension of harm; (3) the inability to measure scientifically a particular harm in question or the efficaciousness of a remedy; and (4) the low social value of the activity suppressed by the legislation.

It is important to stress that the present case is somewhat unusual in the labour relations area, insofar as none of the contextual factors discussed by Bastarache J. in *Thomson Newspapers* favours an exercise of deference to the legislature.

First, the complete exclusion of a class of employees from a comprehensive labour relations scheme can hardly be characterized as achieving a delicate balance among the interests of labour and those of management and the Canadian public. For members of the RCMP, no balance has been struck at all. Their interests as employees are entirely and intentionally ignored by the *PSSRA*, with the effect that the Act enhances the interests of RCMP management and those of the public far above those of RCMP members. In singling out RCMP members for a complete lack of protection against even the most basic associational protections, the state can hardly be characterized as a mediator.

Second, the impugned para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* is not designed to protect a vulnerable group in Canadian society. It is true that the public at large is vulnerable to the harmful effects of a police strike. However, in our view, the general public is not a vulnerable group

analysé la nécessité d’étudier le contexte pour décider de l’opportunité de faire preuve de retenue judiciaire envers le législateur dans une situation donnée. Il a énuméré quatre facteurs contextuels qui favoriseraient une plus grande retenue à une ou plusieurs étapes de l’examen fondé sur l’article premier, à savoir: (1) le rôle du législateur dans la recherche du point d’équilibre entre les intérêts de groupes opposés, par opposition à la situation où le législateur est l’«adversaire singulier» de la personne dont les libertés garanties par la *Charte* ont été violées, (2) la vulnérabilité du groupe que le législateur cherche à protéger ainsi que les craintes subjectives de ce groupe et son appréhension de subir un préjudice, (3) l’incapacité de mesurer scientifiquement le préjudice particulier en cause ou l’efficacité d’une réparation, et (4) la faible valeur sociale de l’activité réprimée par la mesure législative.

Il est important de souligner que la présente affaire est quelque peu inhabituelle dans le domaine des relations du travail, dans la mesure où aucun des facteurs contextuels analysés par le juge Bastarache dans *Thomson Newspapers* ne favorise la retenue judiciaire envers le législateur.

En premier lieu, on ne saurait guère affirmer que l’exclusion totale d’une catégorie d’employés d’un régime complet de relations du travail établit un équilibre délicat entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public canadien. Pour les membres de la GRC, aucun équilibre n’a été établi. Leurs intérêts à titre d’employés sont totalement et délibérément passés sous silence par la *LRTFP*, de sorte que cette loi place les intérêts de la direction de la GRC et ceux du public bien au-dessus de ceux des membres de la GRC. On ne saurait guère qualifier l’État de médiateur lorsqu’il traite différemment les membres de la GRC en les soustrayant totalement aux protections les plus fondamentales en matière d’association.

En deuxième lieu, l’al. e) contesté de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* n’est pas conçu pour protéger un groupe vulnérable dans la société canadienne. Il est vrai que le public en général est vulnérable aux effets préjudiciables d’une grève de la police. Nous

128

129

130

in the sense understood in this Court's s. 1 jurisprudence: see, e.g., *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 995, *per* Dickson C.J. and Lamer and Wilson JJ.; *Ross*, *supra*, at para. 88; *Thomson Newspapers*, *supra*, at paras. 88-90, *per* Bastarache J. The only vulnerable group at issue in the present analysis is RCMP members themselves. Although clearly police officers are not generally considered a vulnerable group within the overall fabric of Canadian society, they are members of a vulnerable group in a relative sense insofar as they are employees. As mentioned above, Dickson C.J. noted in *Slaight Communications*, *supra*, at p. 1051, that legislation which seeks to ameliorate the position of employees falls within "a class of cases in which the governmental objective is that of protection of a particularly vulnerable group, or members thereof". It follows that legislation whose purpose is to maintain the inherent weakness of employees, such as para. (e) in the present case, is not entitled to deference. Indeed, such legislation should be examined with particular care.

sommes toutefois d'avis que le public en général n'est pas un groupe vulnérable au sens de la jurisprudence de notre Cour relative à l'article premier: voir, par exemple, les arrêts *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la p. 995, le juge en chef Dickson et les juges Lamer et Wilson; *Ross*, précité, au par. 88; *Thomson Newspapers*, précité, aux par. 88 à 90, le juge Bastarache. Le seul groupe vulnérable en cause dans la présente analyse est composé des membres de la GRC eux-mêmes. Même s'il est clair que les policiers ne sont généralement pas considérés comme un groupe vulnérable dans la société globale canadienne, ils font partie, relativement parlant, d'un groupe vulnérable en leur qualité d'employés. Comme nous l'avons vu, le juge en chef Dickson a fait remarquer, dans *Slaight Communications*, précité, à la p. 1051, que la mesure législative qui tend à améliorer la position des employés relève «d'une catégorie d'affaires où l'objectif gouvernemental est de protéger un groupe particulièrement vulnérable, ou des membres de ce groupe». Il s'ensuit que la retenue judiciaire ne s'applique pas à une mesure législative, comme l'al. e) en l'espèce, qui a pour objet de maintenir la faiblesse inhérente d'employés. En fait, une telle mesure législative devrait être étudiée très minutieusement.

