

Francis Edmund Mervyn Lavigne *Appellant*Francis Edmund Mervyn Lavigne *Appelant*

v.

c.

Ontario Public Service Employees Union
and Ontario Council of Regents for
Colleges of Applied Arts and
Technology *Respondents*

^a Le Syndicat des employés de la fonction
publique de l'Ontario et le Conseil des
gouverneurs des collèges d'arts appliqués et
de technologie de l'Ontario *Intimés*

and

^b

et

The Attorney General of Canada, the
Attorney General for Ontario, the Attorney
General of Quebec, Canadian Labour
Congress, Ontario Federation of Labour,
National Union of Provincial Government
Employees, Confederation of National
Trade Unions and Canadian Civil Liberties
Association *Interveners*

^c Le procureur général du Canada, le
procureur général de l'Ontario, le
procureur général du Québec, le Congrès
du travail du Canada, la Fédération du
travail de l'Ontario, le Syndicat national de
la fonction publique provinciale, la
^d Confédération des syndicats nationaux et
l'Association canadienne des libertés
civiles *Intervenants*

INDEXED AS: LAVIGNE v. ONTARIO PUBLIC SERVICE
EMPLOYEES UNION

^e RÉPERTORIÉ: LAVIGNE c. SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE
LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ONTARIO

File No.: 21378.

N° du greffe: 21378.

1990: June 18, 19; 1991: June 27.

^f 1990: 18, 19 juin; 1991: 27 juin.

Present: Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka,
Gonthier, Cory and McLachlin JJ.

Présents: Les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

^g EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Constitutional law — Charter of Rights — Applica-
tion — Union entering into collective agreement with
community college containing mandatory dues check-off
clause — Employee objecting to expenditure of union
dues on causes unrelated to collective bargaining —
Whether Charter applies — Colleges Collective Bar-
gaining Act, R.S.O. 1980, c. 74, s. 53 — Canadian
Charter of Rights and Freedoms, s. 32(1).*

^h *Droit constitutionnel — Charte des droits —
Demande — Convention collective intervenue entre un
syndicat et un collège communautaire contenant une
clause de précompte obligatoire des cotisations —
Employé s'opposant à l'utilisation des cotisations syndi-
cales pour appuyer des causes non liées à la négocia-
tion collective — La Charte s'applique-t-elle? — Loi sur
la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980,
ch. 74, art. 53 — Charte canadienne des droits et
libertés, art. 32(1).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom
of association — Union entering into collective agree-
ment with community college containing mandatory
dues check-off clause — Employee objecting to expendi-
ture of union dues on causes unrelated to collective bar-
gaining — Whether s. 2(d) of Canadian Charter of*

ⁱ *Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté
d'association — Convention collective intervenue entre
un syndicat et un collège communautaire contenant une
clause de précompte obligatoire des cotisations —
Employé s'opposant à l'utilisation des cotisations syndi-
cales pour appuyer des causes non liées à la négocia-*

Rights and Freedoms infringed — If so, whether infringement justifiable under s. 1 of Charter — Colleges Collective Bargaining Act, R.S.O. 1980, c. 74, ss. 51, 52, 53.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Union entering into collective agreement with community college containing mandatory dues check-off clause — Employee objecting to expenditure of union dues on causes unrelated to collective bargaining — Whether s. 2(b) of Canadian Charter of Rights and Freedoms infringed — If so, whether infringement justifiable under s. 1 of Charter — Colleges Collective Bargaining Act, R.S.O. 1980, c. 74, ss. 51, 52, 53.

The appellant, a community college teacher, is required to pay dues to respondent Union under a mandatory check-off clause (art. 12) in the collective agreement between it and respondent Council of Regents, the bargaining agent for college employees. Such clauses, which incorporate the Rand formula, are permitted by s. 53 of the *Colleges Collective Bargaining Act*. The appellant objected to certain expenditures made by the Union such as contributions to the NDP and disarmament campaigns and applied for declaratory relief. The trial judge declared that ss. 51, 52 and 53 of the *Colleges Collective Bargaining Act* and the provisions of the collective agreement were of no force and effect in so far as they compelled appellant to pay dues to the union for any purposes not directly related to collective bargaining. He found that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applied, that appellant's freedom of association guaranteed by s. 2(d) had been infringed and that the infringement was not justified under s. 1. There was no infringement of appellant's freedom of expression. The Court of Appeal reversed the judgment. It found that the use of the dues by the Union was a private activity by a private organization and hence beyond the reach of the *Charter*. In any event there had been no infringement of appellant's freedom of association, since he remained free to associate with others and oppose the Union. The court agreed with the trial judge's finding that appellant's freedom of expression was not infringed.

Held: The appeal should be dismissed.

tion collective — Y a-t-il violation de l'art. 2d) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, la violation peut-elle être justifiée en vertu de l'article premier de la Charte? — Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, ch. 74, art. 51, 52, 53.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Convention collective intervenue entre un syndicat et un collège communautaire contenant une clause de précompte obligatoire des cotisations — Employé s'opposant à l'utilisation des cotisations syndicales pour appuyer des causes non liées à la négociation collective — Y a-t-il violation de l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, la violation peut-elle être justifiée en vertu de l'article premier de la Charte? — Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, ch. 74, art. 51, 52, 53.

L'appellant, professeur dans un collège communautaire, est tenu de verser des cotisations au syndicat intimé en vertu d'une clause de précompte obligatoire (art. 12) de la convention collective intervenue entre le syndicat et le Conseil des gouverneurs, l'agent négociateur des employés du collège. Ces clauses, qui incorporent la formule Rand, sont permises par l'art. 53 de la *Loi sur la négociation collective dans les collèges*. L'appellant s'est opposé à certaines dépenses faites par le syndicat, comme des contributions au NPD et à des campagnes pour le désarmement, et a présenté une demande de jugement déclaratoire. Le juge de première instance a déclaré que les art. 51, 52 et 53 de la *Loi sur la négociation collective dans les collèges* et les dispositions de la convention collective sont inopérants dans la mesure où ils obligent l'appellant à verser des cotisations au syndicat à l'une ou l'autre des fins qui ne sont pas directement liées à la négociation collective. Il a conclu que la *Charte canadienne des droits et libertés* s'appliquait, qu'il y avait eu violation de la liberté d'association que l'al. 2d) garantit à l'appellant, et que la violation n'était pas justifiée en vertu de l'article premier. Il n'y avait pas violation de la liberté d'expression de l'appellant. La Cour d'appel a infirmé le jugement. Elle a conclu que l'utilisation des cotisations par le syndicat était une activité privée d'une organisation privée et donc soustraite à l'application de la *Charte*. De toute façon, le droit de l'appellant à la liberté d'association n'a pas été violé puisqu'il restait libre de s'associer à autrui et de s'opposer au syndicat. La cour a approuvé la conclusion du juge de première instance selon laquelle il n'y a pas eu de violation de la liberté d'expression de l'appellant.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Per La Forest, Sopinka and Gonthier JJ.: The *Charter* applies to this case since the obligation imposed on Lavigne to pay dues can be attributed to government. While it is the collective agreement, not the legislation, which compels appellant to make contributions to the Union, the Council of Regents is an emanation of government. The Minister exercises full control over all the Council's activities, including collective bargaining with college employees, who are Crown employees, and the Council is therefore a Crown agent. The government, through the Minister, has a power of routine or regular control, and the Council is thus simply part of the fabric of government. Further, the Council's agreement to the inclusion of art. 12 in the collective agreement is, by itself, government conduct. Even assuming that art. 12 was included solely at the Union's request, it is also the result of the Council's undertaking to deduct union dues at source, and the performance of that undertaking must surely qualify as government action. The *Charter* applies to government even when it engages in activities that are in form "private" or "commercial", and the provision and management of the labour force necessary for the provision of public education cannot in any event be considered commercial.

