

**Public Service Alliance of Canada** *Appellant*

and

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

v.

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

and

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

INDEXED AS: PSAC v. CANADA

File No.: 18942.

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

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF  
APPEAL

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

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

\* Chouinard J. took no part in the judgment.

**Alliance de la Fonction publique du Canada**  
*Appelante*

et

<sup>a</sup> **Le procureur général du Manitoba**  
*Intervenant pour l'appelante*

c.

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

et

<sup>c</sup> **Le procureur général de l'Ontario, le  
procureur général du Québec, le procureur  
général de la Colombie-Britannique, le  
procureur général de l'Alberta, le procureur  
général de la Saskatchewan et le procureur  
général de Terre-Neuve** *Intervenants pour  
l'intimée*

RÉPERTORIÉ: AFPC c. CANADA

<sup>e</sup> N° du greffe: 18942.

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

<sup>f</sup> Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz,  
McIntyre, Chouinard\*, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

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

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

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

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

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

(1) *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

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

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

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

(1) *La Charte canadienne des droits et libertés*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

of voluntary compliance by either government and its employees.

## (2) *Canadian Bill of Rights*

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

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

### Cases Cited

By Le Dain J.

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

By McIntyre J.

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

By Dickson C.J. (dissenting in part)

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

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

## (2) *La Déclaration canadienne des droits*

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

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

### Jurisprudence

Citée par le juge Le Dain

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

Citée par le juge McIntyre

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

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

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

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

By Wilson J. (dissenting)

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

#### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III, s. 1(b).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(d).  
*Constitution Act, 1867*.  
*Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, ss. 2(1) "compensation", "compensation plan", 3, 4, 5, 6, 7, 9, 16, 17.

#### Authors Cited

Carter, D. D. "Collective Bargaining and Income Restraint Programs: The Legal Issues". In *Recent Public Sector Restraint Programs: Two Views*. Reprint Series No. 53. Kingston: Queen's University, Industrial Relations Centre, 1984.  
*House of Commons Debates*, 1st Sess., 32nd Parl., 31 Eliz. II, 1982, pp. 18878, 18879 and 19182.  
 Weiler, Paul. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.

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

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

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

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

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

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

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

Citée par le juge Wilson (dissidente)

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

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2d).  
*Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III, art. 1b).  
*Loi constitutionnelle de 1867*.  
*Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, art. 2(1) «régime de rémunération», «rémunération», 3, 4, 5, 6, 7, 9, 16, 17.

#### Doctrine citée

Carter, D. D. "Collective Bargaining and Income Restraint Programs: The Legal Issues". In *Recent Public Sector Restraint Programs: Two Views*. Reprint Series No. 53. Kingston: Queen's University, Industrial Relations Centre, 1984.  
*Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>re</sup> Sess., 32<sup>e</sup> Légis., 31 Eliz. II, 1982, pp. 18878, 18879 et 19182.  
 Weiler, Paul. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The following are the reasons delivered by

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

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

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Version française des motifs rendus par

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

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

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

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

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.

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

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

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

I

I

Facts and Legislation

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

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

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

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

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

Les faits et la législation

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

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

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

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

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



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

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

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

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

6. (1) Notwithstanding any other Act of Parliament except the *Canadian Human Rights Act* but subject to this section and section 7, the terms and conditions of

(a) every compensation plan that is extended under section 4 or 5, and

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II

### Judgments

#### (i) *Federal Court Trial Division*

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

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

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

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

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

## II

### Les jugements

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sense that that phrase has been used in the jurisprudence.

(ii) *The Federal Court of Appeal*

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

a) Mahoney J. (Hugessen J. concurring)

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

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

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

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

(ii) *La Cour d'appel fédérale*

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

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

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

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

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

b) Marceau J. (concurring in result)

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

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

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

## III

The Constitutional Questions

The constitutional questions were stated as follows:

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

## IV

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

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

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

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

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

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

## III

Les questions constitutionnelles

Voici les questions constitutionnelles qui ont été formulées:

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

## IV

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

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

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

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

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

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

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

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