131

Third, there is clearly some difficulty in this case in determining with scientific precision whether a link exists between the objective of securing a stable national police force and the means chosen to achieve this objective, namely the exclusion of RCMP members from the *PSSRA*. Ordinarily, this evidentiary difficulty would favour granting to the legislature a certain leeway in its choice of legislative remedy from a range of reasonable alternatives: *RJR-MacDonald*, *supra*, at para. 160, *per* McLachlin J. However, as we have already discussed in relation to the issue of rational connection, the evidentiary record here lends some support to the view that the remedy chosen by Parliament to secure a stable national police force may actually contribute to the very labour unrest sought to be avoided. Faced with such evidence, it is inappropriate to defer to the legislature's choice.

En troisième lieu, il est manifestement quelque peu difficile en l'espèce de déterminer avec une précision scientifique s'il y a un lien entre l'objectif de maintien d'un corps policier national stable et les moyens choisis pour atteindre cet objectif, notamment l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP*. Normalement, ce problème de preuve favoriserait l'attribution au législateur d'une certaine latitude dans le choix d'une mesure réparatrice à partir d'une gamme de solutions raisonnables: *RJR-MacDonald*, précité, au par. 160, le juge McLachlin. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné relativement à la question du lien rationnel, la preuve soumise en l'espèce appuie dans une certaine mesure l'opinion que la mesure réparatrice choisie par le législateur pour maintenir un corps policier national stable peut, en réalité, contribuer à créer les conflits de travail que l'on

A more rigorous examination of the issue of justification is called for.

Fourth, and finally with respect to the contextual factors relevant to the question of appropriate deference, the social and moral value of the activity suppressed by the impugned legislation in this case is very high. It is not necessary to review again here the importance of employee associations within Canadian society, which has already been discussed above. It is sufficient to note that the nature of the associational activity at issue does not warrant a deferential approach in analyzing possible justifications for the impugned legislation.

(ii) The Existence of a Less Restrictive Alternative

The question at this stage of the s. 1 inquiry is whether the exclusion of RCMP members from the entirety of the *PSSRA* impairs the appellant's freedom of association and freedom of expression as little as reasonably possible in order to achieve the legislation's objective. As stated by McLachlin J. in *RJR-MacDonald*, *supra*, at para. 160:

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.

The essential practical question at this stage is whether Parliament could have granted to RCMP members, either within the *PSSRA* itself or through the enactment of a separate statute, some of the basic associational protections contained in the

cherche justement à éviter. À la lumière d'une telle preuve, il n'est pas opportun de s'en remettre au choix du législateur. Il faut se livrer à un examen plus rigoureux de la question de la justification.

En quatrième et dernier lieu, relativement aux facteurs contextuels applicables à la question de l'opportunité de la retenue judiciaire, la valeur sociale et morale de l'activité réprimée par la mesure législative contestée en l'espèce est très élevée. Il n'est pas nécessaire ici de revenir sur l'importance déjà analysée des associations d'employés dans la société canadienne. Il suffit de noter que la nature de l'activité associative en cause ne justifie pas l'adoption d'une méthode fondée sur la retenue judiciaire pour analyser les justifications possibles de la mesure législative contestée.

(ii) L'existence d'une solution de rechange moins restrictive

À cette étape de l'examen fondé sur l'article premier, la question est de savoir si l'exclusion des membres de la GRC de l'ensemble du régime de la *LRTFP* restreint les libertés d'association et d'expression de l'appelant aussi peu qu'il est raisonnablement possible de le faire afin de réaliser l'objectif de la mesure législative en cause. Comme l'a dit le juge McLachlin dans *RJR-MacDonald*, précité, au par. 160:

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.

Concrètement, il est essentiel de se demander, à ce stade, si le législateur aurait pu accorder aux membres de la GRC, dans la *LRTFP* elle-même ou par l'adoption d'une loi distincte, certaines protections fondamentales en matière d'association que

132

133

134

PSSRA without compromising the important objective of securing a stable and reliable national police force. This is the entire thrust of the appellant's claim — i.e., that it was unnecessary for Parliament to seek to ensure the continued vulnerability of RCMP members to management interference with the free association in order to ensure the broader objective of securing a stable and reliable national police force. In other words, Parliament could have achieved its valid broader objective without following through on its invalid narrow objective of ensuring a lack of RCMP member associations. The respondent argued before this Court that no less restrictive means could suffice, because it is the fact of association itself which produces the anticipated “divided loyalty” and thus leads to labour unrest among RCMP members. In the respondent's view, the preliminary step of permitting employee associations and protecting such associations against interference by management has the potential to destabilize the RCMP and thus ultimately to decrease public security.

contient la *LRTFP*, sans compromettre l'objectif important du maintien d'un corps policier national stable et fiable. Tel est l'essentiel de la prétention de l'appelant — à savoir qu'il n'était pas nécessaire que le législateur cherche à maintenir la vulnérabilité des membres de la GRC à l'empiétement de la direction sur leur liberté d'association afin de réaliser l'objectif général du maintien d'un corps policier national stable et fiable. En d'autres termes, le législateur aurait pu atteindre son objectif général valide sans mettre à exécution son objectif restreint invalide d'empêcher l'existence d'associations de membres de la GRC. L'intimé a prétendu devant notre Cour qu'aucun moyen moins restrictif ne saurait suffire parce que c'est le fait même de s'associer qui est à l'origine du «conflit de loyautés» prévu et qui est donc susceptible de causer des conflits de travail chez les membres de la GRC. Selon l'intimé, l'étape préliminaire consistant à autoriser les associations d'employés et à les protéger contre l'ingérence de la direction est susceptible de déstabiliser la GRC et, en fin de compte, de diminuer la sécurité publique.

