

IN THE MATTER OF A REFERENCE
under section 27(1) of the *Judicature Act*,
being chapter J-1 of the Revised Statutes of
Alberta, 1980;

AND IN THE MATTER OF the validity of
compulsory arbitration provisions found in
the *Public Service Employee Relations Act*,
the *Labour Relations Act*, and the *Police
Officers Collective Bargaining Act*, being
chapters P-33, L-1.1 and P-12.05 of the
Revised Statutes of Alberta, 1980
respectively;

AND IN THE MATTER OF the exclusion of
certain employees from units for collective
bargaining

between

**Alberta Union of Provincial Employees,
Canadian Union of Public Employees and
Alberta International Fire Fighters
Association** *Appellants*

and

Attorney General of Manitoba *Intervener for
the appellants*

v.

Attorney General for Alberta *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney
General for Ontario, Attorney General of
Quebec, Attorney General of Nova Scotia,
Attorney General of British Columbia,
Attorney General of Prince Edward Island,
Attorney General for Saskatchewan and
Attorney General of Newfoundland**
Interveners for the respondent

INDEXED AS: REFERENCE RE *PUBLIC SERVICE
EMPLOYEE RELATIONS ACT* (ALTA.)

File No.: 19234.

1985: June 27, 28; 1987: April 9.

DANS L'AFFAIRE D'UN RENVOI fondé
sur le paragraphe 27(1) de la *Judicature Act*,
R.S.A. 1980, chap. J-1;

^a **ET DANS L'AFFAIRE DE** la validité des
dispositions sur l'arbitrage obligatoire
contenues dans la *Public Service Employee
Relations Act*, la *Labour Relations Act* et la
^b *Police Officers Collective Bargaining Act*,
R.S.A. 1980, chap. P-33, L-1.1 et P-12.05,
respectivement;

^c **ET DANS L'AFFAIRE DE** l'exclusion de
certains salariés des unités de négociation
collective

entre

^d **Alberta Union of Provincial Employees,
Syndicat canadien de la fonction publique et
Alberta International Fire Fighters
Association** *Appellants*

^e et

Le procureur général du Manitoba
Intervenant pour les appelants

^f c.

Le procureur général de l'Alberta *Intimé*

^g et

**Le procureur général du Canada, le procureur
général de l'Ontario, le procureur général du
Québec, le procureur général de la
Nouvelle-Écosse, le procureur général de la
^h Colombie-Britannique, le procureur général
de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur
général de la Saskatchewan et le procureur
général de Terre-Neuve** *Intervenants pour
ⁱ l'intimé*

RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF À LA *PUBLIC SERVICE
EMPLOYEE RELATIONS ACT* (ALB.)

^j N° du greffe: 19234.

1985: 27, 28 juin; 1987: 9 avril.

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

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Chouinard*, Wilson, Le Dain et La Forest.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Scope of protection in labour relations context — Provincial legislation prohibiting strikes and lockouts — Legislation providing for arbitration — Whether provincial legislation violated s. 2(d) of the Charter — If so, whether such violation justifiable under s. 1 of the Charter — Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 1980, c. P-33, ss. 48, 49, 50, 55, 93, 94 — Labour Relations Act, R.S.A. 1980 (Supp.), c. L-1.1, ss. 117.1, 117.2, 117.3, 117.8 — Police Officers Collective Bargaining Act, S.A. 1983, c. P-12.05, ss. 2(2), 3, 9, 10, 15.

The Lieutenant Governor in Council of Alberta, in accordance with s. 27(1) of the *Judicature Act* of that province, referred to the Alberta Court of Appeal several constitutional questions which raised two main issues: (1) whether the provisions of the *Public Service Employee Relations Act*, the *Labour Relations Act* and the *Police Officers Collective Bargaining Act* of Alberta, which prohibit strikes and impose compulsory arbitration to resolve impasses in collective bargaining, were inconsistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and (2) whether the provisions of the Acts relating to the conduct of the arbitration and which limit the arbitrability of certain items and require the arbitration board to consider certain factors in making the arbitration award were inconsistent with the *Charter*. The first Act applied to public service employees, the second to firefighters and hospital employees and the third to police officers. The majority of the Court of Appeal of Alberta answered the first issue in the negative and declined to answer the second issue. This appeal is to determine whether the Alberta legislation violates the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* and, if so, whether such violation can be justified under s. 1.

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

Per Beetz, Le Dain and La Forest JJ.: The challenged provisions of the *Public Service Employee Relations Act*, the *Labour Relations Act* and the *Police Officers Collective Bargaining Act* were not inconsistent with the *Charter*. The constitutional guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* does not include, in

^a *Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'association — Portée de la protection dans le domaine des relations de travail — Législation provinciale interdisant les grèves et les lock-out — Recours à l'arbitrage prescrit par la législation — La législation provinciale viole-t-elle l'art. 2d) de la Charte? — Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte? — Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 1980, chap. P-33, art. 48, 49, 50, 55, 93, 94 — Labour Relations Act, R.S.A. 1980 (Supp.), chap. L-1.1, art. 117.1, 117.2, 117.3, 117.8 — Police Officers Collective Bargaining Act, S.A. 1983, chap. P-12.05, art. 2(2), 3, 9, 10, 15.*

Le lieutenant-gouverneur en conseil de l'Alberta, conformément au par. 27(1) de la *Judicature Act* de cette province, a soumis à la Cour d'appel de l'Alberta plusieurs questions constitutionnelles qui soulèvent deux points principaux: (1) Les dispositions de la *Public Service Employee Relations Act*, de la *Labour Relations Act* et de la *Police Officers Collective Bargaining Act* de l'Alberta, qui interdisent le recours aux grèves et imposent l'arbitrage obligatoire pour résoudre les impasses dans la négociation collective, sont-elles incompatibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés*; et (2) les dispositions de ces lois se rapportant à l'arbitrage, qui limitent les points qui peuvent y être soumis et qui obligent le tribunal d'arbitrage à tenir compte de certains facteurs quand il rend sa sentence, sont-elles incompatibles avec la *Charte*. La première de ces lois s'applique aux employés de la fonction publique, la seconde aux pompiers et aux employés d'hôpitaux et la troisième aux agents de police. La Cour d'appel de l'Alberta à la majorité a répondu à la première question par la négative et a refusé de répondre à la seconde. Le présent pourvoi a pour objet de décider si la législation albertaine viole la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte* et, dans l'affirmative, si cette violation peut être justifiée en vertu de l'article premier.

Arrêt (le juge en chef Dickson et le juge Wilson sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

ⁱ Les juges Beetz, Le Dain et La Forest: Les dispositions contestées de la *Public Service Employee Relations Act*, de la *Labour Relations Act* et de la *Police Officers Collective Bargaining Act* ne sont pas incompatibles avec la *Charte*. La garantie constitutionnelle de la liberté d'association que l'on trouve à l'al. 2d) de la

* Chouinard J. took no part in the judgment.

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

the case of a trade union, a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike. In considering the meaning that must be given to freedom of association in s. 2(d) of the *Charter*, it is essential to keep in mind that this concept must be applied to a wide range of associations or organizations of a political, religious, social or economic nature, with a wide variety of objects, as well as activity by which the objects may be pursued. It is in this larger perspective, and not simply with regard to the perceived requirements of a trade union, however important they may be, that one must consider the implications of extending a constitutional guarantee, under the concept of freedom of association, to the right to engage in particular activity on the ground that the activity is essential to give an association meaningful existence.