The Rand formula violates s. 2(d) of the *Charter* because it interferes with the freedom from compelled association. The essence of the s. 2(d) guarantee is protection of the individual's interest in self-actualization and fulfillment that can be realized only through combination with others. The protection of this interest and the community interest in sustaining democracy requires that freedom from compelled association be recognized under s. 2(d). Forced association will stifle the individual's potential for self-fulfillment and realization as surely as voluntary association will develop it, and society cannot expect meaningful contribution from groups or organizations that are not truly representative of their memberships' convictions and free choice. Recognition of the freedom of the individual to refrain from association is a necessary counterpart to meaningful association in keeping with democratic ideals. Thus, freedom from forced association and freedom to associate should not be viewed in opposition, one "negative" and the other "positive". They are not distinct rights, but two sides of a bilateral freedom which has as its unifying purpose the advancement of individual aspirations. Full meaning should be given to s. 2(d), even though some aspects of the freedom may be protected by other provisions of the *Charter*; individual rights and freedoms are overlapping

Les juges La Forest, Sopinka et Gonthier: La *Charte* s'applique en l'espèce puisque l'obligation imposée à Lavigne de verser des cotisations peut être attribuable au gouvernement. Bien que ce soit la convention collective, et non la loi, qui oblige l'appelant à verser des cotisations au syndicat, le Conseil des gouverneurs est une émanation du gouvernement. Le Ministre exerce le plein contrôle sur l'ensemble des activités du Conseil, y compris la négociation collective avec les employés du collège, qui sont des employés de l'État, et le Conseil est donc un mandataire de la Couronne. Le gouvernement, par l'entremise du Ministre, possède un pouvoir de contrôle routinier ou régulier, et le Conseil n'est ainsi qu'une partie de la structure gouvernementale. En outre, l'accord qu'a donné le Conseil à l'inclusion de l'art. 12 dans la convention collective est, en soi, une conduite gouvernementale. Même en supposant que l'art. 12 n'ait été inclus qu'à la demande du syndicat, il résulte également de l'engagement du Conseil de percevoir les cotisations syndicales à la source, et l'exécution de cet engagement doit certainement être qualifiée d'action gouvernementale. La *Charte* s'applique au gouvernement même lorsqu'il exerce des activités qui sont de nature «privée» ou «commerciale», et la fourniture et la gestion de la main-d'œuvre indispensable à l'éducation publique ne peuvent pas de toute façon être considérées comme commerciales.

La formule Rand viole l'al. 2d) de la *Charte* parce qu'elle entrave la liberté de ne pas s'associer avec autrui. L'essence de la garantie que comporte l'al. 2d) est la protection de l'aspiration à l'épanouissement et à l'accomplissement personnels, laquelle ne peut être réalisée qu'en association avec autrui. La protection de cette aspiration et de l'intérêt collectif dans le maintien de la démocratie exige que la liberté de ne pas être forcé de s'associer soit reconnue en vertu de l'al. 2d). L'association forcée étouffera la possibilité pour l'individu de réaliser son épanouissement et son accomplissement personnels aussi sûrement que l'association volontaire la développera, et la société ne saurait s'attendre à obtenir des contributions intéressantes de groupes ou d'associations qui ne représentent pas vraiment les convictions et le libre choix de leurs membres. La reconnaissance de la liberté de l'individu de ne pas s'associer est la contrepartie nécessaire d'une association constructive conforme aux idéaux démocratiques. Par conséquent, la liberté de ne pas être forcé de s'associer et la liberté de s'associer ne devraient pas être perçues comme opposées, l'une étant «négative» et l'autre «positive». Ce ne sont pas des droits distincts, mais les deux revers d'une liberté bilatérale qui a pour objet unificateur de promouvoir les aspirations individuelles. Il faut donner à

rather than discrete. Section 2(d) does not provide protection from all forms of involuntary association, however. It was certainly not intended to protect against the association with others that is a necessary and inevitable part of membership in a modern democratic community.

The payment of dues, which is the extent of the appellant's association with the Union, is an associative act within the meaning of s. 2(d) of the *Charter*. Dues are used to further the objects of the Union, and are essential to the Union's right to "maintain" the association, an aspect of the freedom to associate recognized under s. 2(d) of the *Charter*. The freedom of association of an individual member of a bargaining unit will be violated when he or she is compelled to pay dues that are used to support causes, ideological or otherwise, that do not directly relate to collective bargaining. This is consistent with the generous approach to be applied in interpreting rights under the *Charter*, and derives logically from the premise that the forced association is permissible when the combining of efforts of a particular group of individuals with similar interests in a particular area is required to further the collective good. When that association extends into areas outside the realm of common interest that justified its creation, it interferes with the individual's right to refrain from association. In this case, certain of the Union's expenditures violate appellant's freedom of association as they are not sufficiently related to the concerns of the bargaining unit or to the Union's functions as exclusive bargaining representative.

The limitation on appellant's freedom of association is justified under s. 1 of the *Charter*. The state objectives in compelling the payment of union dues which can be used to assist causes unrelated to collective bargaining are to enable unions to participate in the broader political, economic and social debates in society, and to contribute to democracy in the workplace. These objectives are rationally connected to the means chosen to advance them, that is the requirement that all members of a unionized workplace contribute to union coffers without any guarantee as to how their contributions will be used. The minimal impairment test is also met. An opting-out formula could seriously undermine the unions' financial base and the spirit of solidarity so important to the emotional and symbolic underpinnings of unionism. The alternative of having the government draw up guidelines as to what would be deemed valid union expenditures could give rise to the implication

l'al. 2d) son plein sens même si certains aspects de la liberté peuvent être protégés par d'autres dispositions de la *Charte*; les droits et libertés individuels se chevauchent, ils ne sont pas distincts. L'alinéa 2d) ne protège cependant pas contre toute forme d'association involontaire. Il n'a sûrement pas été conçu pour nous protéger contre l'association avec autrui qui est une composante nécessaire et inévitable de l'appartenance à une société démocratique moderne.

