

T-2557-86

T-2557-86

International Longshoremen's and Warehousemen's Union—Canada Area Locals 500, 502, 503, 504, 505, 506, 508, 515 and 519; Every person ordinarily employed in longshoring or related operations at a port on the West Coast of Canada and who is subject to the provisions of the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* (Plaintiffs)

v.

Her Majesty the Queen (Defendant)

INDEXED AS: INTERNATIONAL LONGSHOREMEN'S AND WAREHOUSEMEN'S UNION—CANADA AREA LOCAL 500 v. CANADA (T.D.)

Trial Division, Rouleau J.—Vancouver, September 19, 20, 21, 22, 26, 27, 28 and October 2 and 3, 1989; Ottawa, March 8, 1990.

Labour relations — Back to work legislation — Maintenance of Ports Operations Act, 1986, prohibiting lockout or strike at British Columbia ports, not violating Charter guaranteed freedom of association as right to strike not guaranteed — Act, s. 13 violating Charter, s. 7 right to life, liberty and security of person in creating absolute liability offence for failing to attend for work, punishable by imprisonment if fine not paid.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Freedom of association — Back to work legislation not violating freedom of association guaranteed by Charter, s. 2(d) as right to strike not guaranteed — Whether Charter, s. 2(d) extending to right to bargain collectively unnecessary to decide as legislation did not prohibit plaintiffs from engaging in collective bargaining.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Back to work legislation prohibiting strike — Prohibition not violating Charter, s. 7 as statutory right to strike not within traditional, common law fundamental rights and freedoms contemplated by s. 7 — Act s. 13, violating Charter, s. 7 by creating absolute liability offence for failing to attend for work, punishable by imprisonment if fine not paid — Crown suggestion no prosecution where justifiable reason for absence irrelevant as issue constitutionality of provision, not enforcement policy — Charter, s. 1 cannot justify s. 7 violation herein — Circumstances not exceptional enough to warrant sacrificing Charter, s. 7 rights to administrative expediency.

Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada, sections locales 500, 502, 503, 504, 505, 506, 508, 515 et 519 et toutes personnes qui travaillent habituellement dans le domaine du débardage ou qui poursuivent des activités connexes à un port de la côte ouest du Canada et qui sont assujetties aux dispositions de la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* (demandereses)

c.

Sa Majesté La Reine (défenderesse)

c RÉPERTORIÉ: SYNDICAT INTERNATIONAL DES DÉBARDEURS ET MAGASINIERS—CANADA, SECTION LOCALE 500 c. CANADA (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Rouleau—Vancouver, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 28 septembre, 2 et 3 octobre 1989; Ottawa, 8 mars 1990.

Relations du travail — Loi imposant le retour au travail — La Loi de 1986 sur les opérations portuaires qui interdit la grève ou le lock-out aux ports de la Colombie-Britannique ne viole pas la liberté d'association garantie par la Charte puisque le droit de faire la grève n'est pas garanti — L'art. 13 de la Loi viole l'art. 7 de la Charte qui prévoit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, en créant une infraction de responsabilité absolue pour avoir omis de se présenter au travail, infraction punissable par une peine d'emprisonnement si l'amende n'est pas payée.

f Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'association — La loi imposant le retour au travail ne viole pas la liberté d'association garantie par l'art. 2d) de la Charte puisque le droit de faire la grève n'est pas garanti — Il est inutile de décider si l'art. 2d) de la Charte s'étend au droit de négocier collectivement puisque la loi n'interdisait pas aux demandereses d'entamer une négociation collective.

h Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Loi imposant le retour au travail interdisant de faire la grève — Cette interdiction ne viole pas l'art. 7 de la Charte, puisque le droit à la grève prévu par la loi n'est pas visé par les droits et libertés traditionnels et fondamentaux de la common law que prévoit l'art. 7 — L'art. 13 de la Loi viole l'art. 7 de la Charte en créant une infraction de responsabilité absolue pour avoir omis de se présenter au travail, infraction punissable par une peine d'emprisonnement si l'amende n'est pas payée — La proposition de la Couronne selon laquelle il n'y aura pas de poursuite lorsque l'absence est justifiée par un motif valable n'est pas pertinente puisque la question en litige est la constitutionnalité de la disposition et non la politique en matière d'application de la loi — L'art. premier de la Charte ne saurait justifier la violation de l'art. 7 en l'espèce — Les circonstances ne sont pas suffisamment exceptionnelles pour justifier de sacrifier les droits prévus à l'art. 7 de la Charte à la commodité administrative.

The collective agreement applying to over 4,000 union and non-union employees working as regular or casual longshoremen in west coast ports was to expire in December, 1985. Following an exchange of notices to bargain, direct bargaining took place for a two month period beginning October 4, 1985. The Union then informed the Minister of Labour, by notice of dispute, that contract negotiations had broken down. Following lengthy and unsuccessful conciliation meetings and further direct negotiations, the employer's association implemented a lockout in October, 1986. A month later, Parliament adopted back to work legislation, the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* (M.O.P.O.A.), which, essentially, ordered the employers to resume operations, the employees to return to work, extended the terms of the previous collective agreement, prohibited strikes and lockouts during the term of the extended collective agreement, allowed the parties to vary or amend any of the provisions of the agreement except with respect to its termination date, and, in section 13 thereof, made violations of the Act punishable, on summary conviction, by fines.

In this action, the plaintiffs claimed that the M.O.P.O.A. infringed the constitutionally protected rights and freedoms guaranteed by paragraph 2(d) (freedom of association) and section 7 (right to life, liberty and security of the person) of the Charter and that the Act should therefore be declared of no force or effect.

Held, the action should be dismissed, except as to section 13 of the Act, which should be declared to be inconsistent with section 7 of the Charter and of no force or effect.

Freedom of association

The principles which could be abstracted from the Supreme Court of Canada decisions in *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*; *PSAC v. Canada* and *RWDSU v. Saskatchewan* were that paragraph 2(d) of the Charter guaranteed the right to organize, maintain the existence of a trade union and to participate therein but it did not guarantee the right to strike. The M.O.P.O.A. therefore did not violate the plaintiffs' freedom of association by prohibiting strikes and lockouts during the term of the extended collective agreement.

This was not a proper case to decide whether the constitutional guarantee of freedom of association extended to the right to bargain collectively, an issue which has not yet been resolved by the Supreme Court, since the impugned legislation did not prohibit the plaintiffs from engaging in collective bargaining.

Life, liberty and security

To prove that the M.O.P.O.A. violated section 7 of the Charter, the plaintiffs first had to establish that the right to strike fell within the purview of "life, liberty and security of the person". Consideration of the case law led to the conclusion that an interpretation which restricted section 7 to freedom from bodily restraint was too narrow. Section 7 was designed to safeguard those liberties which have generally been recognized and accepted at common law. The right to strike, which now

La convention collective, applicable à plus de 4 000 employés syndiqués et non syndiqués qui travaillaient comme débardeurs réguliers et occasionnels dans des ports de la côte ouest, devait expirer au mois de décembre 1985. À la suite d'un échange de mises en demeure, des négociations directes ont commencé le 4 octobre 1985 et duré deux mois. Par la suite, le syndicat a, au moyen d'un avis de contestation, informé le ministre du Travail d'une rupture des négociations contractuelles. Après avoir tenu de longues et infructueuses rencontres de négociation ainsi que d'autres négociations directes, l'association patronale a décrété un lock-out au mois d'octobre 1986. Un mois plus tard, le Parlement a adopté une loi de retour au travail, la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* (L.O.P.). Cette loi ordonnait aux employeurs de reprendre le débarbage et aux employés de retourner au travail. Elle prolongeait en outre la durée de la convention collective antérieure, interdisait la grève et le lock-out pendant la durée de la convention collective prolongée, permettait aux parties de modifier l'une ou l'autre des dispositions de la convention, sauf en ce qui a trait à sa durée, et à l'article 13 de ladite loi, elle déclarait que les contraventions à la Loi étaient des infractions punissables d'une amende sur déclaration sommaire de culpabilité.

Dans le présent litige, les demandresses soutiennent que la L.O.P. viole les droits et libertés protégés par la Constitution et garantis par l'alinéa 2d) (liberté d'association) et par l'article 7 (droit à la vie, à la liberté, et à la sécurité de la personne) de la Charte, et que la Loi devrait donc être déclarée nulle et non avenue.

Jugement: l'action devrait être rejetée, sauf pour ce qui est de l'article 13 de la Loi qui devrait être déclaré nul et non avenue pour le motif qu'il est incompatible avec l'article 7 de la Charte.

Liberté d'association

Les principes qui peuvent se dégager des décisions de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*; *AFPC c. Canada* et *SDGMR c. Saskatchewan*, portent que l'alinéa 2d) de la Charte garantit le droit de créer et maintenir un syndicat et d'en être membre, mais qu'il ne garantit pas le droit de faire la grève. Il s'ensuit donc que la L.O.P. n'a pas violé la liberté d'association des demandresses en interdisant les grèves et les lock-outs pendant la durée de la convention collective prolongée.

Il ne s'agissait pas en l'espèce d'une décision appropriée permettant de déterminer si la garantie constitutionnelle relative à la liberté d'association s'étendait au droit de négocier collectivement, question qui n'a pas encore été tranchée par la Cour suprême puisque la loi attaquée n'interdisait pas aux demandresses de poursuivre les négociations collectives.

Vie, liberté et sécurité

Pour prouver que la L.O.P. violait l'article 7 de la Charte, les demandresses devaient d'abord démontrer que le droit de faire la grève se rapportait à «la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne». Il ressort de la jurisprudence que l'interprétation qui limitait la portée de l'article 7 à l'absence de contrainte physique était trop étroite. L'article 7 vise à protéger les libertés qui sont généralement reconnues et acceptées en *common law*. Le droit de faire la grève qui est maintenant reconnu dans les

finds its expression in statute law, is still a relatively new concept which does not fall within the category of fundamental rights and freedoms as contemplated by section 7. It has not become so much a part of our social and historical traditions that it has acquired the status of an immutable, fundamental right, firmly embedded in our traditions, our political and social philosophy.

The penalty provision of the M.O.P.O.A., section 13, did, however, violate the plaintiffs' constitutionally protected rights under section 7 of the Charter. Any longshoreman who did not return to work for whatever reason could be convicted of a summary conviction offence for which he would be liable to a fine and, pursuant to the *Criminal Code*, in default of payment, to imprisonment. No exceptions were provided for. It was therefore an absolute liability offence. While it may be, as the defendant suggested, that an individual who was absent for a justifiable reason would not have been prosecuted, the issue was the constitutionality of the legislation, not that of the enforcement policy. An absolute liability offence for which imprisonment is available as a penalty offends the principles of fundamental justice and the right to liberty under section 7 of the Charter. Even though in this case, it was not the breach of the impugned legislation but the breach of a Court order to pay a fine which created the possibility of imprisonment, that was enough to constitute a violation of Charter section 7. Nor could section 1 of the Charter save section 13. Section 1 may, for reasons of administrative expediency, rescue a statutory provision otherwise in violation of section 7, but only in cases arising out of exceptional conditions, such as natural disasters, the outbreak of war, epidemics, and the like. The circumstances herein were not exceptional enough to warrant sacrificing the plaintiffs' Charter rights to administrative expediency.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 163(b) (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1), 195 (as enacted *idem*).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(d), 7, 8 to 14.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 787 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 171).
Maintenance of Ports Operations Act, 1986, S.C. 1986, c. 46, ss. 3, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R.

textes de loi est encore un concept relativement nouveau qui n'appartient pas à la catégorie des droits et libertés fondamentaux visés à l'article 7. Il n'est pas devenu partie intégrante de nos traditions sociales et historiques au point d'acquiescer le statut d'un droit immuable et fondamental, fermement enraciné dans nos traditions et dans notre philosophie politique et sociale.