In considering whether it is reasonable to ascribe such a sweeping intention to the *Charter*, the premise that without such additional constitutional protection the guarantee of freedom of association would be a meaningless and empty one must be rejected. Freedom of association is particularly important for the exercise of other fundamental freedoms, such as freedom of expression and freedom of conscience and religion. These afford a wide scope for protected activity in association. Moreover, 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 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. The rights for which constitutional protection are sought—the modern rights to bargain collectively and to strike, involving correlative duties or obligations resting on an employer—are not fundamental rights or freedoms. They are the creation of legislation, involving a balance of competing interests in a field which has been recognized by the courts as requiring a specialized expertise. It is surprising that, in an area in which this Court has affirmed a principle of judicial restraint in the review of administrative action, this Court should be considering the substitution of its judgment for that of the Legislature by constitutionalizing in general and abstract terms rights which the Legislature

Charte ne comprend pas, dans le cas d'un syndicat, la garantie du droit de négocier collectivement et du droit de faire la grève. En examinant le sens qu'il faut donner à l'expression liberté d'association que l'on trouve à l'al. 2d) de la *Charte*, il est essentiel de garder à l'esprit que cette notion doit viser toute une gamme d'associations ou d'organisations de nature politique, religieuse, sociale ou économique, ayant des objectifs très variés, de même que les activités qui permettent de poursuivre ces objectifs. C'est dans cette perspective plus large et non simplement en fonction des prétendues exigences d'un syndicat, si importantes soient-elles, que l'on doit examiner l'incidence de l'extension d'une garantie constitutionnelle, qui se présente sous la forme du concept de la liberté d'association, au droit d'exercer une certaine activité pour le motif qu'elle est essentielle si l'on veut qu'une association ait une existence significative.

En se demandant s'il est raisonnable de prêter une intention aussi générale à la *Charte*, on doit rejeter la prémisse selon laquelle, sans cette protection constitutionnelle supplémentaire, la liberté d'association garantirait serait vide de sens. La liberté d'association est particulièrement importante pour l'exercice d'autres libertés fondamentales comme la liberté d'expression et la liberté de conscience et de religion. Celles-ci présentent un large champ de protection d'activités collectives. De plus, 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, 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. Les droits au sujet desquels on réclame la protection de la Constitution, savoir les droits contemporains de négocier collectivement et de faire la grève, qui comportent pour l'employeur des responsabilités et obligations corrélatives, ne sont pas des droits ou libertés fondamentaux. Ce sont des créations de la loi qui mettent en jeu un équilibre entre des intérêts opposés dans un domaine qui, les tribunaux l'ont reconnu, exige une compétence spéciale. Il est étonnant que, dans un domaine où cette Cour a affirmé un principe de retenue judiciaire pour ce qui est de contrôler des mesures administratives, celle-ci

has found it necessary to define and qualify in various ways according to the particular field of labour relations involved. The resulting necessity of applying s. 1 of the *Charter* to a review of particular legislation in this field demonstrates the extent to which the Court becomes involved in a review of legislative policy for which it is really not fitted.

Per McIntyre J.: The freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* did not give constitutional protection to the right of a trade union to strike as an incident to collective bargaining. Freedom of association under the *Charter* means the freedom to engage collectively in those activities which are constitutionally protected for each individual. It means also the freedom to associate for the purposes of activities which are lawful when performed alone. Freedom of association, however, does not vest independent rights in the group. People cannot, by merely combining together, create an entity which has greater constitutional rights and freedoms than they, as individuals, possess. The group can exercise only the constitutional rights of its members on behalf of those members. It follows as well that the rights of the individual members of the group cannot be enlarged merely by the fact of association. Therefore, the association does not acquire a constitutionally guaranteed freedom to do what is unlawful for the individual. This definition fully realizes the purpose of freedom of association which is to ensure that various goals may be pursued in common as well as individually. When this definition of freedom of association is applied, it is clear that freedom of association does not guarantee the right to strike. Since the right to strike is not independently protected under the *Charter*, it can receive protection under freedom of association only if it is an activity which is permitted by law to an individual.

Further, read in the context of the whole *Charter*, s. 2(d) cannot support an interpretation of freedom of association which could include a right to strike. Although strikes are commonplace in Canada and have been for many years, the framers of the Constitution did not include a specific reference to the right to strike in the *Charter*. This omission, taken with the fact that the overwhelming preoccupation of the *Charter* is with individual, political, and democratic rights with conspicuous inattention to economic and property rights, speaks strongly against any implication of a right to strike.

doive examiner la possibilité de substituer son opinion à celle du législateur en constitutionnalisant, en termes généraux et abstraits, des droits que le législateur a jugé nécessaire de définir et d'édulcorer de diverses façons selon le domaine particulier des relations de travail en cause. La nécessité qui résulte d'appliquer l'article premier de la *Charte* à l'examen d'une mesure législative particulière dans ce domaine démontre jusqu'à quel point la Cour devient appelée à assumer une fonction de contrôle de politiques législatives qu'elle n'est vraiment pas faite pour assumer.

Le juge McIntyre: La liberté d'association à l'al. 2d) de la *Charte* ne confère pas une protection constitutionnelle au droit d'un syndicat de faire la grève à titre d'accessoire de la négociation collective. La liberté d'association au sens de la *Charte* signifie la liberté d'exercer collectivement des activités que la Constitution garantit à chaque individu. Elle s'entend aussi de la liberté de s'associer pour exercer les activités qui sont licites lorsqu'elles sont exercées par un seul individu. La liberté d'association ne saurait toutefois conférer des droits indépendants au groupe. Les gens ne peuvent pas, simplement en se joignant à d'autres, créer une entité qui a des droits et des libertés constitutionnels plus grands que ceux que possèdent les individus. Le groupe ne peut exercer, au nom de ses membres, que les droits constitutionnels dont ils jouissent individuellement. Il s'ensuit aussi que les droits dont jouissent individuellement les membres du groupe ne sauraient être élargis du simple fait de l'association. Donc, l'association n'acquiert aucune liberté garantie par la Constitution de faire ce qui est illicite pour l'individu de faire. Cette définition donne tout son sens à l'objet de l'association, qui est d'assurer que diverses fins puissent être poursuivies collectivement aussi bien qu'individuellement. Lorsqu'on applique cette définition de la liberté d'association, il devient manifeste qu'elle ne garantit pas le droit de faire la grève. Comme le droit de grève ne jouit d'aucune garantie indépendante en vertu de la *Charte*, la liberté d'association ne le protège que s'il s'agit d'une activité que la loi permet à l'individu d'exercer.

En outre, si l'al. 2d) est interprété en fonction de l'ensemble de la *Charte*, il ne saurait justifier une interprétation de la liberté d'association qui pourrait inclure le droit de grève. Même si les grèves sont fréquentes au Canada, et ce, depuis plusieurs années, les rédacteurs de la Constitution n'ont inclus aucune mention expresse du droit de grève dans la *Charte*. Cette omission, en plus du fait que la *Charte* se préoccupe d'abord et avant tout des droits individuels, politiques et démocratiques et qu'elle se désintéresse manifestement des droits économiques et des droits de propriété, joue fortement contre tout droit de grève implicite.