Le versement de cotisations, auquel se limite l'association de l'appelant avec le syndicat, est un acte d'association au sens de l'al. 2d) de la *Charte*. Les cotisations servent à promouvoir les objets du syndicat et elles sont essentielles à son droit de «maintenir» l'association, un aspect de la liberté d'association reconnue à l'al. 2d) de la *Charte*. Il y aura atteinte à la liberté d'association du membre d'une unité de négociation s'il est astreint à verser des cotisations qui sont utilisées pour appuyer des causes, idéologiques ou autres, qui ne sont pas directement liées à la négociation collective. Cela est conforme à la façon libérale d'aborder l'interprétation des droits garantis par la *Charte* et découle logiquement de la prémisseselon laquelle l'association forcée est acceptable lorsque la conjugaison des efforts d'un groupe particulier d'individus partageant des intérêts semblables dans un domaine donné est nécessaire au bien collectif. Lorsque cette association s'aventure dans des domaines extérieurs à celui de l'intérêt commun ayant justifié sa création, elle entrave le droit de l'individu de ne pas s'associer. En l'espèce, certaines des dépenses du syndicat violent la liberté d'association vu qu'elles ne sont pas suffisamment reliées aux préoccupations de l'unité de négociation ou aux fonctions du syndicat à titre d'agent négociateur exclusif.

La restriction imposée à la liberté d'association de l'appelant est justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les objectifs de l'État visant à exiger le paiement de cotisations syndicales qui peuvent être utilisées pour aider des causes non reliées à la négociation collective permettent aux syndicats de participer aux grands débats politiques, sociaux et économiques, et promouvoir la démocratie en milieu de travail. Ces objectifs ont un lien rationnel avec les moyens choisis pour les atteindre, soit l'exigence que tous les membres d'un milieu de travail syndiqué cotisent à la caisse du syndicat sans aucune garantie quant à la manière dont leurs cotisations seront utilisées. Le critère de l'atteinte minimale est également respecté. Une formule de désengagement risquerait de miner sérieusement la base financière du syndicalisme et l'esprit de solidarité si essentiel au fondement émotionnel et symbolique du syndicalisme. L'autre solution qui permettrait au gouvernement de

that union members are incapable of controlling their institutions. Given the difficulty of determining whether a particular cause is or is not related to the collective bargaining process, the courts should not involve themselves in drawing such lines on a case-by-case basis.

The appellant's contribution to the Union cannot be said to be an attempt to convey meaning, and his freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Charter* has therefore not been infringed.

Per Wilson and L'Heureux-Dubé JJ.: Government action sufficient to attract *Charter* review is present in this case in so far as the adoption of the Rand formula is concerned. The *Charter* applies to acts of government entities broadly construed. An activity will also be subject to *Charter* review if it was subject to such significant government control that it may effectively be considered an act of government for *Charter* purposes. Here the Council of Regents is a Crown agent established, funded and heavily controlled by government. The provision of education at the community college level is also a function of modern government, discharged in the public interest. The college and the Council of Regents are thus part of government for purposes of s. 32(1) of the *Charter*. The fact that the impugned action is a product of the joint effort of government and a private entity, the union, does not make that action any less governmental, otherwise all government contracts would be immune from judicial review. Government action was also involved in this case since there was clear government control over the decision to apply the Rand formula to all members of the bargaining unit. Dues expenditure is not itself government action, and therefore the *Charter* does not apply to such expenditure.

Appellant's freedom of association has not been violated in this case. The purpose of s. 2(d) is to protect association for the collective pursuit of common goals. It should not be expanded to protect a right not to associate. The real harm produced by compelled association is not the fact of association but the enforced support of views, opinions or actions one does not share or approve. Sections 2(b) and 7 of the *Charter* are available to redress these harms in appropriate cases. Even if this Court were to recognize a right not to associate

concevoir des lignes directrices permettant de déterminer ce qui serait réputé constituer une dépense syndicale valide pourrait amener à conclure que les syndiqués sont incapables de gérer leurs institutions. Compte tenu de la difficulté de déterminer si une cause donnée est reliée ou non au processus de négociation collective, les tribunaux ne devraient pas s'aventurer à tracer de telles lignes de démarcation en fonction de chaque cas.

La cotisation de l'appelant au syndicat ne peut pas être considérée comme une tentative de transmettre une signification et il n'y a donc pas eu violation de la liberté d'expression que lui garantit l'al. 2b) de la *Charte*.

Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé: Il y a eu en l'espèce une action gouvernementale suffisante pour justifier un examen fondé sur la *Charte* en ce qui a trait à l'adoption de la formule Rand. La *Charte* s'applique aux actes des entités gouvernementales au sens large. Une activité fera également l'objet d'un examen fondé sur la *Charte* si elle était assujettie à un contrôle si important de la part du gouvernement qu'elle peut en fait être considérée comme un acte gouvernemental aux fins de la *Charte*. En l'espèce, le Conseil des gouverneurs est un mandataire de l'État créé, financé et largement contrôlé par le gouvernement. L'enseignement offert dans les collèges communautaires est aussi une fonction du gouvernement contemporain, exercée dans l'intérêt public. Le collège et le Conseil des gouverneurs font donc partie du gouvernement aux fins du par. 32(1) de la *Charte*. Le fait que l'action contestée soit le produit de l'effort conjoint du gouvernement et d'une entité privée, le syndicat, n'enlève pas à l'action son caractère gouvernemental, autrement, tous les contrats du gouvernement échapperaient au contrôle judiciaire. Une action gouvernementale est en cause en l'espèce puisque le gouvernement a nettement exercé un contrôle sur la décision d'appliquer la formule Rand à tous les membres de l'unité de négociation. La dépense des cotisations ne constitue pas en soi une action gouvernementale et, par conséquent, la *Charte* ne s'applique pas à ces dépenses.

La liberté d'association de l'appelant n'a pas été violée en l'espèce. L'objet de l'al. 2d) est de protéger l'association visant la poursuite collective d'objectifs communs. Il n'y a pas lieu d'en élargir la portée de manière à protéger un droit de ne pas s'associer. Le véritable préjudice causé par l'association obligatoire n'est pas le fait de l'association, mais bien l'obligation d'appuyer des points de vue, des opinions ou des actions que l'on ne partage ou n'approuve pas. L'alinéa 2b) et l'art. 7 de la *Charte* peuvent être invoqués pour obtenir réparation

under s. 2(d), this right has not been infringed here since it cannot be broader in scope than the positive right to associate previously defined by this Court. Appellant's claim is inextricably connected to the association's objects which this Court has repeatedly said s. 2(d) does not protect.

