

The Government of Saskatchewan, the Honourable Lorne J. McLaren, the Honourable Lorne H. Hepworth and his Honour Judge Robert Harvie Allan
Appellants

Le gouvernement de la Saskatchewan, l'honorable Lorne J. McLaren, l'honorable Lorne H. Hepworth et monsieur le juge Robert Harvie Allan *Appellants*

and

et

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General of British Columbia and the Attorney General for Alberta *Interveners*

^a Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général de l'Alberta *Intervenants*

v.

c.

The Retail, Wholesale and Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955,

^b Le Syndicat des détaillants, grossistes et magasins à rayons, sections locales 544, 496, 635 et 955,

The United Food and Commercial Workers International Union, Locals P-241-1, P-241-2, P-241-3, P-241-4 and P-241-6,

^c Le Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, sections locales P-241-1, P-241-2, P-241-3, P-241-4 et P-241-6,

The Dairy and Produce Workers, Local 834, affiliated with the International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America, Local 834,

^d The Dairy and Produce Workers, section locale 834, affilié à l'International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America, section locale 834,

The International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America, Local 395,

^e The International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America, section locale 395,

Maurice Hnidy, Doug Harold, Ron Orobko, Ron Bohn, Dean Schendel, John Kukurudza, Allan Goyer, Don Deck, Doug Leite, David Klassen, Reg Cox, Gordon Fairburn, Andy Stariuala, Lance Brownbridge *Respondents*

^f Maurice Hnidy, Doug Harold, Ron Orobko, Ron Bohn, Dean Schendel, John Kukurudza, Allan Goyer, Don Deck, Doug Leite, David Klassen, Reg Cox, Gordon Fairburn, Andy Stariuala, Lance Brownbridge *Intimés*

and

g et

The Attorney General of Manitoba *Intervener*

^h Le procureur général du Manitoba *Intervenant*

INDEXED AS: RWDSU v. SASKATCHEWAN

ⁱ RÉPERTORIÉ: SDGMR c. SASKATCHEWAN

File No.: 19430.

N° du greffe: 19430.

1985: October 8; 1987: April 9.

1985: 8 octobre; 1987: 9 avril.

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

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

* Chouinard J. took no part in the judgment.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
SASKATCHEWAN

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Provincial legislation temporarily prohibiting strikes and lock-outs in dairy industry — 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 — The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act, S.S. 1983-84, c. D-1.1.

Following unsuccessful contract talks between the respondent unions and the only major dairy businesses in Saskatchewan, the unions served strike notices on the dairies. Before the rotating strike could begin, the dairies served the unions with a series of lock-out notices covering all of their fluid milk plants. The provincial legislature responded to these developments by passing *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* which temporarily prohibited the dairy employees from striking and the dairies from locking out their employees. The Saskatchewan Court of Queen's Bench dismissed respondents' application for a declaration that the Act infringed the freedom of association guaranteed by s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* but their appeal to the Court of Appeal was allowed. This appeal is to determine whether the Act violates s. 2(d) of the *Charter* and, if so, whether such violation can be justified under s. 1.

Held (Wilson J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Beetz, Le Dain and La Forest JJ.: For the reasons expressed by Le Dain J. in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 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 Dairy Workers (Maintenance of Operations) 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 Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* did not violate freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Charter* because freedom of association does not embody the right to strike.

Per Dickson C.J.: In the context of labour relations, the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
SASKATCHEWAN

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'association — Loi provinciale interdisant temporairement les grèves et les lock-out dans l'industrie laitière — Loi prescrivant le recours à l'arbitrage — La loi provinciale viole-t-elle l'art. 2d) de la Charte? — Dans l'affirmative, s'agit-il d'une violation justifiable en vertu de l'article premier de la Charte? — The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act, S.S. 1983-84, chap. D-1.1.

À la suite de négociations infructueuses entre les syndicats intimés et les seules entreprises laitières importantes de la Saskatchewan, les syndicats ont signifié des avis de grève aux laiteries. Avant que la grève tournante ne puisse commencer, les laiteries ont signifié aux syndicats une série d'avis de lock-out visant chacune de leurs usines de traitement du lait de consommation. La législation provinciale a réagi à ces événements en adoptant *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* qui interdisait temporairement aux employés d'usines laitières de faire la grève et aux laiteries de lock-outer leurs employés. La Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a rejeté la requête des intimés visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que la Loi enfreignait la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais leur appel devant la Cour d'appel a été accueilli. Le présent pourvoi vise à déterminer 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.

Arrêt (le juge Wilson est dissidente): Le pourvoi est accueilli.

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 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, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* 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, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* ne porte pas atteinte à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte* parce que cette liberté ne comprend pas le droit de faire la grève.

Le juge en chef Dickson: En matière de relations de travail, la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de

Charter included the freedom to bargain collectively and to strike. Therefore, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* violated s. 2(d) of the *Charter* to the extent that it interfered with the employees' freedom to engage in strike activity that would have been lawful in the absence of the Act.

The Act was justifiable under s. 1 of the *Charter*. A legislature is entitled to abrogate the freedom of employees to strike if the effect of a strike or lock-out would be especially injurious to the economic interests of third parties, provided that the legislature substituted a fair arbitration scheme to resolve the dispute. The rationale for such an abrogation is that third parties who do not participate in a particular collective bargaining process ought not to be unduly harmed when the bargaining fails to produce a settlement. Economic harm to a third party will not always suffice, however, to justify, under s. 1, legislation abrogating the right to strike. In an interdependent economy, it is inevitable that a work stoppage in one industry will entail detrimental economic consequences for at least some individuals in other industries. In order for the legislation to be saved under s. 1, the objective advanced to justify the legislation must relate to a "pressing and substantial concern". Moreover, the legislative objective must be weighed against the deleterious effects of the measures which limit the enjoyment of the *Charter* right. In view of these principles established in *Oakes*, the relevant question to be answered in making such a determination is whether the potential for economic harm to third parties during a work stoppage is so massive and immediate and so focussed in its intensity as to justify the limitation of a constitutionally guaranteed freedom in respect of those employees.