Finally, it must be recognized that the right to strike accorded by legislation throughout Canada is of relatively recent vintage. It cannot be said that at this time it has achieved status as a fundamental right which should be implied in the absence of specific reference in the *Charter*.

Consequently, the provisions of the *Public Service Employee Relations Act*, the *Labour Relations Act* and the *Police Officers Collective Bargaining Act* which prohibited the use of strikes and lockouts were not inconsistent with the provisions of the *Charter* since the *Charter* does not guarantee a right to strike. The provisions of the Acts which related to the conduct of arbitration were also not inconsistent with the *Charter*, since the *Charter* does not guarantee a specific form of dispute resolution as a substitute for the right to strike.

Per Dickson C.J. and Wilson J. (dissenting): The purpose of the constitutional guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* is 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. While s. 2(d), at a minimum, guarantees the liberty of persons to be in association or belong to an organization, it must extend beyond a concern for associational status in order to give effective protection to the interests to which the constitutional guarantee is directed and must protect the pursuit of the activities for which the association was formed. What freedom of association seeks to protect, however, is not associational activities *qua* particular activities, but the freedom of individuals to interact with, support and be supported by, their fellow humans in the varied activities in which they choose to engage. But this is not an unlimited constitutional licence for all group activity. The mere fact that an activity is capable of being carried out by several people together, as well as individually, does not mean that the activity acquires constitutional protection from legislative prohibition or regulation. The overarching consideration remains whether a legislative enactment or administrative action interferes with the freedom of persons to join and act with others in common pursuits. The legislative purpose which will render legislation invalid is the attempt to preclude associational conduct because of its concerted or associational nature.

In the context of labour relations, the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* includes not only the freedom to form and join associations but also the freedom to bargain collectively and to strike.

Enfin, il faut reconnaître que le droit de grève conféré par la loi partout au Canada est une chose relativement récente. On ne peut dire actuellement qu'il a atteint le statut d'un droit fondamental qui doit être considéré comme implicite en l'absence de mention expresse dans la *Charte*.

Par conséquent, les dispositions de la *Public Service Employee Relations Act*, de la *Labour Relations Act* et de la *Police Officers Collective Bargaining Act* qui interdisent le recours aux lock-out et aux grèves ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la *Charte* puisque la *Charte* ne garantit pas le droit de grève. Les dispositions de ces lois qui se rapportent à l'arbitrage ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la *Charte*, puisque la *Charte* ne garantit aucune forme particulière de règlement des différends comme substitut au droit de grève.

Le juge en chef Dickson et le juge Wilson (dissidents): La garantie constitutionnelle de la liberté d'association, que l'on trouve à l'al. 2d) de la *Charte*, 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. L'alinéa 2d), à tout le moins, garantit aux personnes la liberté d'être associées ou d'appartenir à une organisation, néanmoins il doit, en plus de s'intéresser au statut d'associé, accorder une protection efficace aux intérêts que vise la garantie constitutionnelle et protéger l'exercice des activités mêmes pour lesquelles l'association a été formée. Ce que la liberté d'association vise à protéger, cependant, ce ne sont pas les activités de l'association en tant qu'activités particulières, mais la liberté des individus d'interagir avec d'autres êtres humains, de les aider et d'être aidés par eux dans les diverses activités qu'ils choisissent d'exercer. Mais ce n'est pas là une autorisation constitutionnelle illimitée pour toute action collective. Le simple fait qu'une activité puisse être exercée par plusieurs personnes ensemble, aussi bien qu'individuellement, ne signifie pas que l'activité se voit conférer une protection constitutionnelle contre toute interdiction ou réglementation législative. Le facteur primordial demeure la question de savoir si un texte législatif ou un acte administratif porte atteinte à la liberté des personnes de se joindre à d'autres et de poursuivre avec elles des objectifs communs. L'objectif d'une loi qui a pour effet de la rendre invalide est la tentative d'interdire un comportement collectif en raison de sa nature concertée ou collective.

Dans le domaine des relations de travail, la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte* comprend non seulement la liberté de former des associations et d'y adhérer, mais aussi celle de négocier collectivement

The role of association has always been vital as a means of protecting the essential needs and interests of working people. Throughout history, workers have associated to overcome their vulnerability as individuals to the strength of their employers, and the capacity to bargain collectively has long been recognized as one of the integral and primary functions of associations of working people. It remains vital to the capacity of individual employees to participate in ensuring equitable and humane working conditions. Under our existing system of industrial relations, the effective constitutional protection of the associational interests of employees in the collective bargaining process also requires concomitant protection of their freedom to withdraw collectively their services, subject to s. 1 of the *Charter*. Indeed, the right of workers to strike is an essential element in the principle of collective bargaining. This is not to say that s. 2(d) of the *Charter* entrenches for all time the existing system of labour relations. The area of industrial relations is subject to significant legislative regulation. The point is that this regulation cannot define the scope of the underlying freedom.

In the present case, the three statutes prohibited strikes and defined a strike as a cessation of work or refusal to work by two or more persons acting in combination or in concert or in accordance with a common understanding. There is no doubt that the Alberta legislation was aimed at foreclosing a particular collective activity because of its associational nature. The very nature of a strike is to influence an employer by joint action which would be ineffective if it were carried out by an individual. Therefore, s. 93 of the *Public Service Employee Relations Act*, s. 117.1(2) of the *Labour Relations Act* and s. 3(1) of the *Police Officers Collective Bargaining Act*, which directly abridged the freedom of employees to strike, infringed the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Charter*.

The limits on freedom of association imposed by these provisions were not justifiable under s. 1 of the *Charter*. The protection of the government from the political pressure of strike action from their employees was not an objective of sufficient importance for the purpose of s. 1 for limiting freedom of association through legislative prohibition of freedom to strike. It has not been shown that all public service employees have a substantial bargaining advantage on account of their employer's governmental status. Nor has it been shown that any political pressure exerted on the government during

et de faire la grève. L'association a toujours joué un rôle vital dans la protection des besoins et des intérêts essentiels des travailleurs. Au cours de l'histoire, les travailleurs se sont associés pour surmonter leur vulnérabilité individuelle face à l'employeur et la capacité de négocier collectivement a depuis longtemps été reconnue comme l'une des fonctions intégrantes et premières des associations de travailleurs. Elle demeure essentielle à la capacité de chaque salarié, à titre individuel, de participer au processus qui leur assurera des conditions de travail humaines et équitables. Dans notre régime actuel de relations de travail, la protection constitutionnelle efficace des intérêts des associations de travailleurs dans le processus de négociation collective requiert aussi la protection concomitante de leur liberté de cesser collectivement de fournir leurs services, sous réserve de l'article premier de la *Charte*. En fait, le droit des travailleurs de faire la grève constitue un élément essentiel du principe de la négociation collective. Cela ne revient pas à dire que l'al. 2d) de la *Charte* consacre pour toujours le régime existant des relations de travail. Le domaine des relations de travail est assujéti à une réglementation législative substantielle. Le fait est que cette réglementation ne peut pas définir la portée de la liberté sous-jacente.