Appellant's freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Charter* has not been infringed. The fact that appellant is denied the right to boycott the Union's causes prevents him from conveying a meaning which he wants to convey, and the activity in which he wishes to engage therefore falls within the sphere of conduct protected by s. 2(b). Volunteering financial support is expressive for some people, and a refusal to provide monetary assistance is equally expressive. The government's intention was not to control the conveyance of meaning, however. The purpose of the Rand formula is simply to promote industrial peace through the encouragement of collective bargaining. It does not purport to align those subject to its operation with the union or any of its activities, since it specifically provides for dissent by stipulating that no member of the bargaining unit is required to become a member of the union. Nor does the Rand formula have the effect of depriving appellant of his right to express himself freely. The compelled payment of dues does not publicly identify him with the Union's activities, and does not prevent him from expressing his own views. Compelled financial support does not necessarily violate freedom of expression. The fact that appellant is obliged to pay dues pursuant to the agency shop clause in the collective agreement does not inhibit him in any meaningful way from expressing a contrary view on the merits of the causes supported by the Union.

The Rand formula would in any event meet the requirements of s. 1 of the *Charter*. The objective of the impugned legislation, which is to promote industrial peace through the encouragement of free collective bargaining, is sufficiently pressing and substantial to warrant overriding a constitutional right. Union discretion in relation to dues expenditure forms part of the means by which the legislature sought to achieve its aim, and there is a rational connection between promoting collective bargaining and permitting unions to invest dues in ways they believe will best serve their constituencies. The minimal impairment test is also met. Placing restrictions on the way in which unions may spend their

de ces préjudices dans les cas qui s'y prêtent. Même si notre Cour devait reconnaître le droit de ne pas s'associer, sous le régime de l'al. 2d), ce droit n'a pas été violé en l'espèce, puisqu'il ne peut pas avoir une portée plus grande que celle du droit positif de s'associer que notre Cour a déjà défini. La demande de l'appellant est inextricablement liée aux objets de l'association, que notre Cour a affirmé à maintes reprises ne pas être protégés par l'al. 2d).

La liberté d'expression que l'al. 2b) de la *Charte* garantit à l'appellant n'a pas été violée. Le fait que l'appellant est privé du droit de boycotter les causes appuyées par le syndicat l'empêche de transmettre un message qu'il veut transmettre, et l'activité qu'il veut exercer fait donc partie du champ des activités protégées par l'al. 2b). Le soutien financier volontaire représente pour certaines gens une forme d'expression et le refus d'apporter une aide financière est tout aussi expressif. Le gouvernement n'a cependant pas eu l'intention de contrôler la transmission d'un message. La formule Rand vise simplement à favoriser la paix industrielle par l'encouragement de la négociation collective. Elle n'a pas pour objet de contraindre ceux qui y sont soumis à s'aligner sur le syndicat ou sur l'une ou l'autre de ses activités puisqu'elle permet expressément la dissidence en stipulant qu'aucun membre de l'unité de négociation n'est tenu d'adhérer au syndicat. La formule Rand n'a pas pour effet non plus de priver l'appellant de son droit de s'exprimer librement. Le paiement forcé de cotisations n'a pas eu pour effet de l'identifier publiquement aux activités du syndicat ni de l'empêcher d'exprimer son propre point de vue. L'obligation de soutenir financièrement ne viole pas nécessairement la liberté d'expression. Le fait que l'appellant est tenu de verser des cotisations conformément à une clause de précompte syndical généralisé, contenue dans la convention collective, ne l'empêche d'aucune manière importante d'exprimer une opinion contraire sur le bien-fondé des causes que soutient le syndicat.

La formule Rand satisfait de toute façon aux exigences de l'article premier de la *Charte*. L'objectif de la disposition contestée, qui est de favoriser la paix industrielle par l'encouragement de la libre négociation collective, est suffisamment urgent et réel pour justifier la suppression d'un droit garanti par la Constitution. Le pouvoir discrétionnaire laissé au syndicat sur la dépense des cotisations fait partie des moyens par lesquels le législateur a cherché à réaliser son objectif et il existe un lien rationnel entre la promotion de la négociation collective et le fait de permettre aux syndicats d'investir les cotisations de la manière qu'ils estiment la plus avantageuse pour leurs commettants. Le critère de l'atteinte

dues will lead to interminable problems and jeopardize the important government objective at stake. While other means might have been available to the legislature to achieve its objective, none is clearly superior in terms of accomplishing the goal of promoting collective bargaining and respecting the rights of individual employees as far as possible. Here the violation of appellant's rights was minor. His identification, if any, with the causes supported by the Union was indirect and he was completely free to express himself on these causes as he saw fit. The impingement on appellant's *Charter* rights was thus not out of proportion to the legislature's objective in promoting collective bargaining.

Per Cory J.: The reasons of *La Forest J.* were agreed with on the question of what constitutes "government". In all other respects the reasons of *Wilson J.* were concurred with.

Per McLachlin J.: For the reasons given by *La Forest J.*, the *Charter* applies to the activities in question in this case. There is no violation of s. 2(d), however, since the payments do not bring appellant into association with ideas and values to which he does not voluntarily subscribe. Assuming that a right not to associate exists, its purpose must be to protect the interest of individuals against enforced ideological conformity. The requirement that appellant make payments to the Union, which the Union may thereafter spend partly on causes he does not support, does not fall within this interest. Under the *Rand* formula, there is no link between mandatory dues payment and conformity with the ideas and values to which appellant objects. By declining to become a member of the union, the individual dissociates himself from the union's activities. Forced payments in return for services thus entail no imposition of ideological conformity. Practicality and policy support this approach, since extending s. 2(d) to cover compelled financial contributions *per se* would recognize the *prima facie* validity of a plethora of claims and put the courts into the business of assessing the justifiability of many government actions in circumstances where there may be no threat to any constitutional interest.

minimale est également respecté. Apporter des restrictions à la manière dont les syndicats peuvent dépenser les cotisations qu'ils perçoivent causera des problèmes sans fin et compromettra l'important objectif gouvernemental en jeu. Si le législateur disposait d'autres moyens pour atteindre son objectif, aucun n'était nettement supérieur pour ce qui était de réaliser le double objectif de promouvoir la négociation collective et de respecter autant que possible les droits des employés pris individuellement. En l'espèce, l'atteinte portée aux droits de l'appellant est mineure. Ce n'est qu'indirectement, à supposer que ce soit le cas, qu'il a été identifié aux causes que le syndicat appuyait et il était tout à fait libre d'exprimer son avis sur ces causes. L'atteinte portée aux droits que la *Charte* reconnaît à l'appellant n'était donc pas disproportionnée à l'objectif du législateur de promouvoir la négociation collective.