In the case at bar, the legislative objective of avoiding serious harm to dairy farmers, in light of the unique nature of the dairy industry, constituted a satisfactory justification for the abrogation of the freedom of the dairy plant workers to strike. The evidence adduced indicated that the strike and the lock-out would entail a virtually total closure of milk processing facilities in Saskatchewan. These facilities provided the sole outlet for dairy farmers and their closure would pose a serious threat to the farmers in that they would be forced to dump their product. The dairy farmers could not stop production and could not store the milk for more than three days. These effects would persist whether the work stoppage was of a short or long duration. Not only were the threatened economic losses large in absolute terms

la *Charte* comprend la liberté de négocier collectivement et de faire la grève. Par conséquent, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* enfreint l'al. 2d) de la *Charte* dans la mesure où elle porte atteinte à la liberté des employés de faire une grève qui, n'eût été la Loi, aurait été légale.

La Loi est justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*. Le législateur est autorisé à supprimer la liberté de grève d'employés chaque fois qu'une grève ou un lock-out nuirait particulièrement aux intérêts économiques de tierces personnes, pourvu qu'il substitue à ces moyens de pression un régime équitable d'arbitrage permettant de régler le différend. La raison d'être d'une telle suppression est que les tiers qui ne participent pas à un processus donné de négociation collective ne devraient pas avoir à subir de préjudice indu lorsque les négociations n'aboutissent pas à un accord. Toutefois, le préjudice économique subi par un tiers ne sera pas toujours suffisant pour justifier, en vertu de l'article premier, une loi supprimant le droit de grève. Dans une économie interdépendante, il est inévitable qu'un arrêt de travail dans un secteur donné aura des conséquences économiques fâcheuses, pour certaines personnes du moins, dans d'autres secteurs. Pour que la loi en question puisse être sauvegardée en vertu de l'article premier, il faut que l'objectif proposé pour la justifier se rapporte à une «préoccupation urgente et réelle». Il faut en outre soupeser l'objectif de la loi en question et les effets préjudiciables des mesures qui limitent la jouissance du droit garanti par la *Charte*. Compte tenu de ces principes établis dans l'arrêt *Oakes*, la question à laquelle il faut répondre dans cette détermination est de savoir si le préjudice économique que des tiers risquent de subir pendant un arrêt de travail est considérable, immédiat et concentré dans ses effets au point de justifier, dans le cas de ces salariés, la restriction d'une liberté garantie par la Constitution.

En l'espèce, compte tenu du caractère unique de l'industrie laitière, l'objectif du législateur d'éviter que les producteurs laitiers ne subissent un préjudice grave constitue un motif suffisant pour justifier la suppression de la liberté de grève des travailleurs d'usines laitières. D'après la preuve, la grève et le lock-out entraîneraient la fermeture quasi totale des installations de traitement du lait en Saskatchewan. Ces installations représentaient le seul débouché des producteurs laitiers et leur fermeture constituerait une grave menace pour ces derniers en ce sens qu'ils seraient obligés de jeter leur produit. Les producteurs laitiers ne pouvaient pas arrêter la production ni ne pouvaient entreposer le lait pendant plus de trois jours. Ces effets subsisteraient peu importe que l'arrêt de travail soit de courte ou de longue

but they were to be borne in their full intensity by the province's 800 dairy farmers. The economic harm threatened by a total work stoppage in the dairy processing industry was so immediate, of such a high degree and of such an intense focus as to fall well within the ambit of the legislature's discretion to substitute a fair and efficient arbitration scheme for the dairy processing employees' freedom to strike.

The compulsory arbitration scheme enacted in the Act met the criteria of proportionality for such a scheme. The Act applied only to the workers in the dairy industry; it provided for a neutral arbitrator; either party could ultimately compel the other to submit to arbitration without interference from the government; and the scope of arbitration was not legislatively restricted. Accordingly, the Act satisfied the requirements of s. 1 of the *Charter* and embodied a reasonable limit on freedom of association.

Per Wilson J. (dissenting): The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act could not be saved under s. 1. The prevention of economic harm to a particular sector is not *per se* a government objective of sufficient importance to justify the limitation on the freedom of association guaranteed by s. 2(d). Economic regulation is an important government function in today's society but, if it is to be done at the expense of our fundamental freedoms, then it must be done in response to a serious threat to the well-being of the body politic or a substantial segment of it. The evidence adduced in this case fell far short of establishing economic harm to the dairy workers and the public which is in that category.

There is, however, a point at which government interference with the collective bargaining process is justified. To determine under s. 1 of the *Charter* when that point has been reached, the government must satisfy the court that as a minimum the damage to the dairy industry as a consequence of the work stoppage would be considerably greater than that which would flow in the ordinary course of things from a work stoppage of reasonable duration. Industry and the public accept a certain amount of damage and inconvenience as the price of maintaining free negotiation in the work place. Such damage and inconvenience cannot therefore constitute the "pressing and substantial concern" held by this Court in *Oakes* to justify government intervention. There has to be more to it than that. There is no basis of solid fact in this case on which to make a judgment as to

durée. Non seulement les pertes économiques qui risquaient de se produire étaient-elles considérables au sens absolu, mais c'étaient les 800 producteurs laitiers de la province qui devraient en supporter tout le poids. Le préjudice économique que risquait d'occasionner un arrêt total du travail dans l'industrie du traitement du lait était à ce point immédiat, considérable et concentré dans ses effets qu'il relevait clairement du pouvoir discrétionnaire qu'a le législateur de substituer un régime d'arbitrage juste et efficace à la liberté de grève des employés d'usines de traitement du lait.

Le régime d'arbitrage obligatoire établi par la Loi satisfait aux critères de proportionnalité applicables à un tel régime. La Loi n'est applicable qu'aux travailleurs de l'industrie laitière; elle prévoit le recours à un arbitre neutre; une partie peut en définitive obliger l'autre à aller en arbitrage sans intervention gouvernementale; de plus, la Loi n'apporte aucune restriction à la portée de l'arbitrage. Par conséquent, la Loi remplit les exigences de l'article premier de la *Charte* et la restriction qu'elle apporte à la liberté d'association est raisonnable.

Le juge Wilson (dissidente): L'article premier ne permet pas de sauvegarder *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*. La prévention d'un préjudice économique pour un secteur particulier ne constitue pas en soi un objectif gouvernemental suffisamment important pour justifier la restriction de la liberté d'association garantie par l'al. 2d). La réglementation en matière économique est une importante fonction gouvernementale dans la société d'aujourd'hui mais, si elle doit être accomplie aux dépens de nos libertés fondamentales, elle doit alors faire suite à une menace grave au bien-être de l'État ou d'une partie importante de celui-ci. La preuve soumise en l'espèce n'établit pas que les producteurs laitiers et le public subiront un préjudice économique qui s'inscrit dans cette catégorie.