135

In our view, the respondent's argument overstates the necessity of completely discouraging the formation of RCMP employee associations. It must first be recognized that many RCMP members already experience what the government has described as “divided loyalty”, without yet having gone on strike as a result. The gradual rise of informal associations of RCMP members is a manifestation of the dissatisfaction of some RCMP members with the existing labour relations framework within the force. While this dissatisfaction may ultimately transform itself into more active expressions of labour unrest, the important point is that the dissatisfaction already exists. The denial of statutory protections for RCMP member associations does not prevent a “divided loyalty”. The dual allegiance of RCMP members to their police superiors and to their fellow employees is thus a contemporary reality, not an anticipated “harm”. The most that the exclusion of RCMP members from the *PSSRA* has accomplished in this respect is

À notre avis, l'argument de l'intimé exagère la nécessité de décourager totalement la formation d'associations d'employés de la GRC. Il faut d'abord reconnaître que bien des membres de la GRC sont déjà dans ce que le gouvernement a décrit comme étant une situation de «conflit de loyautés» sans pour autant avoir fait la grève. L'augmentation progressive du nombre d'associations informelles de membres de la GRC traduit le mécontentement que certains membres éprouvent à l'égard du cadre de relations du travail existant au sein de la Gendarmerie. Même si ce mécontentement peut finir par se manifester sous des formes plus actives de conflit de travail, l'important est que le mécontentement est déjà présent. Le refus d'accorder des protections légales aux associations de membres de la GRC n'empêche pas l'existence d'un «conflit de loyautés». La double allégeance des membres de la GRC à leurs supérieurs et à leurs collègues de travail est donc une réalité contemporaine, et non pas un «préjudice» prévu. Au mieux, tout ce que l'exclusion des membres de la GRC du régime de la *LRTFP* a réussi à accomplir

to slow the rate at which individual RCMP members have acquired this dual allegiance.

If RCMP members have been experiencing an antagonism to RCMP management without serious labour unrest for many years, it seems likely that there must be additional factors beyond their exclusion from the *PSSRA* which contribute to the continued stability of the force. One of these factors is presumably the quasi-military structure of the force, and the significant penalties imposed upon members who violate internal rules of conduct. Another more significant factor is the strong sense of honour which RCMP members must feel in adhering to the law even while fighting ardently for its reform. Whatever the combination of factors that has contributed to the continued stability of the RCMP throughout this century, it is certain that exclusion from the *PSSRA* is not the decisive factor.

Indeed, it is hard to imagine how purposefully endorsing the use of unfair labour practices by RCMP management could have anything other than a detrimental effect upon the loyalty of RCMP members to their superiors. To the extent that members perceive their employer as actively opposed to their socio-economic interests, it is reasonable to expect an increase in employee dissatisfaction over time, all other things being equal. It seems strange to think that inequality between employees and their employers, and unfair practices by management, could be looked to as an effective means of maintaining an employee's allegiance to the institution in which he or she works.

The evidence before the Court regarding labour unrest by police forces in Canada and in other industrialized countries reveals that the factors which determine the stability of a particular police force and the likelihood of its members to strike are numerous and complex. Among other factors, the integrity of a police force appears to be largely determined by informal and express codes of conduct within the force, and by the broader political and economic culture in which the police force is

à cet égard est de ralentir le rythme auquel ils ont acquis cette double allégeance.

Si les membres de la GRC éprouvent depuis de nombreuses années de l'hostilité envers la direction sans qu'il n'y ait eu de grave conflit de travail, il doit vraisemblablement y avoir des facteurs supplémentaires, outre leur exclusion du régime de la *LRTFP*, qui contribuent à la stabilité de la Gendarmerie. L'un de ces facteurs est probablement la structure quasi militaire de la Gendarmerie de même que les peines importantes infligées aux membres qui contreviennent au code de déontologie. Un autre facteur plus important est le sens aigu de l'honneur que les membres de la GRC doivent avoir en se conformant à la loi tout en luttant avec ardeur pour qu'elle soit modifiée. Peu importe la combinaison de facteurs qui a contribué à la stabilité de la GRC au cours du présent siècle, il est certain que l'exclusion du régime de la *LRTFP* n'est pas l'élément déterminant.

En fait, il est difficile d'imaginer comment l'approbation délibérée des pratiques déloyales de travail de la direction de la GRC pourrait avoir autre chose qu'un effet néfaste sur la loyauté des membres de la GRC envers leurs supérieurs. Toutes autres choses étant par ailleurs égales, si les membres ont l'impression que leur employeur s'oppose activement à leurs intérêts socio-économique, il est raisonnable de s'attendre à une augmentation de leur mécontentement au fil du temps. Il semble étrange de penser que l'inégalité entre les employés et leur employeur et les pratiques déloyales de la direction peuvent être considérées comme un moyen efficace de maintenir l'allégeance d'un employé à l'institution pour laquelle il travaille.