Le juge Cory: Il y a accord avec les motifs du juge *La Forest* quant à savoir ce qui constitue le «gouvernement». À tous les autres égards, il y a accord avec les motifs du juge *Wilson*.

Le juge McLachlin: Pour les motifs donnés par le juge *La Forest*, la *Charte* s'applique aux activités en cause. Cependant, il n'y a pas violation de l'al. 2d) puisque les paiements n'ont pas pour effet d'associer l'appellant à des idées et à des valeurs auxquelles il ne souscrit pas volontairement. Si l'on présume qu'il existe un droit de ne pas s'associer, son objet doit être la protection de l'intérêt qu'ont les individus à ne pas se voir imposer la conformité idéologique. L'obligation pour l'intimé de verser des cotisations au syndicat, dont ce dernier peut ensuite se servir en partie pour soutenir des causes qu'il réprouve ne relève pas de cet intérêt. Selon la formule *Rand*, il n'existe aucun lien entre le versement obligatoire et la conformité à des idées et à des valeurs auxquelles l'appellant s'oppose. En refusant de faire partie du syndicat, l'individu se dissocie des activités du syndicat. L'obligation de payer pour des services n'entraîne pas l'imposition de la conformité idéologique. Des considérations pratiques et de principe militent en faveur de ce point de vue puisque interpréter l'al. 2d) de manière à viser les contributions financières forcées, elles-mêmes, serait reconnaître la validité à première vue d'une multitude de revendications et contraindre les tribunaux à apprécier le caractère justifiable d'un grand nombre d'actions gouvernementales dans des circonstances où il peut n'exister aucune menace pour un droit constitutionnel.

The payments at issue do not constitute expression under s. 2(b) of the *Charter*.

Les versements contestés ne constituent pas un acte d'expression au sens de l'al. 2b) de la *Charte*.

Cases Cited

By La Forest J.

Applied: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; **referred to:** *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *Re Bhindi and British Columbia Projectionists Local 348* (1986), 29 D.L.R. (4th) 47; *Harrison v. University of British Columbia*, [1990] 3 S.C.R. 451; *Stoffman v. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 S.C.R. 483; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *International Association of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961); *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977); *Ellis v. Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks*, 466 U.S. 435 (1984); *Lehnert v. Ferris Faculty Association*, 114 L.Ed. 2d 572 (1991); *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Lathrop v. Donohue*, 367 U.S. 820 (1961); *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943).

By Wilson J.

Applied: *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; **disapproved:** *Re Bhindi and British Columbia Projectionists Local 348* (1985), 20 D.L.R. (4th) 386; *Re Baldwin and B.C. Government Employee's Union* (1986), 28 D.L.R. (4th) 301; **distinguished:** *Oil, Chemical and Atomic Workers International Union v. Imperial Oil Ltd.*, [1963] S.C.R. 584; *Young, James and Webster v. United Kingdom* (1980), 3 E.H.R.R. 20; **referred to:** *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Fanshawe College of Applied Arts and Technology*, [1967] O.L.R.B. Rep. 829; *Sault College of Applied Arts and Technology*, [1985] O.L.R.B. Rep. 1293; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367; *R. v. Skinner*, [1990] 1 S.C.R. 1235; *Arlington Crane Service Ltd. v. Ontario (Minister of Labour)* (1988), 67 O.R. (2d) 225; *Re*

Jurisprudence

^a Citée par le juge La Forest

Arrêt appliqué: *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; **arrêts mentionnés:** *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Re Bhindi and British Columbia Projectionists Local 348* (1986), 29 D.L.R. (4th) 47; *Harrison c. Université de la Colombie-Britannique*, [1990] 3 R.C.S. 451; *Stoffman c. Vancouver General Hospital*, [1990] 3 R.C.S. 483; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *International Association of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961); *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977); *Ellis v. Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks*, 466 U.S. 435 (1984); *Lehnert v. Ferris Faculty Association*, 114 L.Ed. 2d 572 (1991); *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Lathrop v. Donohue*, 367 U.S. 820 (1961); *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943).

Citée par le juge Wilson

^f **Arrêt appliqué:** *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; **arrêts critiqués:** *Re Bhindi and British Columbia Projectionists Local 348* (1985), 20 D.L.R. (4th) 386; *Re Baldwin and B.C. Government Employee's Union* (1986), 28 D.L.R. (4th) 301; **distinction d'avec les arrêts:** *Oil, Chemical and Atomic Workers International Union v. Imperial Oil Ltd.*, [1963] R.C.S. 584; *Young, James and Webster v. United Kingdom* (1980), 3 E.H.R.R. 20; **arrêts mentionnés:** *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Fanshawe College of Applied Arts and Technology*, [1967] O.L.R.B. Rep. 829; *Sault College of Applied Arts and Technology*, [1985] O.L.R.B. Rep. 1293; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; *R. c. Skinner*, [1990] 1 R.C.S. 1235; *Arlington Crane Service Ltd. v. Ontario*

Pruden Building Ltd. and Construction & General Workers' Union Local 92 (1984), 13 D.L.R. (4th) 584; *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977); *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Ellis v. Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks*, 466 U.S. 435 (1984); *Merry v. Manitoba and Manitoba Medical Association* (1989), 58 Man. R. (2d) 221; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943); *Wooley v. Maynard*, 430 U.S. 705 (1977); *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974); *Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347 (1976); *PruneYard Shopping Center v. Robins*, 447 U.S. 74 (1980); *National Bank of Canada v. Retail Clerks' International Union*, [1984] 1 S.C.R. 269; *Metropolitan Stores (MTS) Ltd. v. Manitoba Food and Commercial Workers, Local 832*, [1988] 5 W.W.R. 544; *OPSEU v. National Citizens' Coalition* (1990), 90 D.T.C. 6326; *Isabey v. Manitoba Health Services Commission*, [1986] 4 W.W.R. 310; *MacKay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357; *Prior v. Canada* (1989), 101 N.R. 401; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *Ford Motor Co. of Canada Ltd. v. U.A.W.-C.I.O.*, reprinted in 1 C.L.L.R. (CCH, 1989) (looseleaf), para. 2150; *The Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd.*, [1982] O.L.R.B. Rep. 1767; *International Association of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961); *Collymore v. Attorney-General of Trinidad and Tobago*, [1969] 2 All E.R. 1207; *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 41 O.R. (2d) 225; *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284.

By Cory J.

Applied: *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229.

By McLachlin J.