En l'espèce, les trois lois interdisent la grève, qu'elles définissent comme un arrêt de travail ou un refus de travailler par deux ou plusieurs personnes qui agissent de concert ou d'un commun accord. Il ne fait aucun doute que la législation albertaine vise à interdire une activité collective particulière, à cause de sa nature collective. La nature même d'une grève est d'influencer l'employeur par une action commune qui serait inefficace si elle était exercée par une seule personne. Il s'ensuit que l'art. 93 de la *Public Service Employee Relations Act*, le par. 117.1(2) de la *Labour Relations Act* et le par. 3(1) de la *Police Officers Collective Bargaining Act*, qui portent directement atteinte à la liberté des salariés de faire la grève, enfreignent la liberté d'association garantie à l'al. 2d) de la *Charte*.

Les restrictions à la liberté d'association imposées par ces dispositions ne peuvent être justifiées en vertu de l'article premier de la *Charte*. La protection du gouvernement contre les pressions politiques que ses employés peuvent exercer sur lui par leurs grèves ne constitue pas un objectif suffisamment important, pour les fins de l'article premier, pour limiter la liberté d'association par une interdiction législative de la liberté de faire la grève. Il n'a pas été démontré que tous les employés de la fonction publique jouissent d'un avantage important sur le plan de la négociation en raison du statut gouverne-

strikes was of an unusual or peculiarly detrimental nature.

The protection of essential services is a government objective of sufficient importance for the purpose of s. 1, but the government did not demonstrate that this objective justified the limit on freedom of association imposed by the abrogation of the right to strike. The essential quality of police officers and firefighters was obvious and self-evident, and did not have to be proven by evidence. Thus, the Legislature's decision to prevent interruption in police protection and firefighting was rationally connected to the objective of protecting essential services. But the prohibition of the right to strike of all hospital workers and public service employees was too drastic a measure for achieving the object of protecting essential services. Indeed, without some evidentiary basis, it was neither obvious nor self-evident that all those employees performed services "whose interruption would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population". Section 93 of the *Public Service Employee Relations Act* and s. 117.1(2) of the *Labour Relations Act*, in so far as it pertains to the hospital employees under s. 117.1(1)(b), were too wide to be justified by relating to essential services for the purpose of s. 1.

Further, to impair as little as possible the freedom of association of those affected by a legislative prohibition to strike, such prohibition must also be accompanied by a mechanism for dispute resolution by a third party which would adequately safeguard workers' interest. In the present reference, the arbitration system provided by the Acts was not an adequate replacement for the employees' freedom to strike. While the provisions which required the arbitrator to consider the fiscal policies of the government and the wages and benefits of private and public unionized and non-unionized employees did not compromise the adequacy of the arbitration procedure, the exclusion of certain subjects from the arbitration process in the *Police Officers Collective Bargaining Act* and the *Public Service Employee Relations Act* did compromise the effectiveness of the process as a means of ensuring equal bargaining power in the absence of freedom to strike. Serious doubt is cast upon the fairness and effectiveness of an arbitration scheme where matters which would normally be bargainable are excluded from arbitration. It may be necessary in some circumstances for a government employer

mental de leur employeur. Il n'a pas été non plus démontré que toute pression politique exercée sur le gouvernement au cours des grèves est d'une nature inhabituelle ou particulièrement préjudiciable.

- ^a La garantie des services essentiels est un objectif gouvernemental d'importance suffisante pour les fins de l'article premier, mais le gouvernement n'a pas démontré que cet objectif justifiait la limite apportée à la liberté d'association par l'abrogation du droit de grève.
- ^b Le caractère essentiel des agents de police et des pompiers est manifeste et évident en soi, et n'a pas à être démontré au moyen d'une preuve. Ainsi, la décision du législateur d'empêcher l'interruption de la protection assurée par les policiers et les pompiers est rationnellement liée à son objectif de protéger les services essentiels. Mais l'interdiction du droit de grève faite à tous les employés d'hôpitaux et à tous les employés de la fonction publique est une mesure trop draconienne par rapport à l'objectif de protection des services essentiels.
- ^c D'ailleurs, sans quelque fondement probatoire, il n'est ni manifeste ni évident en soi que tous ces employés fournissent des services «dont l'interruption pourrait mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population». L'article 93 de la *Public Service Employee Relations Act* et le par. 117.1(2) de la *Labour Relations Act*, dans la mesure où il vise les employés d'hôpitaux en vertu de l'al. 117.1(1)b), sont trop larges pour être justifiés pour le motif qu'ils seraient liés aux services essentiels pour les fins de l'article premier.

- En outre, pour être de nature à porter atteinte le moins possible à la liberté d'association de ceux touchés par l'interdiction législative de faire la grève, cette interdiction doit également s'accompagner d'un mécanisme de règlement des différends par un tiers, qui permette de sauvegarder adéquatement les intérêts des travailleurs. Dans le présent renvoi, le système d'arbitrage prescrit par les lois ne constitue pas un substitut adéquat au droit de grève des employés. Certes les dispositions qui obligent l'arbitre à tenir compte des politiques financières du gouvernement et des salaires et avantages offerts aux salariés syndiqués et non syndiqués des secteurs public et privé ne compromettent pas le caractère adéquat du système d'arbitrage, mais l'exclusion de certains sujets du processus d'arbitrage dans la *Police Officers Collective Bargaining Act* et la *Public Service Employee Relations Act*, compromet l'efficacité du processus comme moyen d'assurer un pouvoir égal de négociation en l'absence du droit de grève. L'équité et l'efficacité du régime d'arbitrage se trouvent sérieusement compromises lorsque des questions, qui normalement pourraient être négociées, sont exclues de l'arbitrage. Il

to maintain absolute control over aspects of employment through exclusion of certain subjects from arbitration, but the presumption must be against such exclusion to ensure that the effectiveness of an arbitration scheme as a substitute for freedom to strike is not compromised. Here, the government has not satisfied the onus upon it to demonstrate such necessity.

Finally, none of the arbitration schemes in the Acts provided a right to refer a dispute to arbitration. Rather, a discretionary power is placed in a Minister or an administrative board to establish an arbitration board if it is deemed appropriate. Such a discretionary power was an unjustified interference with the effectiveness of the arbitration procedure in promoting equality of bargaining power between the parties.

In sum, the provisions relating to the arbitration schemes did not themselves limit freedom of association. These provisions, however, with the exception of those requiring the arbitrator to consider certain factors in making the arbitration award, contributed to the inadequacy of the arbitration scheme as a replacement for the freedom to strike, and therefore to the failure of s. 93 of the *Public Service Employee Relations Act*, s. 117.1(2) of the *Labour Relations Act* and s. 3(1) of the *Police Officers Collective Bargaining Act* to be justified under s. 1.

Cases Cited

By McIntyre J.