La pénalité prévue à l'article 13 de la L.O.P. viole toutefois les droits des demanderessees qui sont protégés par l'article 7 de la Charte. Le débardeur qui n'est pas retourné au travail pour une raison ou pour une autre pourrait être reconnu coupable d'une infraction punissable par procédure sommaire pour laquelle il serait passible d'une amende qui, à défaut de paiement, entraînerait en vertu du *Code criminel* une peine d'emprisonnement. Aucune exception n'a été prévue. Il s'agissait donc d'une infraction de responsabilité absolue. Comme la défenderesse l'a souligné, une personne qui s'est absentée pour une raison valable aurait pu ne pas être poursuivie, mais la question soulevée portait sur la constitutionnalité de la loi et non sur le principe de l'exécution. Une disposition créant une infraction de responsabilité absolue et permettant à son égard l'imposition d'une peine d'emprisonnement viole les principes de justice fondamentale et le droit à la liberté qui découlent de l'article 7 de la Charte. En l'espèce, ce n'est pas la violation de la loi contestée qui a ouvert la voie à la peine d'emprisonnement, c'est plutôt la violation de l'ordonnance de la cour relative au paiement d'une amende, mais cela est suffisant pour constituer une violation de l'article 7 de la Charte. En outre, l'article 1 de la Charte ne peut avoir pour effet de protéger l'article 13. L'article premier peut, pour des motifs de commodité administrative, venir sauver une disposition légale qui constituerait par ailleurs une violation de l'article 7, mais seulement dans les circonstances qui résultent de conditions exceptionnelles comme les désastres naturels, le déclenchement d'hostilités, les épidémies et ainsi de suite. Les circonstances de l'espèce n'étaient pas suffisamment exceptionnelles pour permettre de sacrifier à la commodité administrative les droits des demanderessees garantis par la Charte.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] art. 1, 2d), 7, 8 à 14.
Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 163b) (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1), 195 (édicte, *idem*).
Code criminel, L.R.C. (1985), chap. C-46, art. 787 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), chap. 27, art. 171).
Loi de 1986 sur les opérations portuaires, S.C. 1986, chap. 46, art. 3, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R.

(2d) 97; 87 C.L.L.C. 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99; *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; (1987), 38 D.L.R. (4th) 249; 87 C.L.L.C. 14,022; 32 C.R.R. 114; [1987] D.L.Q. 230; 75 N.R. 161; *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460; (1987), 38 D.L.R. (4th) 277; [1987] 3 W.W.R. 673; 87 C.L.L.C. 14,023; [1987] D.L.Q. 233; 74 N.R. 321; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *Irwin Toys Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

DISTINGUISHED:

Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada, [1986] 1 F.C. 274; (1985), 24 D.L.R. (4th) 321; 7 C.P.R. (3d) 145; 19 C.R.R. 233; 12 F.T.R. 81 (T.D.); *affd* [1987] 2 F.C. 359; (1986), 34 D.L.R. (4th) 584; 11 C.I.P.R. 181; 12 C.P.R. (3d) 385; 27 C.R.R. 286; 78 N.R. 30 (C.A.); *Weyer v. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (F.C.A.); leave to appeal to the S.C.C. refused [1988] 1 S.C.R. xv; *Re Gershman Produce Co. Ltd. and Motor Transport Board* (1985), 22 D.L.R. (4th) 520; [1986] 1 W.W.R. 303; 36 Man. R. (2d) 81; 16 Admin. L.R. 1; 17 C.R.R. 132; 37 M.V.R. 96 (Man. C.A.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.; Clearview Dairy Farm Inc. v. Milk Bd.* (1986), 69 B.C.L.R. 220 (S.C.); *affirmed* [1987] 4 W.W.R. 279; (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 116 (B.C.C.A.); *Noyes v. South Cariboo Sch. Dist. 30 Bd. of Sch. Trustees* (1985), 64 B.C.L.R. 287 (S.C.); *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338; 24 C.C.C. (3d) 78; 12 O.A.C. 165 (Ont. C.A.); *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards et al.*, [1984] 2 S.C.R. 66; (1984), 10 D.L.R. (4th) 321; 9 C.R.R. 133; 54 N.R. 196.

CONSIDERED:

R. v. Morgentaler, [1988] 1 S.C.R. 30; (1988), 63 O.R. (2d) 281; 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Re Mia and Medical Services Commission of British Columbia* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385; 61 B.C.L.R. 273; 15 Admin. L.R. 265; 16 C.R.R. 233 (B.C.S.C.); *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171; [1989] 2 W.W.R. 1 (B.C.C.A.).

COUNSEL:

P. N. M. Glass and *R. B. Noonan* for plaintiffs.

Eric A. Bowie, Q.C. and *M. N. Kinnear* for defendant.

(2d) 97; 87 C.L.L.C. 14,021; [1987] D.L.Q. 225; 74 N.R. 99; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; (1987), 38 D.L.R. (4th) 249; 87 C.L.L.C. 14,022; 32 C.R.R. 114; [1987] D.L.Q. 230; 75 N.R. 161; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460; (1987), 38 D.L.R. (4th) 277; [1987] 3 W.W.R. 673; 87 C.L.L.C. 14,023; [1987] D.L.Q. 233; 74 N.R. 321; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *Irwin Toys Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada, [1986] 1 C.F. 274; (1985), 24 D.L.R. (4th) 321; 7 C.P.R. (3d) 145; 19 C.R.R. 233; 12 F.T.R. 81 (1^{re} inst.); *confirmé par* [1987] 2 C.F. 359; (1986), 34 D.L.R. (4th) 584; 11 C.I.P.R. 181; 12 C.P.R. (3d) 385; 27 C.R.R. 286; 78 N.R. 30 (C.A.); *Weyer c. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (C.A.F.); autorisation d'interjeter appel à la C.S.C. refusée [1988] 1 R.C.S. xv; *Re Gershman Produce Co. Ltd. and Motor Transport Board* (1985), 22 D.L.R. (4th) 520; [1986] 1 W.W.R. 303; 36 Man. R. (2d) 81; 16 Admin. L.R. 1; 17 C.R.R. 132; 37 M.V.R. 96 (C.A. Man.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.; Clearview Dairy Farm Inc. v. Milk Bd.* (1986), 69 B.C.L.R. 220 (C.S.); *confirmé par* [1987] 4 W.W.R. 279; (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 116 (C.A.C.-B.); *Noyes v. South Cariboo Sch. Dist. 30 Bd. of Sch. Trustees* (1985), 64 B.C.L.R. 287 (C.S.); *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338; 24 C.C.C. (3d) 78; 12 O.A.C. 165 (C.A. Ont.); *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards et autres*, [1984] 2 R.C.S. 66; (1984), 10 D.L.R. (4th) 321; 9 C.R.R. 133; 54 N.R. 196.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. c. Morgentaler, [1988] 1 R.C.S. 30; (1988), 63 O.R. (2d) 281; 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 62 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Re Mia and Medical Services Commission of British Columbia* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385; 61 B.C.L.R. 273; 15 Admin. L.R. 265; 16 C.R.R. 233 (C.S.C.-B.); *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171; [1989] 2 W.W.R. 1 (C.A.C.-B.).

AVOCATS:

P. N. M. Glass et *R. B. Noonan* pour les demandereses.

Eric H. Bowie, c.r. et *M. N. Kinnear* pour la défenderesse.

SOLICITORS:

Swinton & Company, Vancouver, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant. ^a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROULEAU J.:

FACTS

In this action, the plaintiffs claim that the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* [S.C. 1986, c. 46] declared in force on November 18, 1986, infringes the constitutionally protected rights and freedoms guaranteed by paragraph 2(d) and section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and, that this back to work legislation should therefore be declared to be of no force or effect. The facts on which this action is based are straightforward. ^e

The plaintiff, locals 500, 502, 503, 504, 505, 506, 515 and 519, of the International Longshoremen's and Warehousemen's Union—Canada Area, represent persons ordinarily employed in longshoring or related operations at ports of British Columbia. These parties are hereinafter referred to as the "Union Locals". The plaintiffs also include every person who is ordinarily employed in longshoring or related operations at a port on the west coast of Canada and who is subject to the provisions of the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986*. These parties are hereinafter referred to as "the employees". The employees are all members of various bargaining units distinguished by different employers and, depending on geographic area, different Union Locals. Each bargaining unit is represented in bargaining by one of the Union Locals. The Union Locals at issue are situated in the ports of Vancouver, New Westminster, Port Alberti, Victoria, Prince Rupert, Chemainus, Port Simpson and Stewart. ^f

PROCUREURS:

Swinton & Company, Vancouver, pour les demandereses.

Le sous-procureur général du Canada, pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

^b LE JUGE ROULEAU:

LES FAITS

Dans le présent litige, les demandereses soutiennent que la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* [S.C. 1986, chap. 46], qui est entrée en vigueur le 18 novembre 1986, viole les droits et libertés protégés par la Constitution et garantis par l'alinéa 2d) et l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et que cette loi sur le retour au travail devrait donc être déclarée nulle et non avenue. Les faits à l'origine du présent litige sont simples. ^e

Les sections locales 500, 502, 503, 504, 505, 506, 515 et 519 du Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada représentent les personnes qui travaillent habituellement dans le domaine du débardage ou qui poursuivent des activités connexes à des ports de la Colombie-Britannique. Ces parties sont ci-après appelées les «sections locales du Syndicat». Les demandereses comprennent également toutes personnes qui travaillent habituellement dans le domaine du débardage ou qui poursuivent des activités connexes à un port situé sur la côte ouest du Canada et qui sont assujetties aux dispositions de la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires*. Ces parties sont ci-après appelées «les employés». Les employés sont tous membres de diverses unités de négociation qui se distinguent par des employeurs différents et, selon la région, par différentes sections locales du Syndicat. Chaque unité de négociation est représentée lors des négociations par l'une des sections locales du Syndicat. Les sections locales du Syndicat qui sont en cause se trouvent aux ports de Vancouver, New Westminster, Port Alberti, Victoria, Prince Rupert, Chemainus, Port Simpson et Stewart. ^j

The origin of this action stems from a breakdown in negotiations between the British Columbia Maritime Employer's Association (B.C.M.E.A.) and the International Longshoremen's and Warehousemen's Union—Canada Area (I.L.W.U.) concerning the renewal and revision of a collective agreement between the parties. The collective agreement, which had expired on December 31, 1985, applied to over 4,000 union and non-union employees working as regular and casual longshoremen in west coast ports.

According to the terms of the existing collective agreement, notice to bargain was served by the Union on the employer by double registered letter dated September 30, 1985 and by the employer on the Union by hand delivered letter, also dated September 30, 1985. Direct bargaining took place between the parties from October 4 to December 2, 1985. On December 2, 1985 the I.L.W.U. filed a notice of dispute with the Minister of Labour pursuant to paragraph 163(b) of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended [by S.C. 1972, c. 18, s. 1], informing the Minister of a breakdown in contract negotiations.

In response, the Minister appointed a conciliation officer and direct negotiations between the parties continued throughout January, 1986. From February 3 to March 14, 1986 the parties held conciliation meetings with the conciliation officer but failed to resolve the issues in dispute. During the first week of April 1986, the parties held two further days of direct negotiations. However, they were adjourned during the second week of April, 1986 during which the I.L.W.U. elected a new President, Mr. Don Garcia. Mr. Garcia immediately requested that the conciliation officer file his report and that no further third party assistance be provided.

Following the procedure laid out in the *Canada Labour Code*, on May 30, 1986, the Minister of Labour appointed Dalton Larson as Conciliation Commissioner. Hearings were held before Commissioner Larson from June 5 to 26, 1986. Thereafter the parties made written submissions to the

Le présent litige découle d'une rupture des négociations entre la British Columbia Maritime Employer's Association (B.C.M.E.A.) et le Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada (S.I.D.M.) relativement au renouvellement et à la révision d'une convention collective entre les parties. Cette convention, qui avait expiré le 31 décembre 1985, s'appliquait à plus de 4 000 employés syndiqués et non syndiqués qui travaillaient comme débardeurs réguliers et occasionnels dans des ports de la côte ouest.