Referred to: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Thomson Newspapers*

(*Minister of Labour*) (1988), 67 O.R. (2d) 225; *Re Pruden Building Ltd. and Construction & General Workers' Union Local 92* (1984), 13 D.L.R. (4th) 584; *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977); *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Ellis v. Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks*, 466 U.S. 435 (1984); *Merry v. Manitoba and Manitoba Medical Association* (1989), 58 Man. R. (2d) 221; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *West Virginia State Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943); *Wooley v. Maynard*, 430 U.S. 705 (1977); *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974); *Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347 (1976); *PruneYard Shopping Center v. Robins*, 447 U.S. 74 (1980); *Banque Nationale du Canada c. Union internationale des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269; *Metropolitan Stores (MTS) Ltd. v. Manitoba Food and Commercial Workers, Local 832*, [1988] 5 W.W.R. 544; *OPSEU v. National Citizens' Coalition* (1990), 90 D.T.C. 6326; *Isabey v. Manitoba Health Services Commission*, [1986] 4 W.W.R. 310; *MacKay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357; *Prior v. Canada* (1989), 101 N.R. 401; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *Ford Motor Co. of Canada Ltd. v. U.A.W.-C.I.O.*, réimprimé dans 1 C.L.L.R. (CCH, 1989) (feuilles mobiles), par. 2150; *The Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd.*, [1982] O.L.R.B. Rep. 1767; *International Association of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961); *Collymore v. Attorney-General of Trinidad and Tobago*, [1969] 2 All E.R. 1207; *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 41 O.R. (2d) 225; *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284.

Citée par le juge Cory

Arrêt appliqué: *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229.

Citée par le juge McLachlin

Arrêts mentionnés: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Thomson News-*

Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission), [1990] 1 S.C.R. 425; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Irwin Toy Ltd. v. Québec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977); *International Association of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961).

Statutes and Regulations Cited

American Constitution, First Amendment.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(a), (b), (d), 7, 24(1), 32(1).
Colleges Collective Bargaining Act, R.S.O. 1980, c. 74, ss. 1(g), 2(3), 51, 52, 53, 59(2), 68, 71, 76.
Department of Education Amendment Act 1965, S.O. 1965, c. 28 [amending the *Department of Education Act*, R.S.O. 1960, c. 94].
Employment Equity Act, S.C. 1986, c. 31.
Industrial Relations Act, S.P.E.I. 1962, c. 18, s. 48.
Labour Code, R.S.B.C. 1979, c. 212, s. 9(1).
Labour Code of British Columbia, S.B.C. 1973, c. 122, s. 151.
Labour Relations Act, 1950, S.O. 1950, c. 34.
Labour Relations Act Amendment Act, 1961, S.B.C. 1961, c. 31, s. 5.
Legislature of Ontario Proceedings, 2nd sess., 23rd Leg., March 8, 1950.
Ministry of Colleges and Universities Act, R.S.O. 1980, c. 272, ss. 4, 5.
 O. Reg. 403/69.
Prince Edward Island Labour Act, S.P.E.I. 1971, c. 35, s. 76(1)(a).
 R.R.O. 1970, Reg. 749, s. 45.
 R.R.O. 1980, Reg. 640, s. 6(1).
Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), art. 20.

Authors Cited

Aaron, Benjamin. "Some Aspects of the Union's Duty of Fair Representation" (1961), 22 *Ohio S.L.J.* 39.
 Adams, George W. *Canadian Labour Law: A Comprehensive Text*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1985.
 Beatty, David M. "Labour is not a Commodity". In Barry J. Reiter and John Swan, eds. *Studies in Contract Law*. Toronto: Butterworths, 1980.
 Canada. Task Force on Labour Relations. *Canadian Industrial Relations: The Report of the Task Force on*

papers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1990] 1 R.C.S. 425; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Abood v. Detroit Board of Education*, 431 U.S. 209 (1977); *International Association of Machinists v. Street*, 367 U.S. 740 (1961).

b Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2a), b), d), 7, 24(1), 32(1).
 Constitution des États-Unis, Premier amendement.
Déclaration universelle des droits de l'Homme, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. A/810 N.U., à la p. 71 (1948), art. 20.
Department of Education Amendment Act 1965, S.O. 1965, ch. 28 [modifiant la *Department of Education Act*, R.S.O. 1960, ch. 94].
Industrial Relations Act, S.P.E.I. 1962, ch. 18, art. 48.
Labour Code, R.S.B.C. 1979, ch. 212, art. 9(1).
Labour Code of British Columbia, S.B.C. 1973, ch. 122, art. 151.
Labour Relations Act, 1950, S.O. 1950, ch. 34.
Labour Relations Act Amendment Act, 1961, S.B.C. 1961, ch. 31, art. 5.
Legislature of Ontario Proceedings, 2nd sess., 23rd Leg., March 8, 1950.
Loi sur l'équité en matière d'emploi, S.C. 1986, ch. 31.
Loi sur la négociation collective dans les collèges, L.R.O. 1980, ch. 74, art. 1g), 2(3), 51, 52, 53, 59(2), 68, 71, 76.
Loi sur le ministère des Collèges et Universités, L.R.O. 1980, ch. 272, art. 4, 5.
 O. Reg. 403/69.
Prince Edward Island Labour Act, S.P.E.I. 1971, ch. 35, art. 76(1)a).
 R.R.O. 1970, Reg. 749, art. 45.
 R.R.O. 1980, Reg. 640, art. 6(1).

Doctrines citées

Aaron, Benjamin. «Some Aspects of the Union's Duty of Fair Representation» (1961), 22 *Ohio S.L.J.* 39.
 Adams, George W. *Canadian Labour Law: A Comprehensive Text*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1985.
 Beatty, David M. «Labour is not a Commodity». In Barry J. Reiter and John Swan, eds. *Studies in Contract Law*. Toronto: Butterworths, 1980.
 Canada. Équipe spécialisée en relations de travail. Les relations du travail au Canada. Rapport de l'Équipe