Referred to: *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538; *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 580* (1984), 10 D.L.R. (4th) 198, aff'd on other grounds, [1986] 2 S.C.R. 573; *Public Service Alliance of Canada v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 562, aff'd [1984] 2 F.C. 889; *Re Prime and Manitoba Labour Board* (1983), 3 D.L.R. (4th) 74 (Man. Q.B.), rev'd on other grounds (1984), 8 D.L.R. (4th) 641 (Man. C.A.); *Halifax Police Officers and NCO's Association v. City of Halifax* (1984), 11 C.R.R. 358; *Roberts v. United States Jaycees*, 468 U.S. 609 (1984); *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 and Government of Saskatchewan* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609; *Black v. Law Society of Alberta*, [1986] 3 W.W.R. 590; *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1983), 44 O.R. (2d) 392; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609; *Canadian Air Line Pilots' Ass'n and East-*

peut être nécessaire, dans certaines circonstances, pour l'État-patron, de conserver un contrôle absolu sur certains aspects des conditions de travail par l'exclusion de certaines questions de l'arbitrage, cependant la présomption doit jouer contre de telles exclusions si l'on veut que l'efficacité du régime d'arbitrage substitué à la liberté de grève ne soit pas compromise. En l'espèce, le gouvernement ne s'est pas acquitté de la charge qui lui incombait de faire la preuve de cette nécessité.

Enfin, aucun des régimes d'arbitrage établis dans les lois ne prévoit le droit de soumettre un différend à l'arbitrage. Au contraire, un ministre ou un organisme administratif se voit conférer le pouvoir discrétionnaire de constituer un tribunal d'arbitrage s'il le juge approprié. Un tel pouvoir discrétionnaire est une atteinte injustifiée à l'équité de la procédure d'arbitrage destinée à promouvoir l'égalité du pouvoir de négociation entre les parties.

En somme, les dispositions relatives aux régimes d'arbitrage ne restreignent pas en soi la liberté d'association. Ces dispositions toutefois, à l'exception de celles qui obligent l'arbitre à tenir compte de certains facteurs dans sa sentence arbitrale, ont pour effet de rendre le régime d'arbitrage inadéquat comme substitut à la liberté de grève et, par conséquent, contribuent à rendre l'art. 93 de la *Public Service Employee Relations Act*, le par. 117.1(2) de la *Labour Relations Act* et le par. 3(1) de la *Police Officers Collective Bargaining Act* injustifiés selon l'article premier.

f Jurisprudence

Citée par le juge McIntyre

Arrêts mentionnés: *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538; *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 580* (1984), 10 D.L.R. (4th) 198, confirmé pour d'autres motifs, [1986] 2 R.C.S. 573; *Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 562, confirmé [1984] 2 C.F. 889; *Re Prime and Manitoba Labour Board* (1983), 3 D.L.R. (4th) 74 (B.R. Man.), infirmé pour d'autres motifs (1984), 8 D.L.R. (4th) 641 (C.A. Man.); *Halifax Police Officers and NCO's Association v. City of Halifax* (1984), 11 C.R.R. 358; *Roberts v. United States Jaycees*, 468 U.S. 609 (1984); *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 and Government of Saskatchewan* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609; *Black v. Law Society of Alberta*, [1986] 3 W.W.R. 590; *Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1983), 44 O.R. (2d) 392; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609; *Canadian*

ern Provincial Airways Ltd. (1983), 5 CLRBR (NS) 368; *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718.

By Dickson C.J. (dissenting)

Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home (1983), 44 O.R. (2d) 392; *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 and Government of Saskatchewan* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609; *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538, aff'd (1967), 12 W.I.R. 5; *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 580* (1984), 10 D.L.R. (4th) 198, aff'd on other grounds, [1986] 2 S.C.R. 573; *Public Service Alliance of Canada v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 889; *Newfoundland Association of Public Employees v. The Queen in Right of Newfoundland* (1985), 14 C.R.R. 193; *Re Prime and Manitoba Labour Board* (1983), 3 D.L.R. (4th) 74 (Man. Q.B.), rev'd on other grounds (1984), 8 D.L.R. (4th) 641 (Man. C.A.); *Halifax Police Officers and NCO's Association v. City of Halifax* (1984), 11 C.R.R. 358; *Re Chung and Amalgamated Clothing and Textile Workers' Union* (1986), 54 O.R. (2d) 650; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *N.L.R.B. v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Black v. Law Society of Alberta*, [1986] 3 W.W.R. 590; *Healy v. James*, 408 U.S. 169 (1972); *Baird v. State Bar of Arizona*, 401 U.S. 1 (1971); *NAACP v. Button*, 371 U.S. 415 (1963); *Louisiana ex rel. Gremillion v. NAACP*, 366 U.S. 293 (1961); *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson*, 357 U.S. 449 (1958); *United Federation of Postal Clerks v. Blount*, 325 F. Supp. 879 (1971), aff'd 404 U.S. 802 (1971); *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945); *International Union, U.A.W.A. v. Wisconsin Employment Relations Board*, 336 U.S. 245 (1949); *United Mine Workers v. Illinois State Bar Association*, 389 U.S. 217 (1967); *Railroad Trainmen v. Virginia ex rel. Virginia State Bar*, 377 U.S. 1 (1964); *School Committee of the Town of Westerly v. Westerly Teachers Ass'n*, 299 A.2d 441 (1973); *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Re Alberta Union of Provincial Employees and the Crown in Right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590; *Robertson and Rosetanni v. The Queen*, [1963] S.C.R. 651; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *Crofter Hand Woven Harris Tweed Co. v. Veitch*, [1942] 1 All E.R. 142; *Perrault v. Gauthier* (1898), 28 S.C.R. 241; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *McEvoy v. Attorney General for New Brunswick*, [1983] 1 S.C.R. 704; *Alberta Union of Provincial Employees v. The Crown in Right of Alberta*, P.S.E.R.B. (Alta.), Nos. 140-005-502, 140-013-502,

Air Line Pilots' Ass'n and Eastern Provincial Airways Ltd. (1983), 5 CLRBR (NS) 368; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718.

a Cité par le juge en chef Dickson (dissident)

Re Service Employees' International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home (1983), 44 O.R. (2d) 392; *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 and Government of Saskatchewan* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609; *Collymore v. Attorney-General*, [1970] A.C. 538, confirmant (1967), 12 W.I.R. 5; *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 580* (1984), 10 D.L.R. (4th) 198, confirmé pour d'autres motifs, [1986] 2 R.C.S. 573; *Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 889; *Newfoundland Association of Public Employees v. The Queen in Right of Newfoundland* (1985), 14 C.R.R. 193; *Re Prime and Manitoba Labour Board* (1983), 3 D.L.R. (4th) 74 (B.R. Man.), infirmé pour d'autres motifs (1984), 8 D.L.R. (4th) 641 (C.A. Man.); *Halifax Police Officers and NCO's Association v. City of Halifax* (1984), 11 C.R.R. 358; *Re Chung and Amalgamated Clothing and Textile Workers' Union* (1986), 54 O.R. (2d) 650; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *N.L.R.B. v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937); *Black v. Law Society of Alberta*, [1986] 3 W.W.R. 590; *Healy v. James*, 408 U.S. 169 (1972); *Baird v. State Bar of Arizona*, 401 U.S. 1 (1971); *NAACP v. Button*, 371 U.S. 415 (1963); *Louisiana ex rel. Gremillion v. NAACP*, 366 U.S. 293 (1961); *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson*, 357 U.S. 449 (1958); *United Federation of Postal Clerks v. Blount*, 325 F. Supp. 879 (1971), confirmé 404 U.S. 802 (1971); *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945); *International Union, U.A.W.A. v. Wisconsin Employment Relations Board*, 336 U.S. 245 (1949); *United Mine Workers v. Illinois State Bar Association*, 389 U.S. 217 (1967); *Railroad Trainmen v. Virginia ex rel. Virginia State Bar*, 377 U.S. 1 (1964); *School Committee of the Town of Westerly v. Westerly Teachers Ass'n*, 299 A.2d 441 (1973); *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Re Alberta Union of Provincial Employees and the Crown in Right of Alberta* (1980), 120 D.L.R. (3d) 590; *Robertson and Rosetanni v. The Queen*, [1963] R.C.S. 651; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Crofter Hand Woven Harris Tweed Co. v. Veitch*, [1942] 1 All E.R. 142; *Perrault v. Gauthier* (1898), 28 R.C.S. 241; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704; *Alberta Union of Provincial Employees v. The Crown in Right of Alberta*,