Conformément aux dispositions de la convention collective existante, une mise en demeure de négocier a été signifiée par le Syndicat à l'employeur au moyen d'une double lettre recommandée en date du 30 septembre 1985, et par l'employeur au Syndicat au moyen d'une lettre remise en mains propres, laquelle est également en date du 30 septembre 1985. Des négociations directes ont eu lieu entre les parties du 4 octobre au 2 décembre 1985. Le 2 décembre 1985, le S.I.D.M. a déposé auprès du ministre du Travail un avis de contestation conformément à l'alinéa 163b) du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, et ses modifications [S.C. 1972, chap. 18, art 1], pour informer le ministre d'une rupture des négociations contractuelles.

En réponse à cet avis, le ministre a nommé un conciliateur et les négociations directes entre les parties se sont poursuivies pendant tout le mois de janvier de 1986. Du 3 février au 14 mars de la même année, les parties ont tenu des rencontres de conciliation avec le conciliateur, mais elles n'ont pu résoudre les points en litige. Au cours de la première semaine d'avril 1986, elles ont tenu des négociations directes pendant deux autres journées. Toutefois, ces négociations ont été ajournées au cours de la deuxième semaine d'avril 1986; pendant cette semaine-là, le S.I.D.M. a élu un nouveau président, M. Don Garcia. M. Garcia a immédiatement demandé au conciliateur de déposer son rapport et s'est opposé à toute autre aide d'un tiers.

Conformément à la procédure énoncée dans le *Code canadien du travail*, le ministre du Travail a nommé Dalton Larson à titre de commissaire-conciliateur le 30 mai 1986. Du 5 au 26 juin 1986, des audiences ont été tenues devant le commissaire Larson. Par la suite, les parties ont remis au

Commissioner in support of their respective positions. Mr. Larson's report and recommendations were submitted to the Minister, who in turn released them to the parties on September 8, 1986.

Although strike or lockout was legally permissible on September 16, 1986, the parties nevertheless resumed direct negotiations on September 25 and October 3, 1986. On October 6, 1986 at 1:00 a.m., the B.C.M.E.A. implemented a lockout of the work force. On that same date, the Minister of Labour sent a telex to the B.C.M.E.A. and the I.L.W.U. requesting the parties to allow resumption of grain shipments. The I.L.W.U. agreed but B.C.M.E.A. refused to allow movement of grain only but did agree to lift the lockout for thirty days in order to permit further negotiations between the parties to resume. Longshoring operations were restored on October 8, 1986 and negotiations reconvened on October 15, 1986.

On October 29, 1986 the Minister appointed two mediators pursuant to section 195 [as enacted by S.C. 1972, c. 18, s. 1] of the *Canada Labour Code*. However, as of November 14, 1986 the parties had failed to negotiate the terms of a new collective agreement. On that date the Minister met with the B.C.M.E.A. and the I.L.W.U. for approximately twenty minutes in an attempt to encourage the resolution of the dispute through negotiation. They were, at that time, warned of imminent back to work legislation unless they took immediate steps to resolve the dispute themselves. At 1:00 a.m. on November 15, 1986 the B.C.M.E.A. reintroduced a lockout.

On November 17, 1986, Bill C-24, the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* was tabled in the House of Commons and was enacted the following day ordering immediate resumption of longshoring operations. The Act came into force on November 19, 1986; on November 20 and 21, the bargaining units returned to work.

In essence, the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* (M.O.P.O.A.) provided the following:

- (a) each company was to resume operations and each person ordinarily employed in longshoring

commissaire leurs observations écrites à l'appui de leurs positions respectives. Le rapport et les recommandations de M. Larson ont été soumis au ministre qui, à son tour, les a communiqués aux parties le 8 septembre 1986.

Bien que la grève ou le lock-out était légalement permis le 16 septembre 1986, les parties ont repris les négociations directes le 25 septembre et le 3 octobre 1986. Le 6 octobre 1986, à 1 h, la B.C.M.E.A. a décrété un lock-out. À la même date, le ministre du Travail a envoyé à la B.C.M.E.A. et au S.I.D.M. un télex dans lequel il demandait aux parties de permettre la reprise des envois de grain. Le S.I.D.M. a accepté, mais la B.C.M.E.A. a refusé de permettre le transport du grain seulement; elle a toutefois consenti à lever le lock-out pendant trente jours, afin de permettre aux parties de reprendre les négociations. Les opérations de débardage ont été rétablies le 8 octobre 1986 et les négociations ont repris le 15 octobre de la même année.

Le 29 octobre 1986, le ministre a nommé deux médiateurs conformément à l'article 195 [édicte par S.C. 1972, chap. 18, art. 1] du *Code canadien du travail*. Toutefois, le 14 novembre 1986, les parties n'avaient pas réussi à négocier les conditions d'une nouvelle convention collective. À cette date-là, le ministre a rencontré la B.C.M.E.A. et le S.I.D.M. pendant environ vingt minutes pour tenter d'inciter les parties à négocier et à résoudre le conflit. Elles ont alors été prévenues de l'adoption imminente d'une loi sur le retour au travail, à moins qu'elles ne prennent immédiatement les mesures nécessaires pour résoudre le conflit qui les opposait. Le 15 novembre 1986, à 1 h, la B.C.M.E.A. a décrété un autre lock-out.

Le 17 novembre 1986, le projet de loi C-24, soit la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires*, a été déposé devant la Chambre des communes et adopté le lendemain; ce projet de loi avait pour effet de décréter la reprise immédiate des activités de débardage. La Loi est entrée en vigueur le 19 novembre 1986; les 20 et 21 novembre, les unités de négociation sont retournées au travail.

Essentiellement, la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* (L.O.P.) prévoyait ce qui suit:

- a) chaque entreprise était tenue de reprendre le débardage et chaque personne employée ordinaire

was to return to the duties of longshoring forthwith (section 3);

(b) the terms of the previous collective agreement were extended to the earlier of December 31, 1988 or the date of a new agreement being entered into by the parties (section 5);

(c) lockouts and strikes were prohibited during the term of the Extended Collective Agreement (section 8);

(d) the terms of the collective agreement were deemed to be amended by the amendments recommended by the Conciliation Commissioner (section 6); a dispute on the wording of an amendment would be decided by a referee (section 11);

(e) an industrial inquiry commission was appointed to determine all matters concerning the container provision in the collective agreement (section 7);

(f) the parties to the Extended Collective Agreement could vary or amend any of the provisions of the agreement, except with respect to its termination date (section 12);

(g) contraventions of the M.O.P.O.A. were made offences punishable on summary conviction. In the case of an individual convicted thereof, a fine of between \$500 and \$1,000 was payable for each day or partial day that the offence continued. If the individual was an officer or representative of the union or employer, the fine was between \$10,000 and \$50,000 per day or partial day and the individual was prohibited from acting in that capacity for five years from the date of his conviction. If the union or the employer was convicted of an offence, the fine levied was between \$20,000 and \$100,000 for each day or partial day (section 13).

rement au débardage devait reprendre immédiatement son travail (article 3);

b) la durée de la convention collective antérieure était prolongée jusqu'au 31 décembre 1988 ou jusqu'à la date de la conclusion d'une nouvelle convention entre les parties, selon la plus rapprochée des deux dates (article 5);

c) la grève et le lock-out étaient interdits pendant la durée de la convention collective prolongée (article 8);

d) la convention collective était réputée modifiée par adjonction des modifications recommandées par le commissaire-conciliateur (article 6); toute controverse sur le libellé d'une modification devait être tranchée par un arbitre (article 11);

e) une commission d'enquête industrielle a été nommée pour statuer sur toutes questions concernant la clause-conteneur de la convention collective (article 7);

f) les parties à la convention collective prolongée pouvaient modifier l'une ou l'autre des dispositions de la convention, sauf en ce qui a trait à la durée (article 12);

g) les contraventions à la L.O.P. étaient des infractions punissables par déclaration sommaire. Dans le cas d'une personne reconnue coupable d'une infraction de cette nature, une amende variant de 500 \$ à 1 000 \$ devait être payée pour chacun des jours au cours desquels l'infraction était commise ou se poursuivait. S'il s'agissait d'un dirigeant ou d'un représentant du syndicat ou de l'employeur, l'amende variait de 10 000 \$ à 50 000 \$ par jour et la personne en question n'avait pas le droit d'agir à ce titre pendant les cinq années suivant la date de la déclaration de culpabilité à son égard. Si le syndicat ou l'employeur était reconnu coupable d'une infraction, l'amende imposée variait de 20 000 \$ à 100 000 \$ par jour (article 13).

ARGUMENTS OF THE PLAINTIFFS

The plaintiffs maintain that the M.O.P.O.A. violates the right to life, liberty and security of the person guaranteed by section 7 of the Charter by prohibiting the plaintiffs from taking strike action. While the plaintiffs' concede that pure economic rights may not be protected by the Charter, they maintain that rights with an economic element

ARGUMENTS DES DEMANDERESSES

Les demandereses soutiennent que la L.O.P. viole le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui est garanti par l'article 7 de la Charte en interdisant aux demandereses de faire la grève. Bien qu'elles admettent que les droits purement économiques ne sont peut-être pas protégés par la Charte, elles soutiennent que les droits

should not be denied the protection of the Charter solely for that reason. The right to refuse to work under terms and condition which have not been consented to is inextricably tied to the concept of human dignity and involves a fundamental personal decision which an individual should be free to make without government interference. To collectively bargain with the right to strike standing behind it, are the only effective means by which it has been possible for trade unions to achieve improvements for their members, and other working people. Accordingly, the plaintiffs argue, these rights are not purely economic interests and clearly do come within the ambit of section 7 of the Charter.

The plaintiffs further submit that the M.O.P.O.A. infringes their right to liberty in that it infringes or denies the plaintiffs' freedom of movement. The Act, it is argued, goes far beyond the permissible arena of legislative activity in that, plaintiffs while waiting for a satisfactory contract to be settled, may not wait at home or afford themselves a temporary job. Employees are required by the legislation to return forthwith to their duties and is to continue their employment until the earlier of December 31, 1988 or until they agree to a new collective agreement. Sections 3, 4 and 5 of the M.O.P.O.A., according to the plaintiffs, effectively force employees to resume the duties of their employment until December 31, 1988. The Act, by incorporating the terms of the outstanding collective agreement, prescribes and defines the duties of their employment and the remuneration they will receive. The plaintiffs submit that Parliament by these provisions, compelled the individual plaintiffs to work, at a set price and in a set place until December 31, 1988. While the legislation was in effect, the plaintiffs were locked into providing their services on terms and conditions that had not been negotiated but were in fact imposed. Defiance of the Act would have resulted in the imposition of the penalties set out in section 13.

The plaintiffs further contend that section 8 of the M.O.P.O.A. infringes their liberty to bargain collectively and to strike. There can be little doubt, according to plaintiffs' counsel, that the legislation restricts collective bargaining and removes the

comportant un élément économique ne devraient pas être exclus de la protection de la Charte uniquement pour cette raison. Le droit de refuser de travailler selon des conditions qui n'ont pas été acceptées est inextricablement lié au concept de la dignité humaine et fait appel à une décision personnelle fondamentale qu'une personne devrait être libre de prendre sans l'intervention du gouvernement. Le droit de négocier collectivement et le droit de faire la grève qui s'y rattache sont les seuls moyens par lesquels les syndicats ont pu, dans le passé, obtenir des améliorations pour leurs membres et les autres travailleurs. En conséquence, selon les demandereses, ces droits ne sont pas des intérêts purement économiques et ne sont manifestement pas visés par l'article 7 de la Charte.