- Labour Relations*. Ottawa: Privy Council Office, 1968.
- Cantor, Norman L. "Forced Payments to Service Institutions and Constitutional Interests in Ideological Non-Association" (1983), 36 *Rutgers L. Rev.* 3.
- Cavalluzzo, Paul J. J. "Freedom of Association — Its Effect Upon Collective Bargaining and Trade Unions" (1988), 13 *Queen's L.J.* 267.
- Cox, Archibald. *Law and the National Labor Policy*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983.
- Emerson, Thomas I. "Freedom of Association and Freedom of Expression" (1964), 74 *Yale L.J.* 1.
- Etherington, Brian. "Freedom of Association and Compulsory Union Dues: Towards a Purposive Conception of a Freedom to not Associate" (1987), 19 *Ottawa L. Rev.* 1.
- Horn, Robert. *Groups and the Constitution*. New York: AMS Press, 1971.
- Kahn-Freund, Otto. "On Uses and Misuses of Comparative Law" (1974), 37 *Mod. L. Rev.* 1.
- Little, Walter. *Collective Bargaining in the Ontario Government Service: A Report*. Toronto: s.n., 1969.
- Raggi, Reena. "An Independent Right to Freedom of Association" (1977), 12 *Harv. C.R.-C.L. Law Rev.* 1.
- Swinton, Katherine. "Application of the Canadian Charter of Rights and Freedoms". In Walter S. Tarnopolsky and Gerald-A. Beaudoin, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Toronto: Carswells, 1982.
- Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*, vol. I. Edited by Philips Bradley. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1945.
- Tribe, Laurence H. *Constitutional Choices*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985.
- Weiler, Paul C. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.
- Weiler, Paul C. "The Charter at Work: Reflections on the Constitutionalizing of Labour and Employment Law" (1990), 40 *U.T.L.J.* 117.
- sérialisée en relations de travail. Ottawa: Bureau du Conseil privé, 1968.
- Cantor, Norman L. «Forced Payments to Service Institutions and Constitutional Interests in Ideological Non-Association» (1983), 36 *Rutgers L. Rev.* 3.
- Cavalluzzo, Paul J. J. «Freedom of Association — Its Effect Upon Collective Bargaining and Trade Unions» (1988), 13 *Queen's L.J.* 267.
- Cox, Archibald. *Law and the National Labor Policy*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983.
- Emerson, Thomas I. «Freedom of Association and Freedom of Expression» (1964), 74 *Yale L.J.* 1.
- Etherington, Brian. «Freedom of Association and Compulsory Union Dues: Towards a Purposive Conception of a Freedom to not Associate» (1987), 19 *Rev. Ottawa* 1.
- Horn, Robert. *Groups and the Constitution*. New York: AMS Press, 1971.
- Kahn-Freund, Otto. «On Uses and Misuses of Comparative Law» (1974), 37 *Mod. L. Rev.* 1.
- Little, Walter. *Collective Bargaining in the Ontario Government Service: A Report*. Toronto: s.n., 1969.
- Raggi, Reena. «An Independent Right to Freedom of Association» (1977), 12 *Harv. C.R.-C.L. Law Rev.* 1.
- Swinton, Katherine. «Application de la Charte canadienne des droits et libertés». Dans Beaudoin et Tarnopolsky, *Charte canadienne des droits et libertés*, Wilson & Lafleur, 1982.
- Tocqueville, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*, t. I, Paris: Éditions M.-Th. Génin, Librairie de Médicis, 1951.
- Tribe, Laurence H. *Constitutional Choices*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985.
- Weiler, Paul C. *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto: Carswells, 1980.
- Weiler, Paul C. «The Charter at Work: Reflections on the Constitutionalizing of Labour and Employment Law» (1990), 40 *U.T.L.J.* 117.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1989), 67 O.R. (2d) 536, 56 D.L.R. (4th) 474, 31 O.A.C. 40, 37 C.R.R. 193, 89 C.L.L.C. ¶14,011, setting aside White J.'s judgments (1986), 55 O.R. (2d) 449, 29 D.L.R. (4th) 321, 86 C.L.L.C. ¶14,039 and (1987), 60 O.R. (2d) 486, 41 D.L.R. (4th) 86, 87 C.L.L.C. ¶14,044 declaring that appellant's *Charter* rights had been violated. Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1989), 67 O.R. (2d) 536, 56 D.L.R. (4th) 474, 31 O.A.C. 40, 37 C.R.R. 193, 89 C.L.L.C. ¶14,011, qui a infirmé des jugements du juge White (1986), 55 O.R. (2d) 449, 29 D.L.R. (4th) 321, 86 C.L.L.C. ¶14,039 et (1987), 60 O.R. (2d) 486, 41 D.L.R. (4th) 86, 87 C.L.L.C. ¶14,044 qui concluaient à la violation de droits reconnus à l'appelant par la *Charte*. Pourvoi rejeté.

Dennis O'Connor, Q.C., Ronald Foerster and Diane Oleskiw, for the appellant.

S. T. Goudge, Q.C., and Ian McGilp, for the respondent the Ontario Public Service Employees Union.

Brenda J. Bowlby and Stephen J. Shamie, for the respondent the Ontario Council of Regents for Colleges of Applied Arts and Technology.

E. R. Sojonky, Q.C., and M. Kinnear, for the intervener the Attorney General of Canada.

Robert E. Charney and S. A. Kennett, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Jean Bouchard, for the intervener the Attorney General of Quebec.

J. Sack, Q.C., S. M. Barrett and E. Poskanzer, for the interveners the Canadian Labour Congress and the Ontario Federation of Labour.

J. Cameron Nelson and John McNamee, for the intervener the National Union of Provincial Government Employees.

Guylaine Henri, for the intervener the Confederation of National Trade Unions.

No one appeared for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The reasons of *Wilson* and *L'Heureux-Dubé JJ.* were delivered by

WILSON J.—This is an appeal from the judgment of the Ontario Court of Appeal holding that the expenditure by a union of union dues extracted from non-members pursuant to a mandatory check-off clause in a collective agreement on union-related causes did not violate either s. 2(d) or s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

I. The Facts

Since 1974 the appellant has been a teaching master at the Haileybury School of Mines. He is a

Dennis O'Connor, c.r., Ronald Foerster et Diane Oleskiw, pour l'appelant.

S. T. Goudge, c.r., et Ian McGilp, pour l'intimé le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario.

Brenda J. Bowlby et Stephen J. Shamie, pour l'intimé le Conseil des gouverneurs des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario.

E. R. Sojonky, c.r., et M. Kinnear, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Robert E. Charney et S. A. Kennett, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Jean Bouchard, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

J. Sack, c.r., S. M. Barrett et E. Poskanzer, pour les intervenants le Congrès du travail du Canada et la Fédération du travail de l'Ontario.

J. Cameron Nelson et John McNamee, pour l'intervenant le Syndicat national de la fonction publique provinciale.

Guylaine Henri, pour l'intervenante la Confédération des syndicats nationaux.

Personne n'a comparu pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Version française des motifs des juges *Wilson* et *L'Heureux-Dubé* rendus par

LE JUGE WILSON—Il s'agit d'un pourvoi contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui a décidé que l'utilisation par un syndicat des cotisations perçues auprès d'employés non syndiqués, conformément à une clause de la convention collective établissant le précompte obligatoire, pour appuyer des causes syndicalistes, ne violait ni l'al. 2d) ni l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

I. Les faits

L'appelant enseigne, depuis 1974, à l'École des mines de Haileybury. Il fait partie de l'unité de négo-

member of the academic staff bargaining unit represented by the respondent Union, OPSEU. He has never become a member of the respondent Union, nor has he been required to become a member. He has, however, been required to pay dues to the respondent Union. The dues are deducted from his pay cheque under the terms of the collective agreement between the respondent Council of Regents and OPSEU. The dues are paid into the general revenues of the Union and may be used for any purpose contemplated by the Union's constitution.

Article 4 of OPSEU's constitution sets out the aims and purposes of the organization. Specifically, the Union is required to regulate labour relations between its members and their employers, including such things as collective bargaining. General objectives of the Union include the advancement of the "common interests, economic, social and political, of the members and of all public employees, wherever possible, by all appropriate means".