140-017-502, November 24, 1982, unreported; *Alberta Union of Provincial Employees v. The Crown in Right of Alberta*, P.S.E.R.B. (Alta.), Nos. 140-003-502, 140-015-502, 140-019-502, 140-021-502, 140-023-502, November 12, 1982, unreported.

Statutes and Regulations Cited

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 as amended, s. 107(2).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(a), (b), (c), (d), 6(2)(b), (4), 16 to 25, 27, 29, 33.
Constitution Act, 1867, ss. 93, 133.
Constitution Act, 1982.
 Constitution of France, preamble.
 Constitution of Italy, Art. 40.
 Constitution of Japan, Art. 28.
 Constitution of the United States, First Amendment.
Convention (No. 87) Concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 67 U.N.T.S. 18 (1948), art. 1 to 11.
Industrial Relations Act, R.S.N.B. 1973, c. I-4 as amended, s. 1(2).
International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. Res. 2200 A (XXI), 21 U.N. GAOR, Supp. (No. 16) 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), art. 22.
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, G.A. Res. 2200 A (XXI), 21 U.N. GAOR, Supp. (No. 16) 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), art. 8.
Judicature Act, R.S.A. 1980, c. J-1, s. 27(1).
Labour Act, R.S.P.E.I. 1974, c. L-1 as amended, s. 8(2).
Labour Code, R.S.B.C. 1979, c. 212 as amended, s. 1(2).
Labour Code, R.S.Q. 1977, c. C-27 as amended, ss. 109.1, 110, 110.1.
Labour Relations Act, R.S.A. 1980 (Supp.), c. L-1.1, ss. 1(1)(u), (2), 117.1 [en. 1983, c. 34, s. 2(28)], 117.2 [en. *idem*], 117.3 [en. *idem*], 117.8 [en. *idem*], 155.
Labour Relations Act, R.S.O. 1980, c. 228 as amended, ss. 1(2), 73.
Labour Relations Act, S.M. 1972, c. 75 as amended, ss. 2(1), 11.
Labour Relations Act, 1977, S.N. 1977, c. 64 as amended, s. 2(2).
Police Officers Collective Bargaining Act, S.A. 1983, c. P-12.05, ss. 1(m), 2(1), (2), 3, 9, 10, 15, 46.
Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 1980, c. P-33, ss. 1(o), (q), 48, 49 [am. 1983, c. 96, s. 6], 50, 55 [rep. & subs. 1983, c. 34, s. 5(7)], 93 [am. 1983, c. 34, s. 5(10)], 94, 95.
Trade Union Act, R.S.S. 1978, c. T-17 as amended, s. 2(f).
Trade Union Act, S.N.S. 1972, c. 19 as amended, s. 13.

P.S.E.R.B. (Alb.), nos 140-005-502, 140-013-502, 140-017-502, 24 novembre 1982, inédit; *Alberta Union of Provincial Employees v. The Crown in Right of Alberta*, P.S.E.R.B. (Alb.), nos 140-003-502, 140-015-502, 140-019-502, 140-021-502, 140-023-502, 12 novembre 1982, inédit.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2a), b), c), d), 6(2)b), (4), 16 à 25, 27, 29, 33.
Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 et modifications, art. 107(2).
Code du travail, L.R.Q. 1977, chap. C-27 et modifications, art. 109.1, 110, 110.1.
 Constitution de l'Italie, Art. 40.
 Constitution de la France, préambule.
 Constitution des États-Unis, Premier amendement.
 Constitution du Japon, Art. 28.
Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 67 R.T.N.U. 19 (1948), art. 1 à 11.
Déclaration universelle des droits de l'homme, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. A/810 N.U., à la p. 71 (1948).
Judicature Act, R.S.A. 1980, chap. J-1, art. 27(1).
Labour Act, R.S.P.E.I. 1974, chap. L-1 et modifications, art. 8(2).
Labour Code, R.S.B.C. 1979, chap. 212 et modifications, art. 1(2).
Labour Relations Act, R.S.A. 1980 (Supp.), chap. L-1.1, art. 1(1)u), (2), 117.1 [aj. 1983, chap. 34, art. 2(28)], 117.2 [aj. *idem*], 117.3 [aj. *idem*], 117.8 [aj. *idem*], 155.
Labour Relations Act, S.M. 1972, chap. 75 et modifications, art. 2(1), 11.
Labour Relations Act, 1977, S.N. 1977, chap. 64 et modifications, art. 2(2).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 93, 133.
Loi constitutionnelle de 1982.
Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1980, chap. 228 et modifications, art. 1(2), 73.
Loi sur les relations industrielles, L.R.N.-B. 1973, chap. I-4 et modifications, art. 1(2).
Pacte international relatif aux droits civils et politiques, A.G. Rés. 2200 A (XXI), 21 N.U. GAOR, Supp. (n° 16) 52, Doc. A/6316 N.U. (1966), art. 22.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, A.G. Rés. 2200 A (XXI), 21 N.U. GAOR, Supp. (n° 16) 49, Doc. A/6316 N.U. (1966), art. 8.
Police Officers Collective Bargaining Act, S.A. 1983, chap. P-12.05, art. 1m), 2(1), (2), 3, 9, 10, 15, 46.
Public Service Employee Relations Act, R.S.A. 1980, chap. P-33, art. 1o), q), 48, 49 [mod. 1983, chap. 96, art. 6], 50, 55 [abr. & rempl. 1983, chap. 34, art. 5(7)], 93 [mod. 1983, chap. 34, art. 5(10)], 94, 95.

Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948).

Trade Union Act, R.S.S. 1978, chap. T-17 et modifications, art. 2f).

Trade Union Act, S.N.S. 1972, chap. 19 et modifications, art. 13.

Authors Cited

Abernathy, Glenn. *The Right of Assembly and Association*. Columbia: University of South Carolina Press, 1961.

Adlercreutz, Axel. *Sweden*. In *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, vol. 9. Kluwer Law and Taxation Publishers—The Netherlands, 1985.

Arthurs, Harry. "Collective Bargaining in the Public Service of Canada: Bold Experiment or Act of Folly" (1969), 67 *Mich. L. Rev.* 971.

Arthurs, Harry. "The Right to Strike in Ontario and the Common Law Provinces of Canada". In *Proceedings of the Fourth International Symposium on Comparative Law*. Ottawa: University of Ottawa Press, 1967.