Il y a toutefois un point où l'ingérence gouvernementale dans le processus de négociation collective est justifiée. Pour que la cour puisse déterminer en vertu de l'article premier de la *Charte* à quel moment ce point a été atteint, le gouvernement doit la convaincre au moins que le préjudice que subirait l'industrie laitière par suite de l'arrêt de travail serait sensiblement plus grave que celui qui résulterait dans le cours ordinaire d'un arrêt de travail d'une durée raisonnable. L'industrie et le public acceptent un certain niveau de préjudices et d'inconvénients comme prix à payer pour conserver la liberté de négociation dans le milieu de travail. Par conséquent, ces préjudices et inconvénients ne peuvent constituer la «préoccupation urgente et réelle» qui, selon ce que la Cour a jugé dans l'arrêt *Oakes*, est nécessaire pour justifier l'intervention du gouvernement. Il doit y avoir

whether the government's intervention was reasonable or not. The government has thus failed to discharge its onus and the infringement of respondents' freedom of association accordingly was not demonstrably justified.

Assuming that the objective of protecting the economic interests of dairy farmers was of sufficient importance to justify overriding the workers' right to strike, the means chosen were not closely tailored to the objective so as to ensure the least possible infringement of the right. The government should not automatically respond with a total strike ban and the institution of compulsory arbitration. In the complex area of economic harm, the tailoring need not be exact but tailoring there must be. Here, the government did not establish that it had to impose such measure. On the contrary, the evidence adduced seemed to indicate that it could have tailored its legislative response in this case by instituting a partial ban on both strike and lock-out. This would have attained its objective while at the same time meeting the proportionality test enunciated in *Oakes*.

The second government objective supporting the limitation on the freedom under s. 2(d) was that the dairy workers provided an essential service—the delivery of an important food product to the consumers—and that the cessation of such delivery might threaten the health of part of the population. There was no evidence to support this allegation. No threat to the health of Saskatchewan consumers was therefore established.

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.

Referred to: *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 580*

plus que cela. Il n'y a en l'espèce aucune base factuelle solide qui permette de se prononcer sur la question de savoir si l'intervention du gouvernement était raisonnable ou non. Il s'ensuit que le gouvernement ne s'est pas acquitté de son obligation et qu'il n'a donc pas démontré que la violation de la liberté d'association des intimés était justifiée.

À supposer que l'objectif de la protection des intérêts économiques des producteurs laitiers soit suffisamment important pour justifier la suppression du droit de grève des travailleurs, les moyens choisis n'étaient pas directement adaptés à cet objectif de manière à assurer que l'on porterait le moins possible atteinte à ce droit. Le gouvernement ne devrait pas répondre automatiquement par une interdiction totale de faire grève et par l'imposition de l'arbitrage obligatoire. Dans le domaine complexe du préjudice économique, l'«adaptation» est obligatoire quoiqu'elle n'ait pas à être parfaite. En l'espèce, le gouvernement n'a pas démontré qu'il se devait d'imposer une telle mesure. Au contraire, il semble ressortir de la preuve que le gouvernement aurait pu adapter sa réponse législative en l'espèce en décrétant une interdiction partielle à la fois de faire la grève et d'imposer un lock-out. Cela lui aurait permis d'atteindre son objectif tout en satisfaisant au critère de proportionnalité énoncé dans l'arrêt *Oakes*.

Le second objectif invoqué par le gouvernement à l'appui de la restriction à la liberté que prévoit l'al. 2d), porte que les travailleurs de l'industrie laitière fournissent un service essentiel, soit la livraison aux consommateurs d'un produit alimentaire important, et que l'arrêt de cette livraison pourrait mettre en danger la santé d'une partie de la population. Aucun élément de preuve n'a été présenté à l'appui de cet argument. Par conséquent, on n'a établi l'existence d'aucune menace à la santé des consommateurs de la Saskatchewan.

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

Arrêts mentionnés: *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; *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local*

(1984), 10 D.L.R. (4th) 198, aff'd on a different issue, [1986] 2 S.C.R. 573.

By Wilson J. (dissenting)

PSAC v. Canada, [1987] 1 S.C.R. 424; *Re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Ares v. Venner*, [1970] S.C.R. 608; *Attorney-General v. Times Newspapers Ltd.*, [1974] A.C. 273; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(d), 24(1).

Constitution Act, 1982, s. 52(1).

Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act, S.S. 1983-84, c. D-1.1.

Trade Union Act, R.S.S. 1978, c. T-17, s. 34.

Authors Cited

Adell, Bernard. "Establishing a Collective Employee Voice in the Workplace: How Can the Obstacles be Lowered?" In *Essays in Labour Relations Law*. Papers presented at the Conference on Government and Labour Relations: The Death of Voluntarism. School Management, University of Lethbridge, September 6-8, 1984. Don Mills, Ont.: CCH Canadian Ltd., 1986.

Arthurs H. W. "Free Collective Bargaining in a Regulated Society". In *The Direction of Labour Policy in Canada*. Edited by Frances Bairstow. Montréal: McGill University. Industrial Relations Centre, 1977.

Arthurs, H. W. "Public Interest Labor Disputes in Canada: A Legislative Perspective" (1967), 17 *Buffalo L. Rev.* 39.

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

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.

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (1985), 19 D.L.R. (4th) 609, [1985] 5 W.W.R. 97, 39 Sask. R. 193, 85 CLLC ¶ 14,054, allowing respondents' appeal from a judgment of the Court of Queen's Bench (1984), 12 D.L.R. (4th) 10, [1984] 4 W.W.R. 717, 33 Sask. R. 219, 84 CLLC ¶ 14,061, 10 C.R.R. 1. Appeal allowed, Wilson J. dissenting.

580 (1984), 10 D.L.R. (4th) 198, conf. sur un point différent, [1986] 2 R.C.S. 573.

Citée par le juge Wilson (dissidente)

AFPC c. Canada, [1987] 1 R.C.S. 424; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Ares c. Venner*, [1970] R.C.S. 608; *Attorney-General v. Times Newspapers Ltd.*, [1974] A.C. 273; *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), 24(1).

Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act, S.S. 1983-84, chap. D-1.1.

Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).

Trade Union Act, R.S.S. 1978, chap. T-17, art. 34.

Doctrine citée

Adell, Bernard. «Establishing a Collective Employee Voice in the Workplace: How Can the Obstacles be Lowered?» In *Essays in Labour Relations Law*. Papers presented at the Conference on Government and Labour Relations: The Death of Voluntarism. School Management, University of Lethbridge, September 6-8, 1984. Don Mills, Ont.: CCH Canadian Ltd., 1986.

Arthurs H. W. «Free Collective Bargaining in a Regulated Society». In *The Direction of Labour Policy in Canada*. Edited by Frances Bairstow. Montréal: McGill University. Industrial Relations Centre, 1977.

Arthurs, H. W. «Public Interest Labor Disputes in Canada: A Legislative Perspective» (1967), 17 *Buffalo L. Rev.* 39.

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.

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.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan (1985), 19 D.L.R. (4th) 609, [1985] 5 W.W.R. 97, 39 Sask. R. 193, 85 CLLC ¶ 14,054, qui a accueilli l'appel interjeté par les intimés contre un jugement de la Cour du Banc de la Reine (1984), 12 D.L.R. (4th) 10, [1984] 4 W.W.R. 717, 33 Sask. R. 219, 84 CLLC ¶ 14,061, 10 C.R.R. 1. Pourvoi accueilli, le juge Wilson est dissidente.

Robert G. Richards and B. G. Welsh, for the appellants.

George Taylor, Q.C., for the respondents.

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

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

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

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

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

The following are the reasons delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal raises the question whether *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, or any part thereof, violates the guarantee of freedom of association under s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and, if so, whether such violation can be justified under s. 1.

I

Facts

The individual respondents are employees of the only major dairy businesses in Saskatchewan, Palm Dairies Limited ("Palm") and Dairy Producers Co-operative Limited ("Co-op"). The respondent unions represent all of the employees—except those excluded from membership in any bargaining unit—in eleven of the only twelve fluid milk plants operating in the province.

In March of 1984, contract talks were conducted between Palm and Co-op and the respondent unions. No progress was made towards an agreement. On March 31, 1984, Local P-241-2 of the respondent United Food and Commercial Workers International Union served notice on Palm that strike action would commence on April 8, 1984, at Palm's Saskatoon plant. The Dairy and Produce

Robert G. Richards et B. G. Welsh, pour les appelants.

George Taylor, c.r., pour les intimés.

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

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

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

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

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

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi soulève la question de savoir si *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, ou une partie quelconque de cette loi, viole la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, dans l'affirmative, si cette violation peut être justifiée en vertu de l'article premier.

I

Les faits

Les particuliers intimés sont des employés de Palm Dairies Limited («Palm») et de Dairy Producers Co-operative Limited («Co-op»), les seules entreprises laitières importantes de la Saskatchewan. Les syndicats intimés représentent tous les employés (sauf ceux qui, par voie d'exclusion, ne peuvent appartenir à aucune unité de négociation) de onze des douze usines de traitement du lait de consommation que compte la province.

En mars 1984, des négociations ont eu lieu entre Palm et Co-op d'une part et les syndicats intimés d'autre part. On n'a fait aucun progrès vers la signature d'une convention collective. Le 31 mars 1984, la section locale P-241-2 du Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, l'un des intimés, a avisé Palm qu'une grève serait déclenchée le 8 avril 1984 à son

Workers, Local 834, notified Co-op on March 31 that strike action would begin on April 8 at the Co-op Regina plant. However, this notice was withdrawn on April 6 when Local 834 instead notified Palm of strike action beginning on April 9 at Palm's Regina plant. It appears from the evidence that what was intended by the unions was some form of partial or rotating strike. These intentions were defeated by the employers, who, on April 1, served the unions with a series of lock-out notices covering all of the eleven Co-op and Palm fluid milk plants and taking effect on April 8.

On April 9 the legislature of Saskatchewan responded to these developments by enacting *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, which came into force immediately. It had the temporary effect of prohibiting the dairy employees from striking and prohibiting a lock-out by their employers.

The respondents applied to the Saskatchewan Court of Queen's Bench for a declaration that the Act infringed freedom of association and was thereby of no force and effect. A number of affidavits were filed on behalf of the respondents containing the following opinion as to the result that would have obtained if the employers had not locked out the employees:

- (a) Approximately 85% of the capacity of the dairy industry in Saskatchewan would have continued to function and provide services and commodities to dairy farmers and to the consumers of dairy products;
- (b) The pick-up of milk from dairy farmers in Saskatchewan for use in the dairy industry would have continued at full capacity; and
- (c) The total quantity of milk and milk products previously available to consumers in Saskatchewan could have continued to be available because Dairy Producers has sufficient capacity to make up for any shortfall consequent on Palm's not operating.

Attached to the affidavits, however, were the lock-out notices of the employers indicating that the employers would not co-operate with the partial

usine de Saskatoon. Le 31 mars, la section locale 834 de Dairy and Produce Workers a informé Co-op qu'une grève serait déclenchée le 8 avril à son usine de Regina. Ce dernier avis de grève a toutefois été retiré le 6 avril quand la section locale 834 a plutôt notifié à Palm son intention d'entreprendre une grève le 9 avril à son usine de Regina. Il ressort de la preuve que ce qu'envisageaient les syndicats était une forme de grève partielle ou tournante. Les employeurs ont mis fin à ces intentions lorsqu'ils ont, le 1^{er} avril, signifié aux syndicats une série d'avis de lock-out visant chacune des onze usines de traitement du lait de consommation de Co-op et de Palm. Ces lock-out devaient entrer en vigueur le 8 avril.

Le 9 avril, la législature de la Saskatchewan a réagi à ces événements en adoptant *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, qui est entrée en vigueur immédiatement. Elle avait pour effet d'interdire temporairement toute grève par les employés des usines laitières et tout lock-out par leurs employeurs.