Les demandereses ajoutent que la L.O.P. viole leur droit à la liberté, parce qu'elle leur enlève la liberté d'agir. Selon elles, la Loi dépasse considérablement les limites de l'intervention législative possible, étant donné que leurs membres ne peuvent, en attendant la conclusion d'un contrat satisfaisant, rester à la maison ou se permettre de travailler sur une base temporaire. Les employés sont tenus par la Loi de reprendre immédiatement leurs fonctions et de continuer à travailler jusqu'au 31 décembre 1988 ou jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective soit conclue, selon la plus rapprochée des deux dates. Selon les demandereses, les articles 3, 4 et 5 de la L.O.P. forcent les employés à reprendre leurs tâches jusqu'au 31 décembre 1988. En intégrant les conditions de la convention collective échue, la Loi prescrit et définit les tâches de leur emploi et la rémunération qu'ils recevront. Les demandereses estiment qu'en adoptant ces dispositions, le Parlement a forcé leurs membres à travailler à un prix et à un endroit déterminés jusqu'au 31 décembre 1988. Pendant que la législation était en vigueur, les demandereses ont été tenues de fournir leurs services selon des conditions qui n'avaient pas été négociées, mais qui, effectivement, ont été imposées. La violation de la Loi aurait entraîné l'imposition des pénalités prévues à l'article 13.

Les demandereses ajoutent que l'article 8 de la L.O.P. viole leur liberté de négocier collectivement et de faire la grève. Selon leur avocat, il est bien évident que le texte législatif limite le droit de négocier collectivement et enlève aux membres des

right of the individual plaintiffs to withhold or withdraw their labour until after December 31, 1988. Although sections 5 and 12 of the Act contemplate that the parties may arrive at a different agreement on an earlier date, counsel maintains that because of the removal of sanctions such as strike or lockout, these sections are of no real consequence in labour relations terms. The rights and freedoms of workers to maintain the existence of a trade union, to collectively bargain and to strike are rooted not only in statute law but also and more importantly in common law. As such, the plaintiffs argue, collective bargaining and striking should be considered to be so deeply rooted in our traditions as to be regarded as fundamental liberties.

Having submitted that the M.O.P.O.A. infringes or denies their right to liberty, the plaintiffs go on to argue that this infringement was not in accordance with the principles of fundamental justice as required by section 7 of the Charter. In support of this argument, the plaintiffs first point to the procedures under which the Act was tabled as a Bill and passed into law: these procedures fell hopelessly short of the requirements of fundamental justice. The plaintiffs, either individually or through their union representatives were provided no opportunity to be heard by a Parliamentary committee or other appropriate body answerable to Parliament. In Canada, say the plaintiffs, the rights accorded to an accused person who stands to be deprived of his liberty, even when the punishment is only a fine, are so sanctified under Canadian law, that the merest slip by a police officer in his procedures would allow an accused to go free and unencumbered by any restriction to his liberty. In the plaintiffs' view, none of the usual safeguards available to an accused about to be deprived of his or her liberty are made available to the plaintiffs under the M.O.P.O.A.

Second, the plaintiffs contend that sections 3, 4 and 5 of the M.O.P.O.A. contravene Parliament's duty to enact legislation which is in conformity with the general duty to act fairly, and the rule of natural justice of *audi alteram partem*, which requires that persons be tried at a fair hearing

demandersses le droit de refuser de fournir leurs services au moins jusqu'au 31 décembre 1988 inclusivement. Bien que les articles 5 et 12 de la Loi prévoient que les parties puissent en venir à une entente différente à une date antérieure, l'avocat soutient que, en raison du retrait de sanctions comme la grève ou le lock-out, ces dispositions n'ont pas vraiment de conséquence sur le plan des relations de travail. Les droits et libertés des travailleurs de maintenir l'existence d'un syndicat, de négocier collectivement et de faire la grève sont enracinés non seulement dans les règles de droit d'origine législative, mais aussi, et de façon plus importante, dans les règles de *common law*. De l'avis des demandersses, le droit de négocier collectivement et le droit de faire la grève devraient être considérés comme des droits qui sont tellement enracinés dans nos traditions qu'ils devraient être assimilés à des libertés fondamentales.

d Après avoir allégué que la L.O.P. viole leur droit à la liberté ou leur refuse ce droit, les demandersses ont ajouté que cette violation n'était pas conforme aux principes de justice fondamentale qui découlent de l'article 7 de la Charte. À l'appui de cette allégation, les demandersses invoquent d'abord les procédures suivies lors du dépôt de la Loi comme projet de loi et de son adoption; ces procédures étaient loin d'être conformes aux règles de justice fondamentale. Les demandersses, que ce soit individuellement ou par l'entremise de leurs représentants syndicaux, n'ont pas eu la possibilité d'être entendues devant un comité parlementaire ou un autre organisme approprié responsable devant le Parlement. Au Canada, soutiennent les demandersses, les droits accordés à un prévenu susceptible de se voir priver de sa liberté, même lorsque la punition n'est qu'une amende, sont tellement reconnus par le droit canadien que le moindre écart de conduite d'un policier permettrait au prévenu d'être libéré sans condition. Selon les demandersses, la L.O.P. ne leur offre aucune des mesures de protection dont dispose habituellement le prévenu sur le point d'être privé de sa liberté.

En deuxième lieu, les demandersses font valoir que les articles 3, 4 et 5 de la L.O.P. vont à l'encontre de l'obligation du Parlement d'adopter une loi conforme au devoir général d'agir de façon équitable et à la règle de justice naturelle *audi alteram partem*, selon laquelle les personnes doi-

before being condemned. These sections infringe the plaintiffs' liberty without allowing them an opportunity to be heard. Prior to the back to work order and imposition of terms and conditions of employment contained in the Act, neither the union nor individual longshoremen were given the opportunity to voice their position before any Parliamentary committee or representative of the legislative body that considered the passage of back to work legislation. In particular, the plaintiffs submit, the entire scheme of the Act providing for the imposition of terms and conditions of employment is in violation of the procedural principles of fundamental justice. The Act imposes working conditions ordinarily negotiated through collective bargaining. According to the plaintiffs, since this is a legislative exercise of judicial powers, there lies no right of appeal or judicial review.

The third argument submitted by the plaintiffs concerns the violation of principles of fundamental justice. The Act is said to violate not only the procedural principles of fundamental justice but also the substantive principles. The fundamental right to which the plaintiffs refer is the right to be a free person, who is allowed to choose, subject to any contractual obligations, where, when, and on what terms he will provide his or her labour, and to negotiate as a free person with his employer. In addition, the plaintiffs submit that the liberty to maintain a trade union, collectively bargain, and strike are integral parts of a basic tenet of our legal system: the right to pursue an occupation or profession; to choose it or reject it with the personal sacrifices this may entail. Section 8 of the M.O.P.O.A., according to the plaintiffs, seriously offends against the basic tenet of our legal system and therefore, the infringement or denial of the plaintiffs' right to liberty cannot be said to have been "in accordance with the principles of fundamental justice". This section, which prohibits strikes or lockouts during the term of the collective agreement, infringes or denies the time-honoured rights of workers, through their trade union, to collectively withdraw their services through strike action. This denial of the liberty to strike imposed by section 8 of the Act threatens the very existence of trade unions since, without it, collective bar-

vent avoir la possibilité d'être entendues au cours d'une audience tenue de façon équitable avant d'être condamnées. Ces articles constituent une entrave à la liberté des demanderesse sans leur permettre d'être entendues. Avant l'adoption du décret sur le retour au travail et l'imposition des conditions d'emploi énoncées dans la Loi, ni le syndicat, ni les débardeurs n'ont eu la possibilité d'exprimer leur point de vue devant un comité parlementaire ou un représentant de l'organisme législatif qui a examiné le texte de loi en question. Plus précisément, ajoutent les demanderesse, l'ensemble de la Loi, qui a pour effet d'imposer des conditions d'emploi, viole les principes de procédure liés à la justice fondamentale. La Loi impose des conditions de travail qui sont habituellement négociées lors du processus de négociation collective. Selon les demanderesse, comme il s'agit là de l'exercice de pouvoirs judiciaires par le législateur, il n'y a pas de droit d'appel ou de révision par les tribunaux.

Le troisième argument invoqué par les demanderesse porte sur la violation des principes de justice fondamentale. La Loi violerait non seulement les principes de procédure liés à la justice fondamentale, mais aussi les principes de fond. Le droit fondamental auquel les demanderesse font allusion est le droit d'être une personne libre qui peut choisir, sous réserve de ses obligations contractuelles, quand, où et selon quelles conditions elle fournira ses propres services et le droit de négocier avec son employeur comme personne libre. En outre, les demanderesse allèguent que la liberté de maintenir un syndicat, de négocier collectivement et de faire la grève constituent des éléments intrinsèques d'un principe fondamental de notre système de droit: le droit d'exercer une occupation ou une profession et le droit de la choisir ou de la rejeter avec les sacrifices personnels que ce choix peut entraîner. De l'avis des demanderesse, l'article 8 de la L.O.P. constitue une entrave sérieuse au principe fondamental de notre système de droit et, par conséquent, on ne peut dire que le déni du droit à la liberté des demanderesse a été «conforme aux principes de justice fondamentale». Cette disposition, qui interdit les grèves ou lock-outs pendant la durée de la convention collective, nie le droit consacré qu'ont les travailleurs, par l'entremise de leur syndicat, de retirer collectivement leurs services en faisant la

gaining is virtually meaningless. Without this basic tenet, trade unionism loses its *raison d'être*.

In addition to violating their rights guaranteed by section 7 of the Charter, it is further submitted that section 8 of the M.O.P.O.A. contravenes the freedom of association provision found in paragraph 2(d) of the Charter. The plaintiffs contend that "freedom of association" guarantees to the plaintiffs the following freedoms: to maintain the existence of a trade union; to bargain collectively with employers, to obtain the best possible terms and conditions of employment, and, when required, to strike.

The question of whether or not the freedom to collectively bargain and strike are included within the ambit of freedom of association has been considered by the Supreme Court of Canada in *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460, collectively known as the "trilogy". In all three cases, the Court was unanimous in deciding that the scope of freedom of association includes the right of employees to maintain the existence of a trade union; three of the six judges held that the constitutional guarantee of freedom of association did not encompass the freedom to engage in collective bargaining; four of the six judges held that the freedom to strike is not protected under paragraph 2(d) of the Charter.

The plaintiffs submit that the M.O.P.O.A., by imposing a collective agreement and removing the right to strike, seriously hinders the *raison d'être* of the plaintiff trade union. By removing the ability to bargain with respect to terms and conditions of employment, the Act strikes at the freedom to maintain the union, as well as the right to collectively bargain and to strike.

The plaintiffs rely on the decision of McIntyre, J. in the *Alberta Reference* case wherein his Lordship emphasized at pages 413-420 the undesirability of judicial interference with labour legislation which is designed to create a delicate balance

grève. Ce déni de la liberté de faire la grève qui est prévu à l'article 8 de la Loi constitue une menace à l'existence même des syndicats, puisque, sans cette liberté, la négociation collective n'a à peu près aucun sens. Sans ce principe fondamental, le syndicalisme perd sa raison d'être.

En plus de violer leurs droits qui sont garantis par l'article 7 de la Charte, l'article 8 de la L.O.P. constituerait une entrave à la liberté d'association qui est énoncée à l'alinéa 2d) de la Charte. Selon les demandereses, la «liberté d'association» leur garantit les libertés suivantes: la liberté de maintenir l'existence d'un syndicat, de négocier collectivement avec les employeurs, d'obtenir les meilleures conditions d'emploi possibles et, au besoin, de faire la grève.

La Cour suprême du Canada a examiné la question de savoir si la liberté de négocier collectivement et de faire la grève est comprise dans la liberté d'association dans les arrêts *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460, appelés collectivement la «trilogie». Dans ces trois causes-là, la Cour a décidé à l'unanimité que la liberté d'association comprend le droit pour les employés de maintenir l'existence d'un syndicat. Trois des six juges ont décidé que la garantie constitutionnelle de la liberté d'association ne comprenait pas la liberté de négocier collectivement et quatre des six juges ont décidé que la liberté de faire la grève n'était pas protégée par l'alinéa 2d) de la Charte.