La preuve soumise à la Cour relativement aux conflits de travail de corps policiers au Canada et dans d'autres pays industrialisés révèle que les facteurs qui déterminent la stabilité d'un corps policier donné et la probabilité d'une grève de ses membres sont nombreux et complexes. Notamment, l'intégrité d'un corps policier paraît dépendre en grande partie des règles de conduite informelles et explicites qui régissent le corps policier en question et de la culture politique et écono-

136

137

138

situated. In particular, as suggested in some of the material presented by the respondent, an important determining factor in police force stability is the manner in which members of the force are treated by management and by the state: see, e.g., Clark, *supra*. To the extent that grievances and inequities are dealt with promptly and fairly, members of the force are far less likely to mobilize in protest.

139 In light of the foregoing, it is our opinion that the valid objective of securing a stable and reliable RCMP can be achieved through a legislative mechanism that is less restrictive of free association than the existing complete exclusion from the *PSSRA*. The current law is not carefully tailored to balance the *Charter* freedoms of RCMP members and the societal interest in effective policing. Rather, para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* is, to borrow the language of Bastarache J. in *Thomson Newspapers*, *supra*, at para. 111, a very crude instrument. It seeks to achieve the legitimate objective of minimizing labour unrest within the RCMP through the overbroad and ineffective mechanism of totally excluding RCMP members from even the most basic associational protections. The result is a denial of freedom of association in some of its most socially significant manifestations.

140 The same government policy could be achieved through a statutory approach that is not nearly as restrictive of basic *Charter* freedoms, by limiting the ability of RCMP members to bargain collectively. The solution in most jurisdictions has been to prohibit striking and to require employment disputes be subject to some form of binding arbitration. It is not possible or appropriate in these reasons to provide precise guidance as to the most desirable or constitutionally acceptable manner of structuring a labour relations statute that would apply to members of the RCMP. It will have to be left to another day to decide whether any balance subsequently struck by Parliament among the

mique générale dans laquelle il baigne. En particulier, comme l’indiquent certains documents présentés par l’intimé, un élément décisif important qui influe sur la stabilité d’un corps policier est la manière dont ses membres sont traités par la direction et par l’État: voir, par exemple, Clark, *loc. cit.* Dans la mesure où les griefs et les injustices sont réglés rapidement et équitablement, les membres du corps policier en question risquent beaucoup moins de se mobiliser pour protester.

À la lumière de ce qui précède, nous estimons que l’objectif valide du maintien d’une GRC stable et fiable peut être atteint au moyen d’un mécanisme législatif qui restreint moins la liberté d’association que l’exclusion totale actuelle du régime de la *LRTFP*. La loi actuelle n’est pas soigneusement adaptée pour établir un équilibre entre les libertés que la *Charte* garantit aux membres de la GRC et l’intérêt qu’a la société à disposer d’un service de police efficace. L’alinéa e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* constitue plutôt un instrument très grossier, pour reprendre les termes du juge Bastarache dans l’arrêt *Thomson Newspapers*, précité, au par. 111. Il tend à réaliser l’objectif légitime de réduire au minimum les conflits de travail au sein de la GRC au moyen du mécanisme trop large et inefficace de l’exclusion totale des membres de la GRC même des protections les plus fondamentales en matière d’association. Il en résulte une négation de la liberté d’association sous certaines de ses formes les plus importantes dans la société.

La même politique gouvernementale pourrait être mise en œuvre au moyen d’une approche législative qui ne restreindrait pas autant les libertés fondamentales garanties par la *Charte*, en limitant la capacité des membres de la GRC de négocier collectivement. Dans la plupart des ressorts, la solution a consisté à interdire la grève et à assujettir les différends de travail à une forme d’arbitrage obligatoire. Dans les présents motifs, il n’est ni possible ni opportun de donner des indications précises sur la manière la plus souhaitable ou la plus acceptable sur le plan constitutionnel de concevoir une loi en matière de relations du travail qui s’appliquerait aux membres de la GRC. La

interests of RCMP members, RCMP management, and the Canadian public does in fact accord with the *Charter*. The key point for the purpose of this case is that the freedom of employees to join an association of their choice is of such fundamental importance that it should not be as lightly set aside as it has been here.

By sanctioning the freedom of RCMP members to form an association or union, Parliament would be following the example set by provincial legislatures across Canada and in many comparable foreign jurisdictions. Parliament would be acting in a manner that is consistent with Canada's international commitment to protect freedom of association.

In this regard, it is useful to consider the situation in the United States, where rights of employees, including police employees, to organize and join unions are fundamental rights that are accorded protection under the Constitution. See *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937), at p. 33, and *Amalgamated Utility Workers (C.I.O.) v. Consolidated Edison Co. of New York*, 309 U.S. 261 (1940), at pp. 263-64. The right of employees to associate has been described in these words:

The right of laborers to organize unions has been held to be an exercise of the common-law right of every citizen to pursue his calling, whether of labor or business, as he in his judgment thinks fit.

The right to assemble and function through labor organizations is a concomitant of the right of assembly guaranteed by the First Amendment. . . .

(*Corpus Juris Secundum*, vol. 51, at p. 670.)

Provisions that restrict the right of individuals to join a trade union are therefore unconstitutional. It must be remembered that although the First Amendment provides constitutional protection for peaceful assembly, there is nothing analogous to s. 1 of the *Charter* in the Constitution of the United States. Therefore any limitation to the

question de savoir si l'équilibre que le législateur aura établi par la suite entre les intérêts des membres de la GRC, ceux de la direction de la GRC et ceux du public canadien est effectivement conforme à la *Charte* devra être tranchée à une autre occasion. Pour les fins de la présente affaire, l'essentiel est que la liberté des employés d'adhérer à l'association de leur choix a une importance si fondamentale qu'elle ne devrait pas être écartée aussi à la légère qu'elle l'a été en l'espèce.