Les intimés ont demandé à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan un jugement déclaratoire portant que la Loi violait la liberté d'association et était, par conséquent, inopérante. Un certain nombre d'affidavits, déposés pour le compte des intimés, contiennent l'opinion suivante quant à ce qui se serait produit si les employeurs n'avaient pas lock-outé les employés:

[TRADUCTION]

- a) L'industrie laitière de la Saskatchewan aurait continué à fonctionner et à fournir services et denrées aux producteurs laitiers et aux consommateurs de produits laitiers dans une proportion d'environ 85 pour 100 de son rendement normal;
- b) la collecte, auprès des producteurs laitiers de la Saskatchewan, du lait destiné à être utilisé dans l'industrie laitière aurait continué comme avant; et
- c) la même quantité totale de lait et de produits laitiers aurait pu continuer à être offerte aux consommateurs de la Saskatchewan parce que Dairy Producers est en mesure de compenser tout manque résultant de la fermeture de Palm.

Toutefois, étaient joints aux affidavits les avis de lock-out des employeurs, qui révélaient que ces derniers n'avaient pas l'intention de prêter leur

strike planned by the unions. The respondents also submitted several newspaper articles as exhibits attached to an affidavit. The Attorney General for Saskatchewan adduced no evidence.

The Chambers judge, Sirois J. dismissed the application: (1984), 12 D.L.R. (4th) 10. An appeal was taken to the Saskatchewan Court of Appeal and the appeal was allowed, Brownridge J.A. dissenting: (1985), 19 D.L.R. (4th) 609. On appeal to this Court, the Attorneys General of Canada, Ontario, British Columbia and Alberta intervened on behalf of the appellants. The Attorney General of Manitoba intervened on behalf of the respondents.

II

The Constitutional Questions

The Constitutional questions read as follows:

1. Does *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, or any part thereof, infringe or deny freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, or any part thereof, does infringe or deny freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, is the Act, or such part, justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and therefore not inconsistent with the *Constitution Act, 1982*?

III

Relevant Legislation

1. *The Charter*

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

2. Everyone has the following fundamental freedoms:
 - (a) freedom of conscience and religion;

concours à la grève partielle projetée par les syndicats. Les intimés ont également produit plusieurs coupures de journaux comme pièces annexées à un affidavit. Quant au procureur général de la Saskatchewan, il n'a présenté aucune preuve.

Le juge Sirois, siégeant en chambre, a rejeté la demande: (1984), 12 D.L.R. (4th) 10. L'appel interjeté devant la Cour d'appel de la Saskatchewan a été accueilli, mais avec dissidence de la part du juge Brownridge: (1985), 19 D.L.R. (4th) 609. En cette Cour, le procureur général du Canada et ceux de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sont intervenus en faveur des appelants. Le procureur général du Manitoba est intervenu en faveur des intimés.

II

Les questions constitutionnelles

Les questions constitutionnelles sont ainsi formulées:

1. *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, ou une partie quelconque de cette loi, constitue-t-elle une violation ou une négation de la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Si *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, ou une partie quelconque de cette loi, constitue une violation ou une négation de la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Loi, ou cette partie de la Loi, est-elle justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, par conséquent, compatible avec la *Loi constitutionnelle de 1982*?

III

Les dispositions législatives pertinentes

1. *La Charte*

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

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:
 - a) liberté de conscience et de 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.]

2. *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*

2 ...

(f) "work stoppage" means a strike, lock-out, work slow down or a refusal or failure to perform the usual duties of employment.

3 Immediately upon the coming into force of this Act:

(a) the employees shall resume the duties of their employment with the employer; and

(b) the employer shall permit its employees to resume their employment;

in accordance with the terms and conditions of the last collective bargaining agreement.

6 Notwithstanding any other Act or law or any provision of the last collective bargaining agreement to the contrary, the term of that agreement is extended to include the period commencing on April 1, 1984, and ending on the day on which a new or amended collective bargaining agreement is concluded in accordance with this Act and the terms and conditions of the last collective bargaining agreement remain in effect between the employer and the union for that period.

7 During the period for which the last collective bargaining agreement is extended in accordance with section 6:

(a) the employer shall not declare or cause a work stoppage,

(b) no officer or representative of the union shall declare, authorize or direct a work stoppage of any employee against the employer; and

(c) no employee shall participate in a work stoppage against the employer.

8 Where, 15 days after the coming into force of this Act, a new or amended collective bargaining agreement has not been concluded between the employer and the union, the employer and the union shall submit to final and binding arbitration in accordance with this Act.

12 (1) Every person who contravenes this Act is guilty of an offence and liable on summary conviction:

(a) in the case of an offence committed by the employer or the union or by a person acting on behalf

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;

a d) liberté d'association. [C'est moi qui souligne.]

2. *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*

[TRADUCTION] 2 ...

b f) «arrêt de travail» signifie une grève, un lock-out, un ralentissement de travail ou le refus ou l'omission de remplir les fonctions habituelles d'un emploi.

3 Dès l'entrée en vigueur de la présente loi:

c a) les employés reprendront leurs fonctions chez l'employeur; et

b) l'employeur permettra à ses employés de reprendre leurs fonctions;

d conformément aux modalités énoncées dans leur dernière convention collective.

6 Nonobstant ce que peut prévoir toute autre loi ou toute disposition contraire de la dernière convention collective, celle-ci est prorogée à partir du 1^{er} avril 1984 jusqu'au jour de la signature conformément à la présente loi d'une nouvelle convention collective ou d'une convention modifiée, et les modalités énoncées dans la dernière convention collective demeurent applicables à l'employeur et au syndicat pendant cette période.

f 7 Pendant la durée de la prorogation de la dernière convention collective conformément à l'article 6:

g a) l'employeur ne déclarera ni ne provoquera un arrêt de travail;

b) aucun dirigeant ni aucun représentant du syndicat ne déclarera, n'autorisera ni n'ordonnera un arrêt de travail dirigé par un employé contre un employeur; et

h c) aucun employé ne participera à un arrêt de travail dirigé contre un employeur.

i 8 Si, dans les 15 jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, une nouvelle convention collective ou une convention modifiée n'intervient pas entre l'employeur et le syndicat, ceux-ci se soumettront à l'arbitrage exécutoire et sans appel conformément à la présente loi.

j 12 (1) Quiconque contrevient à la présente loi est coupable d'une infraction et est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité:

a) dans le cas d'une infraction commise par l'employeur ou le syndicat ou par une personne agissant

of the employer or the union, to a fine of not more than \$1,000 and, in the case of a continuing offence, to a further fine of \$200 for each day or part of a day during which the offence continues;

(b) in the case of an offence committed by any person other than one described in clause (a), to a fine of not more than \$100 and in the case of a continuing offence, to a further fine of \$25 for each day or part of a day during which the offence continues.