Selon les demandereses, en imposant une convention collective et en annulant le droit de faire la grève, la L.O.P. entrave sérieusement la raison d'être du syndicat. En retirant le pouvoir de négocier les conditions d'emploi, la Loi attaque la liberté de maintenir l'existence du syndicat ainsi que le droit de négocier collectivement et de faire la grève.

Les demandereses invoquent la décision du juge McIntyre dans l'arrêt *Renvoi relatif à l'Alberta*, où, aux pages 413 à 420, le juge a souligné qu'il n'était pas souhaitable que les tribunaux interviennent à l'égard d'une loi sur le travail qui vise à

between unions, employers and the public interest. The labour legislation at issue in the *Alberta Reference* case was intended and designed to maintain that balance. As well, argue the plaintiffs, the *Canada Labour Code* provides a system under which unions and employers can, with a reasonable degree of certainty, conduct their affairs without interference, thereby protecting the delicate balance between labour, management and the public interest while maintaining stability within the system. It is the plaintiffs' position that the aforementioned labour legislation stands in sharp contrast to the M.O.P.O.A. which does not seek to add greater certainty to the system or to maintain the delicate balance referred to in the *Alberta Reference* case; rather it is destabilizing and, in the long term, more likely to increase imbalances and uncertainties.

It is accepted that organization and maintenance of trade unions are without question within the ambit of freedom of association enjoyed by individuals: the plaintiffs suggest, however, that the authorities are divided on whether freedom of association is wide enough in scope to encompass the rights to collectively bargain and strike. They contend that striking is inextricably intertwined with collective bargaining since, without it, collective bargaining is meaningless in practice. To concede that the existence of trade unions is covered within the concept of freedom of association but to fail to extend that coverage to collective bargaining and striking is logically untenable.

Concerning collective bargaining, the plaintiffs maintain that the trilogy does not provide binding authority one way or the other since only three of the six judges decided that this right was not protected under the rubric of freedom of association; further, that the circumstances in this case are distinguishable from those in the trilogy. The decision most closely analogous to this litigation is the *Government of Saskatchewan* case. Although the impugned legislation in that case was back to work legislation, it provided for a fifteen day period during which the union and employers could negotiate a new or amended collective agree-

créer un équilibre délicat entre les syndicats, les employeurs et l'intérêt public. La loi sur le travail qui était en litige dans l'arrêt du *Renvoi relatif à l'Alberta* visait à maintenir cet équilibre. En outre, selon les demanderesse, le *Code canadien du travail* crée un système permettant aux syndicats et employeurs de poursuivre avec un degré de certitude raisonnable leurs activités sans intervention, protégeant par le fait même l'équilibre délicat entre les travailleurs, la direction et l'intérêt public tout en maintenant la stabilité à l'intérieur du régime. Les demanderesse sont d'avis que la loi sur le travail susmentionnée est bien différente de la L.O.P., qui ne vise pas à ajouter plus de certitude au régime ou à maintenir l'équilibre délicat dont il est question dans l'arrêt du *Renvoi relatif à l'Alberta*; la L.O.P. a plutôt pour effet de déstabiliser le régime et, à long terme, elle est davantage susceptible d'accroître les déséquilibres et les incertitudes.

Il est reconnu que la création et le maintien en existence des syndicats sont visés par la liberté d'association dont jouissent les personnes; toutefois, selon les demanderesse, les autorités ne sont pas unanimes sur la question de savoir si la liberté d'association est suffisamment large pour couvrir les droits de négocier collectivement et de faire la grève. Selon elles, le droit de faire la grève est inextricablement lié au droit de négocier collectivement puisque, sans ce droit, la négociation collective n'a aucun sens en pratique. Il est illogique d'admettre que l'existence des syndicats est couverte par le concept de la liberté d'association sans reconnaître que cette liberté s'applique également aux droits de négocier collectivement et de faire la grève.

En ce qui a trait à la négociation collective, les demanderesse font valoir que les arrêts de la trilogie ne sont pas déterminants dans un sens ou dans l'autre, puisque seulement trois des six juges ont décidé que ce droit n'était pas protégé par la liberté d'association et que, en outre, les circonstances du présent litige sont différentes de celles qui prévalaient dans ces causes-là. La décision qui se rapproche le plus de la présente cause est l'arrêt du *Gouvernement de la Saskatchewan*. Bien que la loi attaquée dans cette affaire-là était une loi décrétant le retour au travail, elle prévoyait un délai de quinze jours au cours duquel le syndicat et

ment, after which the dispute was to be submitted to final and binding arbitration in accordance with the legislation. This procedure, submit the plaintiffs, is substantially more fair than the manner in which the terms and conditions are imposed in the M.O.P.O.A., and does not constitute such an intrusion into the freedom of association as is that contemplated by the legislation challenged in the case at bar.

ARGUMENTS OF THE DEFENDANT

The defendant submits that the M.O.P.O.A. does not breach either section 2 or 7 of the Charter. In the alternative, if the M.O.P.O.A. does breach either section, it is a reasonable limit prescribed by law which is demonstrably justified in a free and democratic society in accordance with section 1 of the Charter.

Concerning paragraph 2(d) of the Charter, the defendant maintains that the M.O.P.O.A. does not prohibit or restrict the plaintiffs from collective bargaining but, in fact, encourages such bargaining. Sections 5 and 12 permit the parties to mutually agree to renegotiate terms and to vary any provision of the collective agreement.

In any event, the defendant argues, the Supreme Court of Canada has established in the trilogy that the constitutional guarantee of freedom of association in paragraph 2(d) of the Charter does not extend to the protection of the right to bargain collectively. Further, although section 8 of the M.O.P.O.A. unequivocally prohibits all stoppages of work by reason of a strike or lockout during the term of the extended collective agreement, the trilogy has established that the right to strike or lockout is not a constitutionally protected right.

Turning to section 7, the defendant submits first, that rights therein can only be enjoyed by individuals and there can therefore be no breach with respect to the Union Locals. As for the individual plaintiffs, the defendant argues that the Act merely requires longshoremen not to be absent from work because of a strike. It does not, as suggested, legislate an absolute obligation to work and permits the usual absences such as sick leave,

les employeurs pouvaient négocier une nouvelle convention collective ou une convention modifiée; après ce délai, le litige devait être soumis à un arbitrage final et obligatoire conformément à ladite loi. Selon les demanderesse, cette procédure est beaucoup plus équitable que celle qui est prévue à la L.O.P. et ne constitue pas une entrave aussi importante à la liberté d'association que la procédure envisagée dans la loi contestée en l'espèce.

ARGUMENTS DE LA DÉFENDERESSE

La défenderesse soutient que la L.O.P. ne viole ni l'article 2 ni l'article 7 de la Charte. Subsidiairement, si la L.O.P. viole l'un ou l'autre de ces articles, elle constitue une règle de droit dont les limites sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, conformément à l'article 1 de la Charte.

En ce qui a trait à l'alinéa 2d) de la Charte, la défenderesse estime que la L.O.P. n'empêche pas les demanderesse de négocier collectivement, mais que, bien au contraire, elle favorise cette négociation. Les articles 5 et 12 permettent aux parties, d'un commun accord, de renégocier les conditions et de modifier toute clause de la convention collective.

À tout événement, ajoute la défenderesse, la Cour suprême du Canada a décidé dans la trilogie que la garantie constitutionnelle de la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d) de la Charte ne couvre pas le droit de négocier collectivement. En outre, bien que l'article 8 de la L.O.P. interdise clairement tous les arrêts de travail à la suite d'une grève ou d'un lock-out au cours de la durée de la convention collective prolongée, la Cour suprême a décidé dans ces arrêts-là que le droit de faire la grève ou de décréter un lock-out n'est pas un droit protégé par la Constitution.

Quant à l'article 7, la défenderesse allègue, d'abord, que les droits qui y sont prévus sont des droits dont seules les personnes peuvent jouir et qu'il ne peut donc y avoir violation dans le cas des sections locales du Syndicat. En ce qui a trait aux membres eux-mêmes, la défenderesse allègue que la Loi exige simplement des débardeurs qu'ils ne s'absentent pas du travail en raison d'une grève. Contrairement à ce qu'on a soutenu, elle n'impose

vacation, retirement and resignation. The defendant maintains that section 7 does not create a constitutional right to strike or to bargain collectively and accordingly, the deprivation of the right to strike and the requirement to work on terms imposed by the M.O.P.O.A. cannot be contrary to section 7.

It is the Crown's position that the breach of liberty of which the plaintiffs complain is essentially a purely economic right and the Supreme Court of Canada has decided that economic rights are not within the ambit of section 7 of the Charter, with the possible exception of economic rights fundamental to human life or survival. The rights claimed under section 7 in this case are not, the defendant argues fundamental to human life or survival.

The defendant further submits that even if the rights in question cannot be characterized as purely economic ones, they are not those which are protected by section 7. They are not economic rights, fundamental to human life or survival, nor are they traditional, long standing rights. What the plaintiffs are attempting to assert are private rights stemming from private disputes in the context of a statutory scheme related to labour relations.

The defendant also maintains that the plaintiffs were treated in a fundamentally just manner and were given ample opportunity to be heard. Prior to the M.O.P.O.A. being enacted, they met twice with the Minister of Labour and communicated with numerous members of Parliament who eventually participated during the debate in the House of Commons.

In the alternative, the defendant argues that even if the M.O.P.O.A. constitutes a violation of the plaintiffs Charter rights, it is nonetheless valid legislation pursuant to section 1 of the Charter, being a reasonable limit prescribed by law which can be demonstrably justified in a free and democratic society. It is submitted that the objective of the legislation is of sufficient importance to override the constitutionally protected rights in ques-

pas une obligation absolue de travailler et permet les absences habituelles, comme les congés de maladie, les vacances, la retraite et la démission. La défenderesse est d'avis que l'article 7 ne crée pas un droit constitutionnel de faire la grève ou de négocier collectivement et que, par conséquent, le déni du droit de faire la grève et l'imposition de l'obligation de travailler conformément aux conditions établies par la L.O.P. ne sont pas contraires à l'article 7.

Selon la Couronne, la violation de la liberté dont les demanderesse se plaignent touche essentiellement un droit purement économique et la Cour suprême du Canada a décidé que les droits économiques ne sont pas couverts par l'article 7 de la Charte, sauf, peut-être, les droits économiques fondamentaux pour la vie humaine ou la survie. Les droits que l'on revendique ici en se fondant sur l'article 7 ne sont pas des droits fondamentaux pour la vie humaine ou la survie.

La défenderesse ajoute que, même si les droits en question ne peuvent être décrits comme des droits purement économiques, ils ne sont pas protégés par l'article 7. Il ne s'agit pas de droits économiques fondamentaux pour la vie humaine ou la survie et il ne s'agit pas non plus de droits traditionnels qui existent depuis longtemps. Ce que les demanderesse cherchent à faire valoir, ce sont des droits privés qui découlent de conflits privés dans le contexte d'une loi touchant des relations de travail.

La défenderesse est également d'avis que les demanderesse ont été traitées de façon foncièrement équitable et qu'elles ont eu toute la latitude voulue de se faire entendre. Avant l'adoption de la L.O.P., elles ont rencontré deux fois le ministre du Travail et elles ont communiqué avec plusieurs membres du Parlement qui ont participé tôt ou tard au débat devant la Chambre des communes.