En sanctionnant la liberté des membres de la GRC de former une association ou un syndicat, le Parlement suivrait l'exemple donné par les législatures provinciales au Canada et par plusieurs ressorts étrangers comparables. Il agirait d'une manière conforme à l'engagement international du Canada de protéger la liberté d'association.

À cet égard, il est utile d'examiner la situation aux États-Unis, où les droits des employés, y compris les policiers, de former des syndicats et d'y adhérer sont des droits fondamentaux protégés par la Constitution. Voir *National Labor Relations Board c. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937), à la p. 33, et *Amalgamated Utility Workers (C.I.O.) c. Consolidated Edison Co. of New York*, 309 U.S. 261 (1940), aux pp. 263 et 264. Le droit des employés de s'associer a été décrit en ces termes:

[TRADUCTION] Le droit des travailleurs de former des syndicats a été considéré comme un exercice du droit que la common law reconnaît à chaque citoyen d'exercer son métier, que ce soit sur le marché du travail ou dans le monde des affaires, comme il le juge bon.

Le droit de s'assembler et d'œuvrer par l'entremise d'organisations syndicales est concomitant du droit d'assemblée garanti par le Premier amendement . . .

(*Corpus Juris Secundum*, vol. 51, à la p. 670.)

Les dispositions qui restreignent le droit des individus d'adhérer à un syndicat sont donc inconstitutionnelles. Il faut se rappeler que, même si le Premier amendement protège le droit d'assemblée paisible, la Constitution des États-Unis ne contient aucune disposition analogue à l'article premier de la *Charte*. Par conséquent, toute restriction de la

141

142

scope of the First Amendment guarantees must be derived from the wording of the relevant portion of that Amendment.

143

In *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945), the Supreme Court recognized that the First Amendment protected the right to be free to join a trade union. A statute of Texas required labour organizers to register with the state official before soliciting memberships in labour unions. While a court order restraining the appellant, a labour organizer, from violating the statute was in effect, he made a speech to a group of workers, urging them to join a union. He was sentenced to a fine and imprisonment for contempt. The Supreme Court held that the statute imposed a restraint upon the appellant's rights of free speech and free assembly in violation of the First and Fourteenth Amendments.

144

In *Atkins v. City of Charlotte*, *supra*, the City of Charlotte was opposed to the idea of its firemen being part of a labour union, and argued that fire departments are quasi-military in structure and that firemen must be ready to respond instantly and without question to orders of a superior. The District Court accepted that there was indeed a valid state interest at stake but held that it could be served by legislation more narrowly drawn. It was recognized that the right to join a national labour organization was protected under the First and Fourteenth Amendments. At the same time it was found that the right to bargain collectively was not similarly protected. Specifically, it was held that North Carolina statutes prohibiting government employees from becoming members of national labour organizations were unconstitutional. However a statute prohibiting collective bargaining agreements between governmental units and labour organizations did not violate the Constitution. At p. 1077 it was said:

... that the firemen of the City of Charlotte are granted the right of free association by the First and Fourteenth Amendments of the United States Constitution; that that

portée des garanties du Premier amendement doit nécessairement découler de la formulation de la partie pertinente de cet amendement.

Dans *Thomas c. Collins*, 323 U.S. 516 (1945), la Cour suprême a reconnu que le Premier amendement protégeait la liberté d'adhérer à un syndicat. Une loi du Texas obligeait les propagandistes syndicaux à s'inscrire auprès du représentant de l'État avant de solliciter l'adhésion d'employés à un syndicat. Même s'il était sous le coup d'une ordonnance judiciaire lui interdisant de contrevenir à cette loi, l'appelant, un propagandiste syndical, a prononcé un discours devant un groupe de travailleurs, dans lequel il les pressait d'adhérer à un syndicat. Il a été condamné à une amende et à une peine d'emprisonnement pour outrage au tribunal. La Cour suprême a conclu que la loi en cause restreignait les libertés d'expression et d'assemblée de l'appelant, contrairement aux Premier et Quatorzième amendements.

Dans *Atkins c. City of Charlotte*, précité, la ville de Charlotte s'opposait à ce que ses pompiers fassent partie d'un syndicat, et faisait valoir que les services de lutte contre les incendies avaient une structure quasi militaire et que les pompiers devaient être prêts à obéir sur-le-champ et sans discuter aux ordres d'un supérieur. La District Court a convenu qu'un intérêt valide de l'État était effectivement en jeu, mais elle a conclu que cet intérêt pourrait être servi par une loi de portée moins large. Il a été reconnu que le droit d'adhérer à une organisation syndicale nationale était protégé par les Premier et Quatorzième amendements. En même temps, il a été conclu que le droit de négocier collectivement ne bénéficiait pas de la même protection. En particulier, il a été statué que les lois de la Caroline du Nord qui interdisaient aux fonctionnaires d'adhérer à des organisations syndicales nationales étaient inconstitutionnelles. Toutefois, une loi interdisant la signature de conventions collectives par un organisme gouvernemental et une organisation syndicale ne violait pas la Constitution. Il a été dit, à la p. 1077:

[TRADUCTION]... que les Premier et Quatorzième amendements de la Constitution des États-Unis accordent la liberté d'association aux pompiers de la ville de

right of association includes the right to form and join a labor union — whether local or national; that membership in such a labor organization will confer upon the firemen no immunity from proper state regulation to protect valid state interests which are, in this case, the protection of property and life from destruction by fire. We think such a conclusion flows inevitably from the enunciations of the United States Supreme Court set out above.