Beatty, David M. "Labour is Not a Commodity". In *Studies in Contract Law*. Edited by Barry J. Reiter and John Swan. Toronto: Butterworths, 1980, pp. 313-55.

Canada. Secretary of State. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Report of Canada on Articles 10 to 12*. Ottawa, 1982.

Canada. Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 43 (January 22, 1981), pp. 68-79.

Canada. Task Force on Labour Relations. *Canadian Industrial Relations: The Report of Task Force on Labour Relations*. Ottawa: Privy Council Office, 1968.

Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.

Cavalluzzo, Paul. "Freedom of Association and the Right to Bargain Collectively". In *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Edited by Joseph M. Weiler and Robin M. Elliot. Toronto: Carswells, 1986.

Christie, Innis. *Employment Law in Canada*. Toronto: Butterworths, 1980.

Claydon, John. "International Human Rights Law and the Interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms" (1982), 4 *Supreme Court L.R.* 287.

Collective Bargaining in the Essential and Public Service Sectors. Edited by Morley Gunderson. Toronto: University of Toronto Press, 1975.

Cunningham, W. B. "Public Employment, Collective Bargaining and the Conventional Wisdom: Canada and U.S.A." (1966), 21 *Ind. Rel.* 406.

a Doctrine citée

Abernathy, Glenn. *The Right of Assembly and Association*. Columbia: University of South Carolina Press, 1961.

b Adlercreutz, Axel. *Sweden*. In *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, vol. 9. Kluwer Law and Taxation Publishers—The Netherlands, 1985.

Arthurs, Harry. «Collective Bargaining in the Public Service of Canada: Bold Experiment or Act of Folly» (1969), 67 *Mich. L. Rev.* 971.

Arthurs, Harry. «The Right to Strike in Ontario and the Common Law Provinces of Canada». Dans *Travaux du quatrième colloque international de droit comparé*. Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa, 1967.

d Beatty, David M. «Labour is Not a Commodity». In *Studies in Contract Law*. Edited by Barry J. Reiter and John Swan. Toronto: Butterworths, 1980, pp. 313-55.

Canada. Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 43 (22 janvier 1981), pp. 68 à 79.

Canada. Équipe spécialisée en relations de travail. *Les relations du travail au Canada: Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*. Ottawa: Bureau du Conseil privé, 1968.

Canada. Secrétariat d'État. *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: Rapport du Canada sur les articles 10 à 12*. Ottawa, 1982.

g Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.

Cavalluzzo, Paul. «Freedom of Association and the Right to Bargain Collectively». In *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Edited by Joseph M. Weiler and Robin M. Elliot. Toronto: Carswells, 1986.

Christie, Innis. *Employment Law in Canada*. Toronto: Butterworths, 1980.

i Claydon, John. «International Human Rights Law and the Interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms» (1982), 4 *Supreme Court L.R.* 287.

Collective Bargaining in the Essential and Public Service Sectors. Edited by Morley Gunderson. Toronto: University of Toronto Press, 1975.

j Cunningham, W. B. «Public Employment, Collective Bargaining and the Conventional Wisdom: Canada and U.S.A.» (1966), 21 *Ind. Rel.* 406.

- Emerson, Thomas I. "Freedom of Association and Freedom of Expression" (1964), 74 *Yale L.J.* 1.
- Forde, M. "The European Convention on Human Rights and Labor Law" (1983), 31 *Am. J. Comp. L.* 301.
- Gall, Peter A. "Freedom of Association and Trade Unions: A Double-Edged Constitutional Sword". In *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Edited by Joseph M. Weiler and Robin M. Elliot. Toronto: Carswells, 1986.
- Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 7. London: Butterworths, 1954.
- International Labour Organization. *Freedom of Association and Collective Bargaining: General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 4(B)). International Labour Conference, 69th Session. Geneva: International Labour Office, 1983.
- International Labour Organization. *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the I.L.O.*, 3rd ed. Geneva: International Labour Office, 1985.
- International Labour Organization. *I.L.O. Official Bulletin*, vol. LXVIII, Series B, No. 3. Geneva: International Labour Office, 1985.
- International Labour Organization. *I.L.O. Official Bulletin: Special Supplement*, vol. LIV, No. 2. Geneva: International Labour Office, 1971.
- Jenks, C. Wilfred. *Human Rights and International Labour Standards*. London: Stevens & Sons Ltd., 1960.
- Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3rd ed. Edited by Paul Davies and Mark Freedland. London: Stevens & Sons, 1983.
- MacFarlane, L. J. *The Theory and Practice of Human Rights*. New York: St. Martin's Press, 1985.
- Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy*, vol. 2. New York: D. Appleton, 1893.
- Osieke, E. "The Exercise of the Judicial Function with Respect to the International Labour Organization" (1974-75), 47 *Brit. Y.B. Int'l L.* 315.
- Phillips, O. Hood and Paul Jackson. *Constitutional and Administrative Law*, 6th ed. London: Sweet & Maxwell, 1978.
- Raggi, Reena. "An Independent Right to Freedom of Association" (1977), 12 *Harv. C.R.-C.L.L. Rev.* 1.
- Ramm, Th. *Federal Republic of Germany*. In *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, vol. 5. Kluwer—The Netherlands, 1979.
- Summers, Clyde W. "Freedom of Association and Compulsory Unionism in Sweden and the United States" (1964), 112 *U. Pa. L. Rev.* 647.
- Swan, Kenneth P. "Safety Belt or Strait-Jacket? Restrictions on the Scope of Public Sector Collective Bargaining". In *Essays in Collective Bargaining and*
- Emerson, Thomas I. «Freedom of Association and Freedom of Expression» (1964), 74 *Yale L.J.* 1.
- Forde, M. «The European Convention on Human Rights and Labor Law» (1983), 31 *Am. J. Comp. L.* 301.
- Gall, Peter A. «Freedom of Association and Trade Unions: A Double-Edged Constitutional Swords». In *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Edited by Joseph M. Weiler and Robin M. Elliot. Toronto: Carswells, 1986.
- Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 7. London: Butterworths, 1954.
- Jenks, C. Wilfred. *Human Rights and International Labour Standards*. London: Stevens & Sons Ltd., 1960.
- Kahn-Freund's Labour and the Law*, 3rd ed. Edited by Paul Davies and Mark Freedland. London: Stevens & Sons, 1983.
- MacFarlane, L. J. *The Theory and Practice of Human Rights*. New York: St. Martin's Press, 1985.
- Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy*, vol. 2. New York: D. Appleton, 1893.
- Organisation internationale du Travail. *Bulletin officiel du B.I.T.*, vol. LXVIII, Série B, n° 3, Genève: Bureau international du Travail, 1985.
- Organisation internationale du Travail. *Bulletin officiel du B.I.T.: Supplément spécial*, vol. LIV, n° 2, Genève: Bureau international du Travail, 1971.
- Organisation internationale du Travail. *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T.*, 3^e éd. Genève: Bureau international du Travail, 1985.
- Organisation internationale du Travail. *Liberté syndicale et négociation collective: Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Rapport III (Partie 4(B)). Genève: Bureau international du Travail, 1983.
- Osieke, E. «The Exercise of the Judicial Function with Respect to the International Labour Organization» (1974-75), 47 *Brit. Y.B. Int'l L.* 315.
- Phillips, O. Hood and Paul Jackson. *Constitutional and Administrative Law*, 6th ed. London: Sweet & Maxwell, 1978.
- Raggi, Reena. «An Independent Right to Freedom of Association» (1977), 12 *Harv. C.R.-C.L.L. Rev.* 1.
- Ramm, Th. *Federal Republic of Germany*. In *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, vol. 5. Kluwer—The Netherlands, 1979.
- Summers, Clyde W. «Freedom of Association and Compulsory Unionism in Sweden and the United States» (1964), 112 *U. Pa. L. Rev.* 647.
- Swan, Kenneth P. «Safety Belt or Strait-Jacket? Restrictions on the Scope of Public Sector Collective Bargaining». In *Essays in Collective Bargaining and Industrial Democracy*. Edited by Geoffrey England