Subsidiairement, la défenderesse allègue que, même si la L.O.P. viole les droits des demanderesse prévus par la Charte, elle constitue néanmoins une loi valide suivant l'article 1 de la Charte, puisqu'elle est une règle de droit dont les limites sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Selon la défenderesse, l'objectif de la Loi est suffisamment important pour l'emporter

tion. The purpose of the impugned legislation was to ensure the continued operation of the west coast ports, thereby preserving jobs, revenue and reputation of those who depend on the ports for their livelihood. This, maintains the Crown, was critical to the economic well being of thousands of Canadians whose jobs depended on the ports being operational, many of whom live or work beyond the immediate ports area and are strangers to the labour dispute between the B.C.M.E.A. and the I.L.W.U., but who would nonetheless be seriously affected by the work stoppage of the ports. These would include for example, thousands of Prairie citizens involved in the grain trade who had to transport their product through the west coast ports.

Continuing on to the section 1 argument, the defendant further submits that nothing less than the provisions found in the M.O.P.O.A. would achieve the legislative objectives that were sought in this case. Prior to the enactment of the M.O.P.O.A., government officials made multiple efforts to encourage a negotiated settlement to prevent a port shutdown while discussions continued; they appointed mediators and conciliators, and the Minister of Labour played an important role by having the October 6, 1986 lock-out lifted. Given the dismal bargaining history of the I.L.W.U. and the B.C.M.E.A. and the entrenched impasse over the container issue, the defendant contends that it could not have obtained its legislative objectives by waiting for the parties to resolve the dispute.

Finally, the defendant argues on balance, the deleterious effects of the M.O.P.O.A. on the plaintiffs' rights are minimal compared to the harm averted by the legislation. In effect, the M.O.P.O.A. simply required the I.L.W.U. and the B.C.M.E.A. to maintain the *status quo* while negotiating a new collective agreement. This is to be offset against the several job losses, revenue and reputation for reliability of west coast ports in both the short and long term and the potentially permanent damage to Canadian exports which the work stoppage would threaten.

sur les droits en question qui sont protégés par la Constitution. La loi attaquée visait à assurer le maintien des activités aux ports de la côte ouest et à préserver par le fait même les emplois, les revenus et la réputation de ceux dont la source de revenus dépend des activités des ports. Selon la Couronne, cette situation était critique pour le bien-être économique de milliers de Canadiens dont l'emploi dépendait du maintien des activités aux ports, qui, en grande partie, vivent ou travaillent en dehors de la région immédiate des ports et qui sont étrangers au conflit de travail entre la B.C.M.E.A. et le S.I.D.M., mais qui seraient néanmoins gravement touchés par l'arrêt de travail aux ports. Parmi ces personnes, il y aurait des milliers de citoyens des Prairies qui travaillaient dans le commerce du grain et qui devaient acheminer leur produit par les ports de la côte ouest.

Toujours au sujet de l'article 1, la défenderesse fait valoir que les dispositions de la L.O.P. étaient nécessaires à la réalisation des objectifs législatifs recherchés en l'espèce. Avant l'adoption de la L.O.P., les autorités gouvernementales ont tenté à maintes reprises d'encourager un règlement négocié afin d'empêcher une fermeture des ports pendant que les pourparlers se poursuivaient; elles ont nommé des médiateurs et des conciliateurs et le ministre du Travail a joué un rôle important en faisant lever le lock-out du 6 octobre 1986. Compte tenu du triste passé des négociations entre le S.I.D.M. et la B.C.M.E.A. et de l'impasse coutumière au sujet de la question de la clause-conteneur, la défenderesse soutient qu'elle n'aurait pu atteindre ses objectifs législatifs en attendant simplement que les parties règlent le conflit.

Enfin, la défenderesse allègue que, dans l'ensemble, les effets délétères de la L.O.P. sur les droits des demanderessees sont minimes, comparativement au préjudice que la Loi a permis d'éviter. En fait, la L.O.P. exigeait simplement que le S.I.D.M. et la B.C.M.E.A. maintiennent le statu quo pendant qu'elles négociaient une nouvelle convention collective. C'est cette contrainte qu'il faut comparer aux dommages que l'arrêt de travail pouvait vraisemblablement causer, notamment les nombreuses pertes d'emplois et de revenus, l'atteinte à la réputation de fiabilité des ports de la côte ouest à court et à long termes et les dommages permanents aux exportations canadiennes.

PLAINTIFFS' REPLY ARGUMENT: SECTION 1 OF THE CHARTER

The plaintiffs' position with respect to the section 1 argument is that the provisions of the M.O.P.O.A. which infringe the plaintiffs' rights and freedoms guaranteed under paragraph 2(d) and section 7 of the Charter, do not constitute "reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society".

They submit that the defendant was unable to provide any reliable evidence concerning losses or serious economic consequence flowing from the port work stoppages which have occurred at regular intervals following the expiry of longshore labour contracts; similar disputes arose every two or three years over the last decade. There is an obligation on the defendant to substantiate its interference under section 1 in such a way that it can be "demonstrably" justified: the concerns addressed by the legislation after the second day of work stoppage in November, were not sufficiently pressing nor substantial to meet the first threshold of the substantive section 1 test.

Second, the plaintiffs argue that even if the defendant's concerns could be deemed as "pressing and substantial" in the circumstances, the means chosen, that is the imposition of terms and conditions of employment upon the plaintiffs by the M.O.P.O.A., was arbitrary and unfair. There were, in their view, other procedures or options available to the defendant which could have been implemented without infringing on the rights of the plaintiffs.

Finally, they submit that the effects of the M.O.P.O.A. compared to the objective identified by the Minister were grossly disproportionate. There could be no detectible problem after only two days of work stoppage which could be related to pressing and substantial concerns. The plaintiffs maintain that if any transgression of their constitutionally protected rights could ever be justified in the circumstances of this case, it would arise, at the earliest, when the life, health or safety of Canadians was threatened; even then, the Minister should be restricted to the institution of measures which would limit the strike, lockout or work

RÉPONSE DES DEMANDERESSES: ARTICLE 1 DE LA CHARTE

Les demandereses sont d'avis que les dispositions de la L.O.P. qui violent leurs droits et libertés garantis par l'alinéa 2d) et l'article 7 de la Charte ne constituent pas des règles de droit «dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Elles soutiennent que la défenderesse n'a pu présenter une preuve digne de foi au sujet des pertes ou des conséquences économiques importantes découlant des arrêts de travail au port qui se sont produits à intervalles réguliers après l'expiration des contrats de travail dans le domaine du débardage; des conflits semblables ont éclaté tous les deux ou trois ans au cours de la dernière décennie. La défenderesse est tenue d'établir le bien-fondé de son intervention selon l'article 1 de façon que la justification «puisse se démontrer»: les problèmes que la Loi visait à résoudre après la deuxième journée d'arrêt de travail en novembre n'étaient pas suffisamment urgents ou importants pour établir le premier critère du test de l'article 1.

En outre, les demandereses ajoutent que, même si les préoccupations de la défenderesse pouvaient être jugées «urgentes et importantes» dans les circonstances, le moyen utilisé, c'est-à-dire l'imposition de conditions d'emploi aux demandereses par la L.O.P., était arbitraire et inéquitable. À leur avis, d'autres options existaient pour la défenderesse et celle-ci aurait pu y avoir recours sans violer leurs droits.

Enfin, elles soutiennent que les effets de la L.O.P., lorsque comparés à l'objectif défini par le ministre, étaient très disproportionnés. Il ne pouvait y avoir de problème qui aurait pu être décelé après seulement deux journées d'arrêt de travail et qui aurait pu être lié à des préoccupations urgentes et importantes. Les demandereses soutiennent que, si une transgression de leurs droits protégés par la Constitution peut être justifiée dans les circonstances de la présente cause, elle aurait existé, au plus tôt, lorsque la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens était menacée et, même à ce moment-là, le ministre ne devrait avoir le droit

stoppage only as they relate to life, health and safety.

FREEDOM OF ASSOCIATION: PARAGRAPH 2(d) OF THE CHARTER

I intend to first deal with the issue of whether the M.O.P.O.A. violates the freedom of association guaranteed to the plaintiffs by paragraph 2(d) of the Charter. As previously enunciated, the question of whether or not the freedom to collectively bargain and strike are included within the ambit of freedom of association has been considered by the Supreme Court of Canada in the three cases which have heretofore been referred to as the trilogy. A brief analysis of these three cases is necessary.

In the *Alberta Reference* case, the Court was required to determine whether certain provisions of the *Public Service Employee Relations Act*, R.S.A., 1980, c. P-33; the *Labour Relations Act*, R.S.A., 1980 (Supp.), c. L-1.1; and the *Police Officers Collective Bargaining Act*, S.A. 1983, c. P-12.05, which prohibited strikes and imposed compulsory arbitration to resolve impasses in collective bargaining were inconsistent with paragraph 2(d) of the Charter. The first Act applied to public service employees, the second to firefighters and hospital workers and the third to police officers.

The majority held, for reasons that differed among their Lordships, that the challenged provisions of the legislation were not inconsistent with the Charter because the constitutional guarantee of freedom of association in paragraph 2(d) did not include, in the case of a trade union, a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike. In this regard, McIntyre J. stated at pages 409-410:

It follows from this discussion that I interpret freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* to mean that *Charter* protection will attach to the exercise in association of such rights as have *Charter* protection when exercised by the individual. Furthermore, freedom of association means the freedom to associate for the purposes of activities which are lawful when performed alone. But, since the fact of association will not by itself confer additional rights on individuals, the association does not acquire a constitutionally guaranteed freedom to do what is unlawful for the individual.

d'adopter que des mesures qui limiteraient les droits de faire la grève et de décréter un lock-out ou un arrêt de travail aux cas où il y a menace à la vie, la santé et la sécurité.

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION: L'ALINÉA 2d) DE LA CHARTE

J'examinerai d'abord la question de savoir si la L.O.P. viole la liberté d'association garantie aux demandereses par l'alinéa 2d) de la Charte. Comme je l'ai déjà mentionné, la question de savoir si la liberté de négociier collectivement et de faire la grève est comprise dans la liberté d'association a été examinée par la Cour suprême du Canada dans les trois arrêts qui ont jusqu'à présent été appelés la trilogie. Il importe maintenant de faire une brève analyse de ces trois causes.

Dans la cause du *Renvoi relatif à l'Alberta*, la Cour devait déterminer si certaines dispositions du *Public Service Employee Relations Act*, R.S.A., 1980, chap. P-33; du *Labour Relations Act*, R.S.A., 1980 (Supp.), chap. L-1.1; et du *Police Officers Collective Bargaining Act*, S.A. 1983, chap. P-12.05, qui interdisaient les grèves et imposaient l'arbitrage obligatoire en vue de résoudre les impasses lors des négociations collectives, étaient compatibles ou non avec l'alinéa 2d) de la Charte. La première Loi s'appliquait aux employés de la Fonction publique, la deuxième, aux pompiers et aux employés des hôpitaux et la troisième, aux policiers.

La majorité des juges a décidé, pour des motifs qui différaient d'un juge à l'autre, que les dispositions contestées de la loi n'étaient pas incompatibles avec la Charte, parce que la garantie constitutionnelle de la liberté d'association de l'alinéa 2d) ne comprenait pas, dans le cas d'un syndicat, la garantie du droit de négociier collectivement et du droit de faire la grève. À cet égard, le juge McIntyre a dit ce qui suit aux pages 409 et 410:

Il découle de cette analyse que j'interprète la liberté d'association de l'al. 2d) de la *Charte* comme une protection que cette dernière accorde à l'exercice collectif des droits qu'elle protège lorsqu'ils sont exercés par un seul individu. De plus, la liberté d'association s'entend de la liberté de s'associer afin d'exercer des activités qui sont licites lorsqu'elles sont exercées par un seul individu. Mais comme le fait d'être associés ne confère en soi aucun droit supplémentaire aux individus, l'association n'acquiert aucune liberté, garantie par la Constitution, de faire ce qui est illicite pour l'individu de faire.