IV

Judgments

1. *Court of Queen's Bench*

Sirois J. referred to the opinion expressed in the union affidavits that the dairy industry would have continued 85 per cent unimpeded if a lock-out had not occurred as "purely speculative". He held that irreconcilable differences between labour and management, involving an imminent threat of a strike and lock-out and consequential harm to dairy farmers and the public, justified the enactment of the impugned legislation.

In his view, it was unnecessary to resort to s. 1 of the *Charter* since the legislation did not violate s. 2(d). A democracy by its very nature imposes restrictions on freedom through majority rule and "The courts must in this sense respect the duly enacted legislation, which must be looked upon as the expressed intention of the majority of the people" (p. 24). He concluded that the right to strike is not a fundamental freedom but exists within a statutory framework designed to ensure peace and order in labour relations.

Sirois J. continued by pointing out that even if the Act did violate s. 2(d) of the *Charter*, the legislation was saved by s. 1. The impasse between the two sides had to be resolved for the welfare and greater common good of the citizens of the

pour le compte de l'employeur ou du syndicat, d'une amende ne dépassant pas 1 000 \$ et, s'il s'agit d'une infraction continue, d'une amende supplémentaire de 200 \$ pour chaque journée ou partie de journée pendant laquelle la perpétration de l'infraction se poursuit;

b) dans le cas d'une infraction commise par une personne autre que celles décrites à l'alinéa a), d'une amende ne dépassant pas 100 \$ et, s'il s'agit d'une infraction continue, d'une amende supplémentaire de 25 \$ pour chaque journée ou partie de journée pendant laquelle la perpétration de l'infraction se poursuit.

IV

Les jugements

1. *Cour du Banc de la Reine*

Le juge Sirois a qualifié de [TRADUCTION] «purement spéculative» l'opinion exprimée dans les affidavits déposés par les syndicats, selon laquelle l'industrie laitière aurait continué de fonctionner dans une proportion de 85 pour 100 de son rendement normal s'il n'y avait pas eu de lock-out. Il a conclu que des points de divergence inconciliables entre les travailleurs et les employeurs, qui comportaient une menace imminente de grève et de lock-out au préjudice des producteurs laitiers et du public, justifiaient l'adoption de la loi en cause.

Selon lui, il n'était pas nécessaire de recourir à l'article premier de la *Charte* puisque la Loi ne violait pas l'al. 2d). Une démocratie, de par sa nature même, impose des restrictions à la liberté en vertu de la règle de la majorité et [TRADUCTION] «Dans ce sens, les tribunaux sont tenus de respecter toute loi dûment adoptée, qui doit être considérée comme l'expression de la volonté de la majorité des gens» (p. 24). Il a conclu que le droit de grève n'est pas une liberté fondamentale, mais qu'il existe dans un cadre législatif conçu pour assurer la paix et l'ordre dans les relations de travail.

Le juge Sirois a poursuivi en soulignant que même si la Loi enfreignait l'al. 2d) de la *Charte*, elle était sauvegardée en vertu de l'article premier. L'impasse entre les deux parties devait être réglée au mieux des intérêts des citoyens de la province.

province. The government was, therefore, justified in enacting the legislation.

2. *Court of Appeal*

The appeal was allowed by the majority.

(i) Bayda C.J.S.

Bayda C.J.S. held that every freedom has an inherent limit; a freedom without an inherent limit would lead to an absurdity, for a freedom of everyone to do everything is a freedom to do nothing. The limitations on freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* are, according to Bayda C.J.S., as follows: 1) individuals are free to perform in association without governmental interference only those acts that they are free to perform alone; 2) where an act by definition is incapable of individual performance, an individual is free to perform the act in association provided the mental component of the act is not to inflict harm.

According to the Chief Justice, those cases which have held that freedom of association only covers the act of combining and not activities in pursuit of the combination's purposes should not be followed. "To be in association means to act in association, for, it is metaphysically impossible for a human being to exist in a state of inanimateness, or in a state of no movement, or as it were, in a state of mere beingness" (p. 615). Freedom of association must, therefore, mean freedom to act as well as to be in association.

A strike is a concerted refusal to work and is, therefore, association. An individual may refuse to work. It follows, according to Bayda C.J.S. that the act of refusal to work by employees acting in concert is permissible. Since there was, in his view, some force to the contention that a strike by its nature was an act incapable of performance by an individual, the Chief Justice considered whether strike activity fell into the second class of inherently prohibited acts. He concluded that it did not. The dominant mental element of a strike was to compel an employer to agree to terms and conditions of employment, not to inflict injury. Thus,

Le gouvernement a donc eu raison d'adopter la Loi en question.

2. *Cour d'appel*

^a La Cour d'appel à la majorité a accueilli l'appel.

(i) Le juge en chef Bayda de la Saskatchewan

^b Le juge en chef Bayda a conclu que chaque liberté comporte en soi des limites et qu'une liberté sans limites inhérentes mènerait à l'absurdité, car la liberté de chacun de faire quoi que ce soit constitue en réalité une liberté de ne rien faire du tout. D'après le juge en chef Bayda, l'al. 2d) de la ^c *Charte* impose à la liberté d'association les restrictions suivantes: 1) les gens ne sont libres d'accomplir collectivement, sans intervention gouvernementale, que les actes qu'ils sont libres d'accomplir seuls; 2) dans le cas d'un acte non susceptible par ^d définition d'être accompli par un seul individu, les individus ont la liberté de s'associer pour l'accomplir pourvu qu'il n'ait pas pour but de causer un préjudice.