Finally in *Lontine v. VanCleave*, 483 F.2d 966 (10th Cir. 1973), an action was brought against a county sheriff by a deputy sheriff who was dismissed because of his membership in a policemen's union. Following the reasoning of *Atkins v. City of Charlotte*, *supra*, the Court of Appeal held that sheriff's deputies have a First Amendment right to participate and retain membership in a union. However, it went on to observe that the sheriff might not be required to bargain collectively with such a union. Further it noted that appropriate and clearly defined legislation may validly prohibit strikes, slowdowns, and the like on the part of public employees whether members of a union or not.

The principle that legislation can impose restrictions upon police associations in the interests of national security has also found expression in the legislation of many states, including Virginia, Michigan, New York, California, and Texas, to name just a few. See respectively Va. Code Ann. § 40.1-57.2 (Michie 1994); Mich. Stat. Ann. § 17.455(2) (Supp. 1999); N.Y. Civil Service Law § 200 (Consol. 1995); Cal. Gov't Code § 3508 (West 1995), and Tex. Loc. Gov't Code Ann. §§ 143.303, 174.002 (West Supp. 1999).

These comparisons are of interest to the extent that they demonstrate that conceptually a clear distinction can be drawn between provisions whose purpose is to keep employees from forming and joining an employee association and those which limit collective bargaining. Furthermore, they emphasize the fundamental value of employee

Charlotte, que ce droit d'association comprend le droit de former un syndicat et d'y adhérer, peu importe que celui-ci soit local ou national, que l'appartenance à une telle organisation syndicale ne confère aux pompiers aucune immunité contre la réglementation étatique nécessaire pour protéger les intérêts valides de l'État qui sont, dans la présente affaire, la protection de la vie et des biens contre le feu. Nous pensons que cette conclusion découle inévitablement des énoncés de la Cour suprême des États-Unis mentionnés précédemment.

Enfin, dans *Lontine c. VanCleave*, 483 F.2d 966 (10th Cir. 1973), une action a été intentée contre un shérif de comté par un shérif adjoint qui avait été congédié en raison de son appartenance à un syndicat de policiers. Adoptant le raisonnement suivi dans *Atkins c. City of Charlotte*, précité, la Cour d'appel a conclu que les shérifs adjoints ont, en vertu du Premier amendement, le droit d'appartenir à un syndicat et de participer à ses activités. Elle a toutefois ajouté que le shérif n'était pas nécessairement tenu de négocier collectivement avec un tel syndicat. En outre, elle a souligné qu'une mesure législative appropriée et bien définie peut valablement interdire les grèves, ralentissements de travail et autres activités du genre de fonctionnaires, peu importe que ceux-ci soient syndiqués ou non.

Le principe voulant qu'une mesure législative puisse imposer des restrictions aux associations de policiers pour des raisons de sécurité nationale se reflète également dans les lois de nombreux États, dont la Virginie, le Michigan, New York, la Californie et le Texas, pour n'en nommer que quelques-uns. Voir, respectivement, Va. Code Ann. § 40.1-57.2 (Michie 1994), Mich. Stat. Ann. § 17.455(2) (Supp. 1999), N.Y. Civil Service Law § 200 (Consol. 1995), Cal. Gov't Code § 3508 (West 1995), et Tex. Loc. Gov't Code Ann. §§ 143.303, 174.002 (West Supp. 1999).

Ces comparaisons sont intéressantes dans la mesure où elles démontrent que, sur le plan conceptuel, il est possible d'établir une distinction claire entre les dispositions qui visent à empêcher des employés de former une association d'employés et d'y adhérer et celles qui restreignent la négociation collective. En outre, elles font ressortir

145

146

147

organizations in the context of labour relations and support the view that such organizations do not exist for the sole purpose of entering into collective bargaining.

(c) *Deleterious and Salutory Effects*

148

Having found that the impugned para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* does not minimally impair the appellant’s freedom of association, it is not necessary to consider the proportionality between the importance of the objective and the deleterious effects of the measure, or between the deleterious and salutary effects. We would note, though, that it is unlikely that the provision would be found proportionate at this stage of the inquiry. The exclusion of RCMP members from the *PSSRA*’s basic associational protections has few, if any, demonstrable salutary effects which could not be achieved by a lesser exclusion. Its negative effects, on both a symbolic level and a practical level, are severe and cut to the core of the *Charter*’s s. 2(d) protection.