Mr. Lavigne is opposed to the use of his dues to support causes which come within the broader aims of the Union's constitution. OPSEU made several contributions out of its general revenues to which the appellant objected. It is not necessary to list these contributions in any detail. Suffice it to say that donations were made to disarmament campaigns including the campaign against cruise missile testing, to a campaign opposing the expenditure of municipal funds for the SkyDome stadium in Toronto, to the National Union of Mine Workers in the United Kingdom in support of their strike, to a health care workers' union in Nicaragua, and tickets were purchased for events sponsored by the New Democratic Party. Mr. Lavigne has also drawn attention to the fact that OPSEU passed a resolution in favour of free choice with respect to abortion.

Under OPSEU's constitution certain percentages of the dues paid are paid to another organization, the National Union of Provincial Government Employees (NUPGE), which in turn pays dues to the Canadian Labour Congress (CLC). The respondent Union is also a member of the Ontario Federation of Labour

ciation du corps professoral représentée par le syndicat intimé, le SEFPO. Il n'a jamais adhéré au syndicat intimé et n'a jamais été tenu d'y adhérer. Il a cependant été obligé de verser des cotisations au syndicat intimé. Ces cotisations sont déduites de son chèque de paie en conformité avec la convention collective conclue entre le Conseil des gouverneurs intimé et le SEFPO. Elles sont versées dans les recettes générales du syndicat et peuvent être affectées à n'importe quel usage prévu dans la constitution du syndicat.

On trouve, à l'article 4 de la constitution du SEFPO, les objets de l'organisation. Le syndicat a pour mandat précis de s'occuper des relations de travail entre ses membres et leurs employeurs, et notamment de la négociation collective. Parmi les objectifs généraux du syndicat, il y a la promotion des [TRANSDUCTION] «intérêts communs des membres et de tous les employés de la fonction publique, sur les plans économique, social et politique, partout où cela est possible, et par tous les moyens appropriés».

Monsieur Lavigne s'oppose à ce que ses cotisations soient utilisées pour appuyer des causes qui relèvent des objectifs plus généraux énoncés dans la constitution du syndicat. Le SEFPO a versé, à même ses recettes générales, plusieurs contributions auxquelles l'appellant s'est opposé. Il n'est pas nécessaire d'énumérer en détail ces contributions. Qu'il suffise de dire que des dons ont été faits au profit de campagnes pour le désarmement, dont celle contre les essais de missiles de croisière, d'une campagne contre l'affectation de fonds municipaux au stade SkyDome de Toronto, du syndicat national des mineurs du Royaume-Uni en grève, et d'un syndicat de travailleurs de la santé du Nicaragua; de plus, des billets ont été achetés à l'occasion d'événements parrainés par le Nouveau Parti démocratique. Monsieur Lavigne a également signalé que le SEFPO s'était prononcé, par voie de résolution, en faveur du libre choix en matière d'avortement.

Conformément à la constitution du SEFPO, un certain pourcentage des cotisations retenues sont versées à une autre organisation, le Syndicat national de la fonction publique provinciale (SNFPP) qui, à son tour, verse des cotisations au Congrès du travail du Canada (CTC). Le syndicat intimé fait aussi partie de

(OFL). Each of these organizations, like the respondent Union, uses its dues to support union-related causes.

The appellant brought an application for declaratory relief against the respondents. He sought a declaration that, in so far as ss. 51, 52 and 53 of the *Colleges Collective Bargaining Act*, R.S.O. 1980, c. 74, result in compulsory payment of dues which in turn may be expended on any of the above listed purposes, they violate ss. 2(b) and 2(d) of the *Charter*. In addition, the appellant sought declaratory relief that would require the respondent Union to account for money spent on listed purposes that he maintained did not relate to collective bargaining.

White J. held at trial in reasons delivered July 4, 1986 that the appellant's right to freedom of association was infringed and indicated that he was prepared to grant declaratory relief in regard to the compulsory payment of dues. White J. then asked for further submissions as to the form the remedy should take and on July 7, 1987, made specific orders as to the form of the declaratory relief. The respondents appealed to the Court of Appeal for Ontario which allowed the appeal and set aside the orders of the trial judge.

II. The Courts Below

Supreme Court of Ontario ((1986), 55 O.R. (2d) 449)

The trial judge first dealt with the issue of whether the *Charter* applied to the activity complained of by the appellant. He noted that the *Charter* does not apply to private activity but by s. 32 applies to, *inter alia*, "the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province". It was his opinion that the *Charter* applies to actions of Crown agencies in certain cases. After examining the provisions of the relevant legislation and case law involving com-

la Fédération du travail de l'Ontario (FTO). Chacune de ces organisations, comme le syndicat intimé, utilise ses cotisations pour appuyer des causes syndicalistes.

L'appelant a présenté une demande de jugement déclaratoire contre les intimés. Il cherchait à faire déclarer que, dans la mesure où les art. 51, 52 et 53 de la *Loi sur la négociation collective dans les collèges*, L.R.O. 1980, ch. 74, emportent le versement obligatoire de cotisations qui peuvent être utilisées à l'une ou l'autre des fins énumérées ci-dessus, ils violent les al. 2b) et 2d) de la *Charte*. En outre, l'appelant a demandé un jugement déclaratoire obligeant le syndicat intimé à rendre compte des sommes dépensées pour les fins énumérées qui, a-t-il soutenu, n'avaient pas trait à la négociation collective.

Dans ses motifs prononcés le 4 juillet 1986, à l'issue du procès, le juge White a décidé que le droit de l'appelant à la liberté d'association avait été violé et il a indiqué qu'il était disposé à accorder le jugement déclaratoire touchant le versement obligatoire de cotisations. Le juge White a ensuite demandé qu'on lui présente des observations additionnelles sur la forme que devrait revêtir la réparation et, le 7 juillet 1987, il a rendu des ordonnances précises quant à la forme du jugement déclaratoire. Les intimés ont interjeté appel devant la Cour d'appel de l'Ontario qui l'a accueilli et a annulé les ordonnances du juge de première instance.

g II. Les tribunaux d'instance inférieure

Cour suprême de l'Ontario ((1986), 55 O.R. (2d) 449)

Le juge de première instance a d'abord étudié la question de savoir si la *Charte* s'appliquait à l'activité dont l'appelant s'était plaint. Il a fait remarquer que la *Charte* ne vise pas l'activité privée, mais qu'en vertu de l'art. 32, elle s'applique notamment «à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature». Il s'est dit d'avis que la *Charte* s'applique, dans certains cas, aux actions des mandataires de l'État. Après avoir examiné les dispositions législatives et la jurisprudence pertinentes concernant les collègues communautaires, le juge White a conclu que le Con-