^e Selon le Juge en chef, la jurisprudence qui établit que la liberté d'association vise seulement l'acte qui consiste à s'associer et non pas les activités exercées conformément aux objets de l'association, ne doit pas être suivie. [TRADUCTION] «Être associé signifie agir de concert, car il est métaphysiquement impossible qu'un être humain existe dans un état inanimé, ou dans un état d'inertie ou, pour ainsi dire, dans un état de simple existence» ^f (p. 615). La liberté d'association doit donc s'entendre aussi bien de la liberté d'agir de concert que de celle d'être associé. ^g

^h Une grève est un refus concerté de travailler et constitue donc une association. Un individu peut refuser de travailler. Il s'ensuit, selon le juge en chef Bayda, qu'il est permis à des employés agissant de concert d'accomplir l'acte qui consiste à refuser de travailler. Puisque, à son avis, ce n'était pas sans raison qu'on a soutenu qu'une grève est, de par sa nature même, un acte non susceptible d'accomplissement par un seul individu, le Juge en chef a examiné si une grève se situe dans la ⁱ seconde catégorie, celle des actes intrinsèquement interdits. Il a conclu que non. Le but principal d'une grève est de forcer un employeur à en venir à

legislation which prohibits strikes is in violation of s. 2(d).

Accordingly, Bayda C.J.S. turned to s. 1 to determine whether the legislation was justifiable as a reasonable limit on the freedom of association of the respondents (at pp. 627-28):

The exiguous circumstances disclosed in the affidavits leave to conjecture and speculation the economic and many other relevant circumstances of the appellants [respondents] who presumably would be detrimentally affected by the imposition of any limit. Apart from some inadmissible information contained in newspaper clippings (wrongly relied upon by the chambers judge as evidence) attached to one of the affidavits, the affidavits taken in their entirety say virtually nothing about the circumstances of the two companies, or of the producers of the milk, or of the consumers, all of whom presumably would be detrimentally affected if no limit were imposed. A number of the deponents stated an opinion that the proposed rotating strikes by the unions would not have deprived consumers of milk and would not have resulted in the producers being unable to market their milk. There was some information to support that opinion; there was no evidence to contradict or undermine it. In the end, I am compelled to say that there was not sufficient material before the chambers judge to enable him to engage in the balancing process he needed to engage in to arrive at a reasoned decision upon the reasonableness of the limit. Had the proper circumstances been disclosed to him, he may indeed have arrived at a reasoned decision that the limit was reasonable. On the other hand, he may not have. In other words, the impugned legislation may be reasonable but we have no way of knowing that. [Emphasis added.]

Thus, the onus under s. 1 of the *Charter* was not satisfied. Bayda C.J.S. concluded that the Act was of no force and effect under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* and the respondents were entitled to a declaration under s. 24(1) of the *Charter*.

(ii) Cameron J.A. (concurring in result)

According to Cameron J.A. the objects of a trade union include the improvement of working

une entente quant aux conditions de travail et non pas de causer un préjudice. Ainsi, toute loi qui interdit le recours à la grève enfreint l'al. 2d).

En conséquence, le juge en chef Bayda a eu recours à l'article premier en vue de déterminer si la Loi était justifiable à titre de limite raisonnable imposée à la liberté d'association des intimés (aux pp. 627 et 628):

[TRADUCTION] Vu le peu de détails fournis par les affidavits, on en est réduit aux conjectures quant à la situation économique des appelants [intimés], qui subiraient vraisemblablement un préjudice si des restrictions étaient imposées, et quant à un grand nombre d'autres aspects pertinents de leur situation. Mis à part quelques renseignements inadmissibles contenus dans des coupures de journaux (que le juge en chambre a erronément considérées comme des éléments de preuve) annexées à l'un des affidavits, les affidavits dans l'ensemble n'apportent presque aucune précision concernant la situation des deux sociétés, des producteurs laitiers ou encore des consommateurs qui subiraient tous probablement un préjudice si aucune restriction n'était imposée. Un certain nombre de déposants ont exprimé l'opinion que les grèves tournantes envisagées par les syndicats n'auraient pas eu pour effet de priver de lait les consommateurs ni n'auraient mis les producteurs dans l'impossibilité d'écouler leur lait. Il y avait des données à l'appui de ce point de vue et il n'y avait aucun élément de preuve qui le contredisait ou l'affaiblissait. En définitive, je ne puis que conclure à l'absence de données suffisantes pour permettre au juge en chambre de se lancer dans le processus d'évaluation nécessaire pour aboutir à une décision raisonnée sur le caractère raisonnable de la restriction. Si on lui avait révélé les circonstances pertinentes, il aurait pu en effet arriver à une décision raisonnée que la restriction était raisonnable. Par ailleurs, il aurait pu ne pas le faire. En d'autres termes, il se peut que la loi attaquée soit raisonnable, mais nous n'avons aucun moyen de le savoir. [C'est moi qui souligne.]

Il s'ensuit qu'on n'a pas satisfait à l'exigence posée par l'article premier de la *Charte*. Le juge en chef Bayda a conclu que la Loi était inopérante en vertu du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et que les intimés avaient droit à un jugement déclaratoire en vertu du par. 24(1) de la *Charte*.

(ii) Le juge Cameron (souscrivant au dispositif)

Selon le juge Cameron, un syndicat a notamment pour objet d'améliorer les conditions de tra-

conditions and the financial welfare of its members, while the means of achieving those objects include collective bargaining, and, when that fails, the collective refusal to work. The *Charter* does not explicitly guarantee these objects in the sense of ensuring their attainment, but this does not bear upon the determination of the scope of freedom to associate.

In his view, some of the means by which a trade union pursues its objectives are constitutionally protected while others are not. The two primary ones of expression and assembly are the subject of express guarantee, but that is not to say that only those means which are themselves expressly guaranteed by the *Charter* are immune from legislative interference. Others are surely protected by necessary implication.

Cameron J.A. observed that the freedom to bargain collectively, of which the right to withdraw services is an integral aspect, lies at the very centre of the existence of an association of workers. To remove their freedom to withhold their labour would be to sterilize their association. Cameron J.A. reviewed the jurisprudence and concluded that (at p. 645):

... while the decided cases weigh in favour of the exclusion of "the right to strike" from the constitutional freedom of association, the emerging framework of principle governing *Charter* interpretation rather points to its inclusion, especially if we are to be faithful to the call to give these rights and freedoms a "generous interpretation ... suitable to give to individuals the *full measure*" of them.

Accordingly, the dairy workers in this case had a constitutionally protected freedom to withhold their services. There was nothing standing in the way of their doing so, except the impugned legislation, which, by denying them their freedom to withhold their work, abridged their s. 2(d) freedom of association.