- Industrial Democracy*. Edited by Geoffrey England and George Lerner. Don Mills: CCH Canadian Ltd., 1983, pp. 21-42.
- Swan, Kenneth P. *The Search for Meaningful Criteria in Interest Arbitration*. Reprint Series No. 41. Kingston: Queen's University, Industrial Relations Centre, 1978.
- Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*. Edited by Phillips Bradley. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1945.
- Tribe, Lawrence H. *American Constitutional Law*. Mineola: Foundation Press, 1978.
- Valticos, Nicolas. *International Labour Law*. Deventer, The Netherlands: Kluwer, 1979.
- Weiler, Joseph M. "The Regulation of Strikes and Picketing Under the Charter". In *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Edited by Joseph M. Weiler and Robin M. Elliot. Toronto: Carswells, 1986.
- Weiler, Paul. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.
- Wellington, Harry H. and Ralph K. Winter Jr. "The Limits of Collective Bargaining in Public Employment" (1969), 78 *Yale L.J.* 1107.
- and George Lerner. Don Mills: CCH Canadian Ltd., 1983, pp. 21-42.
- Swan, Kenneth P. *The Search for Meaningful Criteria in Interest Arbitration*. Reprint Series No. 41. Kingston: Queen's University, Industrial Relations Centre, 1978.
- Tocqueville, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*, Paris: Éditions M.-Th. Génin, Librairie de Médecis, 1951.
- Tribe, Lawrence H. *American Constitutional Law*. Mineola: Foundation Press, 1978.
- Valticos, Nicolas. *Droit international du travail*, 2^e éd. Paris: Dalloz, 1983.
- Weiler, Joseph M. «The Regulation of Strikes and Picketing Under the Charter». In *Litigating the Values of a Nation: The Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Edited by Joseph M. Weiler and Robin M. Elliot. Toronto: Carswells, 1986.
- Weiler, Paul. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.
- Wellington, Harry H. and Ralph K. Winter Jr. «The Limits of Collective Bargaining in Public Employment» (1969), 78 *Yale L.J.* 1107.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1984), 16 D.L.R. (4th) 359, [1985] 2 W.W.R. 289, 35 Alta. L.R. (2d) 124, 57 A.R. 268, 85 CLLC ¶ 14,027, on a reference made pursuant to s. 27(1) of the *Alberta Judicature Act*. Appeal dismissed, Dickson C.J. and Wilson J. dissenting.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1984), 16 D.L.R. (4th) 359, [1985] 2 W.W.R. 289, 35 Alta. L.R. (2d) 124, 57 A.R. 268, 85 CLLC ¶ 14,027, rendu par suite d'un renvoi en application du par. 27(1) de la *Judicature Act* de l'Alberta. Pourvoi rejeté, le juge en chef Dickson et le juge Wilson sont dissidents.

Timothy J. Christian, for the appellant the Alberta Union of Provincial Employees.

Timothy J. Christian, pour l'appellant l'Alberta Union of Provincial Employees.

Sheila J. Greckol and *June M. Ross*, for the appellant the Canadian Union of Public Employees.

Sheila J. Greckol et *June M. Ross*, pour l'appellant le Syndicat canadien de la fonction publique.

Barrie C. Chivers, for the appellant the Alberta International Fire Fighters Association.

Barrie C. Chivers, pour l'appelante l'Alberta International Fire Fighters Association.

Roderick A. McLennan, Q.C., Nolan Steed and *Brian R. Burrows*, for the respondent.

Roderick A. McLennan, c.r., Nolan Steed et *Brian R. Burrows*, pour l'intimé.

V. E. Toews and *V. J. Matthews Lemieux*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

V. E. Toews et *V. J. Matthews Lemieux*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

E. A. Bowie, Q.C., for the intervener the Attorney General of Canada.

E. A. Bowie, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Blenus Wright, Q.C., and *John Cavarzan, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Blenus Wright, c.r., et *John Cavarzan, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

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

Alison Scott and R. Endres, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

E. Robert A. Edwards, Q.C., for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Ralph C. Thompson, for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

M. C. Crane and B. G. Welsh, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

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

The reasons of Dickson C.J. and Wilson J. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (dissenting)—This appeal concerns the interpretation of “freedom of association” as guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in the labour relations context. The central issues raised are (1) whether legislation enacted by the province of Alberta prohibiting strikes infringes s. 2(d) of the *Charter*; and (2) if so, whether and under what circumstances legislative limits on the freedom of association are reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society for the purposes of s. 1 of the *Charter*.

I

The Reference—Constitutional Questions

The Lieutenant Governor in Council of the province of Alberta referred certain questions to the Court of Appeal of Alberta for an advisory opinion pursuant to s. 27(1) of the *Judicature Act*, R.S.A. 1980, c. J-1:

1. Are the provisions of the *Public Service Employee Relations Act* that provide compulsory arbitration as a mechanism for resolution of disputes and prohibit the use of lockouts and strikes, in particular, sections 49, 50, 93 and 94 thereof, inconsistent with the *Con-*

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

Alison Scott et R. Endres, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

E. Robert A. Edwards, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Ralph C. Thompson, pour l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

M. C. Crane et B. G. Welsh, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

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

Version française des motifs du juge en chef Dickson et du juge Wilson rendus par

LE JUGE EN CHEF (dissent)—Le pourvoi porte sur l'interprétation de la «liberté d'association» que garantit l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans le contexte des relations de travail. Les principales questions soulevées sont les suivantes: 1) Les lois adoptées par la province de l'Alberta qui interdisent les grèves contreviennent-elles à l'al. 2d) de la *Charte*? et 2) Dans l'affirmative, y a-t-il des circonstances dans lesquelles des limites apportées par ces lois à la liberté d'association sont raisonnables et justifiées d'une manière qui puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, aux fins de l'article premier de la *Charte*, et quelles sont-elles?

I

Le renvoi—Les questions constitutionnelles

Le lieutenant-gouverneur en conseil de la province de l'Alberta a soumis certaines questions à la Cour d'appel de l'Alberta afin d'obtenir son opinion à titre consultatif, conformément au par. 27(1) de la *Judicature Act*, R.S.A. 1980, chap. J-1:

1. Les dispositions de la *Public Service Employee Relations Act* qui prévoient l'arbitrage obligatoire pour résoudre les différends et interdisent le recours aux lock-out et aux grèves, en particulier les articles 49, 50, 93 et 94, sont-elles incompatibles avec la *Loi*