C. *Remedy*

149

Once again it must be emphasized that the appellant has not sought to establish that he has the right to join a certified trade union or the right to engage in collective bargaining. Rather, he simply seeks to bring an end to the interference sanctioned by the impugned legislation in relation to basic associational efforts by RCMP members. In our view, the only appropriate remedy in this case is to strike down para. (e) of the definition of “employee” in s. 2 of the *PSSRA* as being contrary to the *Charter* and thus of no force or effect under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. In light of the importance of ensuring that members of the RCMP are not permitted to strike, we would also suspend the declaration of para. (e)’s invalidity for one year, to allow amending legislation to be passed if Parliament sees fit to do so. We note that the rem-

la valeur fondamentale des associations d’employés dans le contexte des relations du travail, et étayent le point de vue selon lequel ces organisations n’existent pas aux seules fins d’engager des négociations collectives.

c) *Les effets préjudiciables et les effets bénéfiques*

Puisque nous avons conclu que l’al. e) contesté de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP* ne porte pas atteinte de façon minimale à la liberté d’association de l’appelant, il n’est pas nécessaire d’étudier la proportionnalité entre l’importance de l’objectif et les effets préjudiciables de la mesure, ou encore entre ses effets préjudiciables et ses effets bénéfiques. Nous tenons cependant à faire remarquer que la disposition ne serait probablement pas jugée proportionnelle à cette étape de l’examen. L’exclusion des membres de la GRC de l’application des protections fondamentales en matière d’association que confère la *LRTFP* a peu ou n’a pas d’effets bénéfiques démontrables qui ne pourraient pas exister au moyen d’une exclusion moins draconienne. Ses effets négatifs, tant sur le plan symbolique que sur le plan concret, sont graves et touchent au cœur même de la protection conférée par l’al. 2d) de la *Charte*.

C. *La réparation*

Là encore, il faut souligner que l’appelant n’a pas cherché à établir qu’il avait le droit d’adhérer à un syndicat accrédité ou encore le droit de négocier collectivement. Au contraire, il tente simplement de mettre fin à l’ingérence, sanctionnée par la mesure législative contestée, dans les tentatives des membres de la GRC d’exercer des droits fondamentaux en matière d’association. À notre avis, la seule réparation appropriée en l’espèce consiste à déclarer invalide l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *LRTFP*, pour le motif qu’il est contraire à la *Charte* et qu’il est donc inopérant en vertu de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Compte tenu de l’importance de s’assurer que les membres de la GRC ne puissent pas faire la grève, nous sommes également d’avis de suspendre pour un an la déclaration

edy of striking down is the remedy sought by the appellant, albeit without a suspension of the declaration of invalidity.

It is useful to be clear, though, as to why no other remedy is appropriate. In particular, it could be argued that the appropriate remedy is to permit members of the RCMP to be “employees” capable of forming an “employee organization” that receives basic associational protections under ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA*, but to forbid any RCMP employee organization from obtaining union certification so as to engage in collective bargaining. The effect of such a ruling would be that RCMP members would receive the protections accorded by the *PSSRA* to all individual employees and to uncertified employee organizations, but would not receive the protections accorded specifically to an organization that has been certified as a bargaining agent for the purposes of the *PSSRA*. Given that the Act could accommodate such an arrangement, and that the appellant has not argued in favour of collective bargaining rights, it might seem fitting to amend the *PSSRA* judicially to protect the appellant’s freedom to associate in this way.

However, leaving aside altogether the question of whether it is appropriate or feasible for a court to amend legislation in such a detailed manner, we feel that there is another reason why this form of reading in would be an inappropriate remedy. The Court has been asked in this case to rule upon whether the impugned para. (e) is unconstitutional because of its anti-associational purpose. We have found that the exclusion of RCMP members from the basic associational protections in the *PSSRA* does have this purpose and violates the *Charter*, yet because of the manner in which the appellant has articulated his claim we have done so without being required to decide whether a *Charter* violation results from the total exclusion of RCMP members from the *PSSRA*’s collective bargaining regime. As explained by Sopinka J. in *PIPSC*,

d’invalidité de l’al. e) afin de permettre au Parlement d’adopter une loi modificative s’il le juge nécessaire. Nous soulignons que la déclaration d’invalidité était la réparation sollicitée par l’appellant, quoiqu’il n’en ait pas demandé la suspension.

Il est cependant utile de clarifier pourquoi aucune autre réparation ne convient. Notamment, on pourrait prétendre que la réparation appropriée consiste à permettre aux membres de la GRC d’être des «fonctionnaires» capables de former une «organisation syndicale» bénéficiant des protections fondamentales en matière d’association prévues aux art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP*, et à interdire à toute organisation syndicale composée de membres de la GRC d’obtenir l’accréditation syndicale de manière à pouvoir négocier collectivement. Une telle décision ferait en sorte que les membres de la GRC bénéficieraient des protections accordées par la *LRTFP* à tous les fonctionnaires et aux organisations syndicales non accréditées, sans toutefois bénéficier des protections accordées expressément à une organisation accréditée en tant qu’agent négociateur pour les fins de la *LRTFP*. Étant donné que la loi se prête à une telle mesure et que l’appellant n’a pas plaidé en faveur de l’attribution des droits à la négociation collective, il pourrait sembler approprié de modifier judiciairement la *LRTFP* afin de protéger ainsi la liberté d’association de l’appellant.