When this definition of freedom of association is applied, it is clear that it does not guarantee the right to strike. Since the right to strike is not independently protected under the *Charter* it can receive protection under freedom of association only if it is an activity which is permitted by law to an individual. Accepting this conclusion, the appellants argue that freedom of association must guarantee the right to strike because individuals may lawfully refuse to work. This position, however, is untenable for two reasons. First, it is not correct to say that it is lawful for an individual employee to cease work during the currency of his contract of employment

The second reason is simply that there is no analogy whatever between the cessation of work by a single employee and a strike conducted in accordance with modern labour legislation. The individual has, by reason of the cessation of work, either breached or terminated his contract of employment. It is true that the law will not compel the specific performance of the contract by ordering him back to work as this would reduce "the employee to a state tantamount to slavery" (I. Christie, *Employment Law in Canada* (1980), p. 268). But, this is markedly different from a lawful strike. An employee who ceases work does not contemplate a return to work, while employees on strike always contemplate a return to work. In recognition of this fact, the law does not regard a strike as either a breach of contract or a termination of employment."

Le Dain, J. writing for himself and Beetz and La Forest JJ. stated at pages 390-391 the following:

I agree with McIntyre J. that the constitutional guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not include, in the case of a trade union, a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike, and accordingly I would dismiss the appeal and answer the constitutional questions in the manner proposed by him. I wish to indicate, if only briefly, the general considerations that lead me to this conclusion.

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

In *PSAC v. Canada*, the appellants sought a declaration that the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122 was inconsistent with the *Charter*. Paragraph 6(1)(a) of that Act, by continuing in force the terms and

Lorsqu'on applique cette définition de la liberté d'association, il devient manifeste qu'elle ne garantit pas le droit de faire la grève. Comme le droit de grève ne jouit d'aucune garantie indépendante en vertu de la *Charte*, la liberté d'association ne le protège que s'il s'agit d'une activité que la loi permet à l'individu d'exercer. Les appelants acceptent cette conclusion, mais ils soutiennent que la liberté d'association doit garantir le droit de grève puisque l'individu peut licitement refuser de travailler. Ce point de vue est toutefois insoutenable pour deux raisons. D'abord, il n'est pas exact d'affirmer qu'il est licite pour un employé de cesser de travailler pendant la durée de son contrat de travail

La seconde raison est simplement qu'il n'y a aucune analogie entre un arrêt de travail par un seul employé et une grève faite conformément à la législation moderne en matière de travail. L'individu a, par son arrêt de travail, rompu son contrat de travail ou y a mis fin. Il est vrai que la loi ne forcera pas l'exécution en nature du contrat en lui ordonnant de retourner au travail, car cela abaisserait [TRADUCTION] «l'employé à un état équivalent à l'esclavage» (I. Christie, *Employment Law in Canada* (1980), à la p. 268). Mais, il y a là une différence marquée par rapport à une grève licite. L'employé qui cesse de travailler n'envisage pas un retour au travail, alors que les grévistes envisagent toujours un retour au travail. Reconnaisant ce fait, la loi ne considère pas la grève comme une rupture de contrat ni comme une cessation d'emploi.»

Quant au juge Le Dain, qui s'exprimait pour lui-même et au nom des juges Beetz et La Forest, il a fait les commentaires suivants aux pages 390 et 391:

Je suis d'accord avec le juge McIntyre pour dire que la garantie constitutionnelle de la liberté d'association que l'on trouve à l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne comprend pas, dans le cas d'un syndicat, la garantie du droit de négocier collectivement et du droit de faire la grève. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de répondre aux questions constitutionnelles de la manière qu'il propose. Toutefois, je tiens à indiquer, même si ce n'est que brièvement, les considérations générales qui m'ont amené à tirer cette conclusion.

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

Dans *AFPC c. Canada*, les appelants ont demandé à la Cour de déclarer que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, était incompatible avec la *Charte*. L'alinéa 6(1)a) de cette Loi, qui main-

conditions of compensation plans for public servants, precluded collective bargaining on compensatory components of collective agreements. Paragraph 6(1)(b) similarly precluded collective bargaining on all issues, including non-compensatory matters, subject to the operation of section 7, which permitted the parties to a collective agreement to amend non-compensatory terms and conditions by agreement only.

The majority of the Supreme Court dismissed the appeal. Beetz, Le Dain and La Forest JJ. followed their reasoning in the *Alberta Reference* case holding that the guarantee of freedom of association in paragraph 2(d) of the Charter does not include a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike.

McIntyre J. held that the impugned legislation did not interfere with collective bargaining so as to infringe the Charter guarantee of freedom of association. The Act did not restrict the role of the trade union as the exclusive agent of the employees. It required the employer to bargain and deal with the unionized employees through the union and it also permitted continued negotiations between the parties with respect to changes in the terms and conditions of employment which did not involve compensation. His Lordship found that the only effect of the Act was to deny the use of the "economic weapons" of strikes and lockouts for a two year period. Although this may have constituted a limit on the bargaining power of the trade union, it did not violate paragraph 2(d) of the Charter which, McIntyre J. again stated, does not include a constitutional guarantee of a right to strike.

In the *Government of Saskatchewan* case, the Supreme Court was asked to consider the constitutional validity of *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, passed by the provincial legislature in response to strike notices served by respondent unions on the major dairy businesses in the province. The Act temporarily prohibited the dairy employees from striking and the dairies from locking out their employees. Once again, the majority dismissed the

tenait en vigueur les conditions du régime de rémunération des fonctionnaires, avait pour effet d'empêcher la négociation collective à l'égard des aspects des conventions collectives touchant les salaires. L'alinéa 6(1)b interdisait de la même façon la négociation collective au sujet de toutes les questions, dont les questions non liées à la rémunération, sous réserve de l'application de l'article 7, qui permettait aux parties à une convention collective de modifier les conditions non liées à la rémunération par entente seulement.

La majorité de la Cour suprême a rejeté l'appel. Suivant le raisonnement qu'ils avaient adopté dans la cause du *Renvoi relatif à l'Alberta*, les juges Beetz, Le Dain et La Forest ont décidé que la garantie de la liberté d'association de l'alinéa 2d) de la Charte ne comprenait pas une garantie du droit de négocier collectivement et du droit de faire la grève.

Le juge McIntyre a décidé que la loi attaquée ne constituait pas une entrave à la négociation collective au point de violer la garantie de la liberté d'association prévue par la Charte. La Loi n'avait pas pour effet de restreindre le rôle du syndicat comme mandataire exclusif des employés. Elle imposait à l'employeur l'obligation de négocier avec les employés syndiqués par l'entremise du syndicat et elle permettait également aux parties de continuer à négocier à l'égard des modifications des conditions d'emploi ne touchant pas la rémunération. Le juge a décidé que le seul effet de la Loi était d'empêcher l'utilisation des «armes économiques» que constituent la grève et le lock-out pendant une période de deux ans. Bien qu'il s'agissait peut-être là d'une restriction au pouvoir de négociation du syndicat, cette restriction ne violait pas l'alinéa 2d) de la Charte qui, comme l'a répété le juge McIntyre, ne comprend pas une garantie constitutionnelle du droit de faire la grève.

Dans l'arrêt du *Gouvernement de la Saskatchewan*, la Cour suprême devait statuer sur la validité de la loi intitulée *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, que l'assemblée législative provinciale avait adoptée à la suite des avis de grève que les syndicats intimés avaient fait signifier aux grandes entreprises de l'industrie laitière de la province. Cette loi interdisait temporairement aux employés de l'industrie laitière de faire la grève et aux

appeal on the grounds that the impugned legislation did not violate paragraph 2(d) of the Charter because freedom of association does not embody the right to strike.

In all three cases, Dickson C.J.C. and Wilson J. disagreed with the majority and held that in the context of labour relations, the guarantee of freedom of association in paragraph 2(d) included the freedom to bargain collectively and to strike. In their opinion, the purpose of the constitutional guarantee of freedom of association in paragraph 2(d) is to "recognize the profoundly social nature of human endeavour and to protect the individual from state-enforced isolation in the pursuit of his or her ends". The minimum guarantee of paragraph 2(d) is the liberty of persons to be in association or belong to an organization. However, in order to have any meaning it must also extend beyond a concern for associational status in order to give effective protection to the interests to which the constitutional guarantee is directed and must protect the pursuit of the activities for which the association was formed. In their view, the overriding consideration in such cases is whether a legislative enactment interferes with the freedom of persons to join and act with others in common pursuit. Such legislation will be rendered constitutionally invalid if there is an attempt by the state to disallow associational conduct because of its concerted or associational nature.

The principles which I abstract from these three cases are that paragraph 2(d) of the Charter guarantees the right to organize, maintain and participate in a trade union but it does not guarantee the right to strike. The question of whether the right to bargain collectively is included in the right of freedom of association appears to be unanswered since only three of the six judges decided that collective bargaining was not protected under the rubric of paragraph 2(d).

Applying these principles to the facts of the case before me, I conclude that the M.O.P.O.A. does not violate the plaintiffs' freedom of association guaranteed by paragraph 2(d) of the Charter by prohibiting strikes and lockouts during the term of Extended Collective Agreement. Counsel for the plaintiffs, in his written argument, invites my com-

entreprises de cette industrie de décréter des lock-outs. Encore une fois, la majorité a rejeté l'appel, pour le motif que la loi attaquée ne violait pas l'alinéa 2d) de la Charte, étant donné que la liberté d'association ne comprend pas le droit de faire la grève.

Dans ces trois causes-là, le juge Dickson, juge en chef, et le juge Wilson, qui étaient dissidents, ont décidé que, dans le contexte des relations de travail, la garantie de la liberté d'association de l'alinéa 2d) comprenait la liberté de négocier collectivement et de faire la grève. À leur avis, la garantie constitutionnelle de la liberté d'association de l'alinéa 2d) vise à «reconnaître la nature sociale profonde des entreprises humaines et à protéger l'individu contre tout isolement imposé par l'État dans la poursuite de ses fins». La garantie minimale de l'alinéa 2d) est la liberté des personnes de s'associer ou d'appartenir à une organisation. Toutefois, pour qu'elle ait un sens, cette disposition doit, en plus de s'intéresser au statut d'associé, accorder une protection efficace aux intérêts que vise la garantie constitutionnelle et protéger l'exercice des activités mêmes pour lesquelles l'association a été formée. À leur avis, la question qu'il faut se poser avant tout dans ces cas-là est celle de savoir si une disposition législative porte atteinte à la liberté des personnes de se joindre à d'autres et de poursuivre avec elles des objectifs communs. Cette législation sera invalide sur le plan constitutionnel, si l'État tente d'interdire un comportement collectif en raison de sa nature concertée ou collective.

Ce que je retiens de ces trois causes-là, c'est le fait que l'alinéa 2d) de la Charte garantit le droit de créer et maintenir un syndicat et d'en être membre, mais qu'il ne garantit pas le droit de faire la grève. Il ne semble pas que l'on ait répondu à la question de savoir si le droit de négocier collectivement est inclus dans le droit de la liberté d'association, puisque trois juges seulement parmi les six ont décidé que la négociation collective n'était pas protégée par l'alinéa 2d).

Applicant ces principes aux faits du présent litige, j'en viens à la conclusion que la L.O.P. ne viole pas la liberté d'association des demandereses qui est garantie par l'alinéa 2d) de la Charte en interdisant les grèves et les lock-outs pendant la durée de la convention collective prolongée. Dans ses observations écrites, l'avocat des demanderes-

ments on this issue. I am not, however, prepared to entertain a re-argument of these decisions made by the Supreme Court of Canada for the purpose of commenting as to how my views may differ from the conclusion reached by the majority. The Supreme Court has held quite determinatively that the right to strike is not within the scope of paragraph 2(d); that finding is unquestionably binding on this Court and there remains nothing further to be said on this issue.