Concerning s. 1 of the *Charter*, Cameron J.A. agreed with Bayda C.J.S. that the evidence adduced was insufficient. The newspaper articles, in his view, were not a source of information which

vail de ses membres et de veiller à leur bien-être financier, alors que les moyens d'atteindre ces objets comprennent la négociation collective et, en cas d'échec, le refus collectif de travailler. La *Charte* ne garantit pas explicitement lesdits objets au sens d'en assurer la réalisation, mais cela n'est nullement déterminant en ce qui concerne l'étendue de la liberté d'association.

À son avis, certains des moyens par lesquels un syndicat poursuit ses objectifs sont protégés par la Constitution alors que d'autres ne le sont pas. Les deux moyens principaux, savoir l'expression et la réunion, font l'objet d'une garantie expresse, mais cela ne veut pas dire que seuls les moyens qui sont eux-mêmes expressément garantis par la *Charte* échappent à toute intervention de la part du législateur. Il en est sûrement d'autres qui sont protégés par voie de déduction nécessaire.

Le juge Cameron fait remarquer que la liberté de négocier collectivement, dont le droit de cesser de fournir ses services fait partie intégrante et se situe au cœur même de l'existence d'une association de travailleurs. Les dépouiller de la liberté de refuser de travailler reviendrait à rendre stérile leur association. Ayant passé en revue la jurisprudence, le juge Cameron tire la conclusion suivante (à la p. 645):

[TRADUCTION] ... bien que la jurisprudence tende nettement à exclure «le droit de grève» de la liberté d'association garantie par la Constitution, l'ensemble des principes qui commence à se dégager relativement à l'interprétation de la *Charte* semble plutôt réclamer son inclusion, surtout si nous voulons écouter l'appel visant à donner à ces droits et libertés une «interprétation *généreuse* [...] propre à permettre aux particuliers [d'en] bénéficier *pleinement*».

Il s'ensuit que les travailleurs de l'industrie laitière dans la présente affaire jouissaient de la liberté, garantie par la Constitution, de cesser de fournir leurs services. Rien ne les empêchait de le faire, si ce n'est la loi attaquée qui, en leur interdisant de refuser de travailler, portait atteinte à la liberté d'association que leur garantit l'al. 2d).

En ce qui concerne l'article premier de la *Charte*, le juge Cameron s'est dit d'accord avec le juge en chef Bayda quant à l'insuffisance des preuves produites. Selon lui, les coupures de jour-

could form the basis for judicial decision-making. Cameron J.A. dealt with the arguments of the Government of Saskatchewan as follows (at p. 651):

The government contended that the dairy industry was an "essential industry" and that milk and dairy products, "because of their tremendous importance to health, (were) essential commodities". But even if that were so, there was no evidence to show that milk would necessarily be unavailable to Saskatchewan residents if the work stoppage had occurred. Nor was there any evidence to establish, as the government also contended, that the "continued viability of the dairy industry in this province" was at stake. Indeed the evidence of the unions suggested that 85% of the capacity of the industry would have remained unaffected by the rotational strikes which were proposed.

The government also contended that the situation posed "serious economic problems for many Saskatchewan farmers". While that was very likely so, evidence of the extent of this might have been helpful, as perhaps it might have been useful to establish the degree to which this was caused by the actions of the employers, the biggest of which was a producer's co-operative, as well as by the employees. [Emphasis added.]

Cameron J.A. therefore held that the appeal should be allowed and the employees should be granted a declaration that the Act was of no force or effect.

(iii) Brownridge J.A. (dissenting)

According to Brownridge J.A., on numerous occasions it has been held that legislation which restricted or abolished the right of union members to strike did not, for this reason alone, infringe the guaranteed freedom of association. In this regard, he agreed with the majority opinion in *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 580* (1984), 10 D.L.R. (4th) 198 (B.C.C.A.), appealed to this Court on a different issue, [1986] 2 S.C.R. 573, in which it was found that freedom of association did not include protection of the pursuit of the purposes for which the association exists. Since Brownridge J.A. did not find any violation of s. 2(d), he did not feel it was necessary to consider s. 1 of the *Charter*,

naux ne constituaient pas une source de renseignements sur lesquels pouvait se fonder une décision judiciaire. Aux arguments avancés par le gouvernement de la Saskatchewan, le juge Cameron a répondu (à la p. 651):

[TRADUCTION] Le gouvernement a fait valoir que l'industrie laitière est une «industrie essentielle» et que le lait et les produits laitiers «(sont) des denrées essentielles en raison de leur grande importance pour la santé». Mais même à supposer que cela soit vrai, il n'y a aucune preuve que les résidents de la Saskatchewan auraient nécessairement été dans l'impossibilité de se procurer du lait si l'arrêt de travail s'était produit. De plus, aucune preuve n'a été produite à l'appui d'un autre argument du gouvernement, savoir que c'est la «viabilité même de l'industrie laitière dans cette province» qui est en jeu. En fait, il ressort de la preuve soumise par les syndicats que 85 pour 100 du rendement de l'industrie n'aurait pas été touché par les grèves tournantes projetées.

Le gouvernement a également soutenu que la situation posait «de graves problèmes économiques à un bon nombre de producteurs de la Saskatchewan». Quoique cela fût fort probable, il aurait pu être utile de produire des éléments de preuve établissant jusqu'à quel point c'était le cas, car cela aurait peut-être permis d'établir dans quelle mesure cette situation découlait des actes des employeurs dont le plus important était une coopérative de producteurs, et dans quelle mesure elle était imputable aux employés. [C'est moi qui souligne.]

Le juge Cameron a donc conclu qu'il y avait lieu d'accueillir l'appel et de rendre en faveur des employés un jugement déclaratoire portant que la Loi était inopérante.

(iii) Le juge Brownridge (dissident)

Selon le juge Brownridge, on a jugé à maintes reprises que ce n'est pas simplement parce qu'un texte législatif restreint ou abolit le droit des syndiqués de faire la grève qu'il porte atteinte à la liberté d'association garantie par la *Charte*. À ce propos, il a partagé l'opinion exprimée par la cour à la majorité dans l'arrêt *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local 580* (1984), 10 D.L.R. (4th) 198 (C.A.C.-B.), qui a fait l'objet d'un pourvoi devant cette Cour relativement à une question différente, [1986] 2 R.C.S. 573, et dans lequel on a conclu que la liberté d'association ne protégeait pas la poursuite des objectifs d'une association. Étant donné sa conclusion qu'il n'y avait pas eu de