Toutefois, abstraction faite de la question de savoir s’il est opportun ou possible qu’une cour modifie une mesure législative d’une façon aussi détaillée, nous estimons qu’il y a une autre raison pour laquelle cette forme d’interprétation ne constituerait pas une réparation appropriée. En l’espèce, on a demandé à la Cour de décider si l’al. e) contesté est inconstitutionnel en raison de son objectif d’empêcher la formation d’associations. Nous avons conclu que l’exclusion des membres de la GRC de l’application des protections fondamentales en matière d’association contenues dans la *LRTFP* vise effectivement cet objectif et viole la *Charte*, mais, en raison de la manière dont l’appellant a formulé sa demande, nous l’avons fait sans avoir à décider si l’exclusion totale des membres de la GRC du régime de négoc-

150

151

supra, at p. 405, it may be that such a total exclusion could interfere with the ability of employees to associate, and thus infringe the *Charter*'s freedom of association guarantee. We do not believe that it is appropriate to decide, at the remedy stage of the analysis, whether it is constitutionally permissible to exclude RCMP members entirely from a collective bargaining regime. Moreover, we do not wish to prejudge the question of whether Parliament may wish to extend limited collective bargaining rights to RCMP members. We would note, too, that there are questions as to the proper method of enforcing the rights granted by ss. 6, 8 and 9 of the *PSSRA*, that are best left to be answered by the legislative branch. Accordingly, we would strike down para. (e).

VII. Conclusions and Disposition

152 For the reasons outlined herein, the appeal is allowed with costs. The judgment of the Quebec Court of Appeal is set aside. We conclude that para. (e) of the definition of "employee" in s. 2 of the *PSSRA* infringes s. 2(d) of the *Charter* and cannot be saved under s. 1. Paragraph (e) is hereby declared of no force or effect by reason of s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. The declaration of invalidity is suspended for one year.

153 We would answer the constitutional questions as follows:

- (1) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of "employee" at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe or deny the appellant's freedom of expression guaranteed in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: It is not necessary to answer this question.

- (2) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of "employee" at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe or deny the appellant's freedom of associa-

tion collective établi par la *LRTFP* entraîne une violation de la *Charte*. Comme l'a expliqué le juge Sopinka dans l'arrêt *IPFPC*, précité, à la p. 405, il se peut qu'une telle exclusion totale empêche les employés de s'associer et qu'elle porte ainsi atteinte à la liberté d'association garantie par la *Charte*. Nous ne croyons pas que, à l'étape de l'analyse de la réparation, il soit opportun de déterminer si la Constitution permet l'exclusion totale des membres de la GRC d'un régime de négociation collective. Nous ne voulons pas non plus préjuger de la question de savoir si le législateur peut vouloir accorder aux membres de la GRC des droits restreints à la négociation collective. Nous tenons aussi à faire remarquer que la bonne façon de mettre à exécution les droits accordés par les art. 6, 8 et 9 de la *LRTFP* soulève des questions qu'il appartient davantage au pouvoir législatif de trancher. En conséquence, nous sommes d'avis de déclarer invalide l'al. e).

VII. Conclusions et dispositif

Pour les motifs exposés aux présentes, le pourvoi est accueilli avec dépens. L'arrêt de la Cour d'appel du Québec est annulé. Nous concluons que l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *LRTFP* viole l'al. 2d) de la *Charte* et qu'il ne peut pas être sauvegardé en vertu de l'article premier. L'alinéa e) est par les présentes déclaré inopérant en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La déclaration d'invalidité est suspendue pour un an.

Nous sommes d'avis de répondre aux questions constitutionnelles de la façon suivante:

- (1) L'article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte à la liberté d'expression garantie à l'appelant par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

- (2) L'article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l'al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l'art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* por-

tion guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: With respect to s. 6 of the *Canada Labour Code*, it is not necessary to answer this question. With respect to the definition of “employee” at para. (e) of s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, yes.

(3) Do s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* infringe upon the appellant’s equality rights guaranteed in s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: It is not necessary to answer this question.

(4) If the answer to questions 1, 2, or 3 is in the affirmative, can s. 6 (formerly 109(4)) of the *Canada Labour Code* and para. (e) of the definition of “employee” at s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act* be justified under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

Appeal dismissed, CORY and IACOBUCCI JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: James R. K. Duggan, Montréal.

Solicitors for the respondent: Côté & Ouellet, Montréal.

Solicitors for the intervenor the Public Service Alliance of Canada: Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa.

Solicitors for the intervenor the Canadian Police Association: Grey, Casgrain, Montréal.

tent-ils atteinte à la liberté d’association garantie à l’appelant par l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: En ce qui concerne l’art. 6 du *Code canadien du travail*, il n’est pas nécessaire de répondre à cette question. Quant à l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la réponse est affirmative.

(3) L’article 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* portent-ils atteinte aux droits à l’égalité garantis à l’appelant par le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Il n’est pas nécessaire de répondre à cette question.

(4) En cas de réponse affirmative aux première, deuxième ou troisième questions, l’art. 6 (auparavant le par. 109(4)) du *Code canadien du travail* et l’al. e) de la définition de «fonctionnaire» figurant à l’art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* peuvent-ils être justifiés au sens de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Non.

Pourvoi rejeté, les juges CORY et IACOBUCCI sont dissidents.

Procureur de l’appelant: James R. K. Duggan, Montréal.

Procureurs de l’intimé: Côté & Ouellet, Montréal.

Procureurs de l’intervenante l’Alliance de la Fonction publique du Canada: Raven, Allen, Cameron & Ballantyne, Ottawa.

Procureurs de l’intervenante l’Association canadienne des policiers: Grey, Casgrain, Montréal.

Solicitors for the interveners the Ontario Teachers' Federation and the Canadian Labour Congress: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.

Procureurs des intervenants la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et le Congrès du travail du Canada: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.