After considering the plaintiffs' extensive arguments regarding the M.O.P.O.A.'s violation of paragraph 2(d) by prohibiting the right to collectively bargain, I find myself unable to agree. First, the plaintiffs maintain that the trilogy provides no binding precedent for the principle that collective bargaining is not protected by paragraph 2(d) of the Charter. This argument is based on the fact that only three of the six judges concluded that the protection offered by the constitutional guarantee of freedom of association did not extend to the right to collectively bargain; under the circumstances that does not constitute a majority. I agree that only three of their Lordships were definitive in excluding collective bargaining from the protective umbrella of paragraph 2(d). The split over this issue was as follows: Three of the judges (Le Dain, Beetz, La Forest JJ.) held that paragraph 2(d) did not include the right to collectively bargain, two (Dickson and Wilson JJ.) concluded that it did and one judge (McIntyre J.) said nothing on the issue. In that context, it is my opinion that the question is still an open one to be decided when the appropriate case is presented. The case at bar however, is not such a case. I conclude, based on the provisions of the M.O.P.O.A. and the facts before me, that the impugned legislation did not prohibit the plaintiffs from engaging in collective bargaining.

Sections 5 and 12 of the Act provide as follows:

5. The term of the collective agreement to which this Act applies is extended to include the period beginning on January 1, 1986 and ending on the day on which a new collective agreement entered into between the parties thereto in amendment or revision thereof comes into effect, or on December 31, 1988, whichever is the earlier.

ses me demande de formuler des commentaires à ce sujet. Toutefois, je ne suis pas prêt à tenir un autre débat au sujet de ces décisions que la Cour suprême du Canada a rendues afin de préciser dans quelle mesure mes conclusions pourraient différer de celles de la majorité. La Cour suprême a décidé de façon assez concluante que le droit de faire la grève n'est pas visé par l'alinéa 2d); il ne fait aucun doute que notre Cour est liée par cette conclusion et il n'y a rien d'autre à dire à ce sujet.

Après avoir examiné les arguments étoffés des demanderessees au sujet du fait que la L.O.P. viole l'alinéa 2d) en interdisant le droit de négocier collectivement, je ne puis souscrire à ces arguments. D'abord, les demanderessees affirment que la trilogie ne comporte aucune conclusion qui lie la Cour à l'égard du principe selon lequel la négociation collective n'est pas protégée par l'alinéa 2d) de la Charte. Cet argument repose sur le fait que trois juges seulement parmi les six ont décidé que la protection offerte par la garantie de la liberté d'association prévue par la Constitution ne couvrirait pas le droit de négocier collectivement; dans les circonstances, cette décision ne constitue pas une décision majoritaire. Je reconnais que trois juges seulement ont dit de façon définitive que la négociation collective n'était pas visée par l'alinéa 2d). Les opinions exprimées à ce sujet étaient réparties comme suit: trois juges (les juges Le Dain, Beetz et La Forest) ont décidé que l'alinéa 2d) ne comprenait pas le droit de négocier collectivement, deux juges (les juges Dickson et Wilson) en sont venus à la conclusion contraire et un juge (le juge McIntyre) n'a rien dit à ce sujet. Dans ce contexte, j'estime que la question n'est pas encore tranchée et qu'il est possible de se prononcer à ce sujet dans les cas appropriés. Toutefois, le présent litige n'est pas un cas approprié. Compte tenu des dispositions de la L.O.P. et des faits présentés devant moi, je suis d'avis que la Loi attaquée n'interdisait pas aux demanderessees de poursuivre les négociations collectives.

Les articles 5 et 12 de la Loi se lisent comme suit:

5. La durée de la convention collective visée par la présente loi est prolongée à compter du 1^{er} janvier 1986 jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective visant à la remplacer ou à la réviser soit conclue entre les parties, ou au plus tard jusqu'au 31 décembre 1988.

12. Nothing in this Act shall be deemed to limit or restrict the rights of the parties to the collective agreement to which this Act applies to agree to vary or amend any of the provisions of the agreement as amended pursuant to this Act, other than a provision relating to the term of the agreement, and to give effect thereto.

My reading of those provisions leads me to understand that section 5 entitles the parties to renegotiate their entire collective agreement and section 12 entitles them to vary any provision.

The evidence presented to the Court during the hearing of this matter indicated that, in fact, there was renegotiation of a relatively complex pension agreement which was agreed to by the parties subsequent to the passage of the impugned legislation. Collective bargaining therefore could and did take place subsequent to the M.O.P.O.A. being passed.

For these reasons, I conclude that the Act does not violate the plaintiffs' rights under paragraph 2(d) of the Charter.

SECTION 7 OF THE CHARTER

I turn now to the issue of whether the Act violates section 7 of the Charter by infringing on the plaintiffs' right to "life liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice".

In cases of this nature, where the Court is asked to determine whether a legislative enactment has breached a provision of the Charter, regard must be had to the principles of Charter interpretation established by the Supreme Court of Canada in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486. There, Lamer J. set out the two-stage approach to Charter interpretation which is to be followed. The first stage requires an examination of whether the freedom claimed has been breached by the legislation. The individual who challenges the constitutionality of the law bears the onus of proving that there has been a *prima facie* breach of the right claimed, with the standard of proof being a civil one. If the plaintiffs can establish a *prima facie* breach of a right, the burden shifts to the Crown to prove that the legislation constitutes a reasonable limit prescribed by law which can be demonstrably justified in a free and democratic

12. La présente loi n'a pas pour effet de restreindre le droit des parties à la convention collective visée par la présente loi de s'entendre pour en modifier toute disposition déjà modifiée par cette loi, à l'exception de celle qui porte sur sa durée, et de donner effet à la modification.

D'après ce que je comprends en lisant ces dispositions, l'article 5 permet aux parties de renégocier la totalité de la convention collective et l'article 12 leur permet d'en modifier toute clause.

La preuve présentée à la Cour pendant l'audition de la cause a révélé que, effectivement, un régime de retraite relativement complexe a été renégocié et a fait l'objet d'une entente entre les parties après l'adoption de la loi attaquée. La négociation collective était donc possible et elle a eu lieu après l'adoption de la L.O.P.

Pour ces motifs, j'en viens à la conclusion que la Loi ne viole pas les droits des demandereses qui découlent de l'alinéa 2d) de la Charte.

ARTICLE 7 DE LA CHARTE

J'en arrive maintenant à la question de savoir si la Loi viole l'article 7 de la Charte en entravant le droit des demandereses à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, droit auquel il ne peut être porté atteinte «qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale».

Dans des causes de cette nature, lorsque la Cour doit déterminer si une disposition législative a violé une disposition de la Charte, il faut tenir compte des principes relatifs à l'interprétation de la Charte qu'a énoncés la Cour suprême du Canada dans la cause intitulée *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486. Dans cette cause-là, le juge Lamer a expliqué les deux étapes à suivre pour interpréter la Charte. La première étape consiste à se demander si la liberté revendiquée a été violée par le texte de loi. Il incombe à la personne qui conteste le caractère constitutionnel de la loi de prouver qu'il y a apparemment eu violation de ce droit selon la norme de preuve du droit civil. Si les demandereses peuvent établir une violation apparente d'un droit, il appartiendra alors à la Couronne de prouver que le texte de loi en question constitue une règle de droit dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification

society pursuant to section 1 of the Charter. The standard of proof under this section is also the civil standard; if the Crown discharges this onus the legislation will be constitutional.

In the case at bar, the plaintiffs, in order to prove that the M.O.P.O.A. violates section 7, must first establish that there is an existing right which falls within the scope of section 7. The catalogue of protected rights under the Charter is finite; the objective is not to subject every legislative enactment to an inspection under section 1 for the purpose of ascertaining whether it should be vindicated or impeached.

In *Irwin Toys Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, one of the issues before the Court was whether certain provisions of the *Consumer Protection Act*, R.S.Q., c. P-401, which prohibited commercial advertising directed at persons under the age of thirteen, infringed the freedom of expression provision, paragraph 2(b), of the Charter. The Court held that the first step was to answer the question of whether or not the plaintiff's activity fell within the sphere of conduct protected by freedom of expression. Dickson C. J. stated at pages 967-968:

Does advertising aimed at children fall within the scope of freedom of expression? This question must be put even before deciding whether there has been a limitation of the guarantee. Clearly not all activity is protected by freedom of expression, and governmental action restricting this form of advertising only limits the guarantee if the activity in issue was protected in the first place. Thus, for example, in *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424; and *RWDSU v. Saskatchewan*, [1987] 1 S.C.R. 460, the majority of the Court found that freedom of association did not include the right to strike. The activity itself was not within the sphere protected by s. 2(d); therefore the government action in restricting it was not contrary to the *Charter*. The same procedure must be followed with respect to an analysis of freedom of expression; the first step to be taken in an inquiry of this kind is to discover whether the activity which the plaintiff wishes to pursue may properly be characterized as falling within "freedom of expression". If the activity is not within s. 2(b), the government action obviously cannot be challenged under that section. [Emphasis added.]

Applying that principle to the case at bar, one must ask whether the activities which the plaintiffs wish to pursue, namely, the right to strike, fall

peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, conformément à l'article 1 de la Charte. La norme de preuve aux fins de cet article est également la norme du droit civil; si la Couronne se décharge de ce fardeau, le texte de loi sera constitutionnel.

En l'espèce, pour prouver que la L.O.P. viole l'article 7, les demanderesse doivent d'abord démontrer qu'il existe un droit visé par cet article. La liste des droits protégés par la Charte est exhaustive; l'objectif ne consiste pas à assujettir chaque disposition législative à un examen conformément à l'article 1 dans le but de déterminer si elle devrait être attaquée ou défendue.

Dans *Irwin Toys Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, une des questions que la Cour devait trancher était celle de savoir si certaines dispositions de la *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., chap. P-401, qui interdisaient la publicité commerciale visant les personnes de moins de treize ans, constituaient une entrave à la liberté d'expression prévue à l'alinéa 2b) de la Charte. La Cour a décidé que la première étape consistait à déterminer si l'activité de la demanderesse faisait partie de la sphère des activités protégées par la liberté d'expression. Le juge en chef Dickson s'est exprimé comme suit aux pages 967-968:

La liberté d'expression vise-t-elle la publicité destinée aux enfants? Il faut poser cette question avant même de décider si la garantie a été restreinte. Il est clair que toute activité ne sera pas protégée par la liberté d'expression et que des mesures gouvernementales qui restreignent cette forme de publicité ne restreignent la garantie que si l'activité visée est elle-même protégée. Ainsi, par exemple, dans les arrêts *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424, et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460, cette Cour, à la majorité, a conclu que la liberté d'association ne comprenait pas le droit de grève. L'activité elle-même ne relevait pas du champ protégé par l'al. 2a); par conséquent, le gouvernement n'enfreignait pas la *Charte* en la restreignant. Il faut faire le même cheminement pour l'analyse de la liberté d'expression; dans ce genre d'examen, la première étape consiste à déterminer si l'on peut dire que l'activité que souhaite poursuivre la demanderesse relève de la «liberté d'expression». Si l'activité ne relève pas de l'al. 2b), l'action gouvernementale ne peut évidemment pas être contestée en vertu de cet article. [C'est moi qui souligne.]

Pour appliquer ce principe à la cause qui nous occupe, il faut se demander si les activités que les demanderesse désirent poursuivre, en l'occur-

within the purview of "life, liberty and security of the person". In order to answer this question on examination of the jurisprudence regarding the character and content of section 7 is necessary.

There are many and varied judicial statements analyzing the scope and context of section 7, some to the effect that the protection offered is restricted to freedom from bodily restraint and others which maintain that "life, liberty and security of the person" extends to a full range of conduct which an individual is entitled to pursue.

For example, in *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274 (T.D.), Strayer J. had opportunity to consider the concepts of "life, liberty and security of the person". He held that the concepts take on a colouration by association with each other and have to do with the bodily well-being of a natural person. As such, they are not apt to describe any rights of a corporation nor are they apt to describe purely economic interests of an individual. His Lordship stated at pages 314-315:

In so construing "liberty" and "security of the person" I adopt the view expressed by Pratte J. in *R. v. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 F.C. 745 (C.A.), at page 752 to the effect that these terms refer to freedom from arbitrary arrest or detention, which views I also similarly adopted in my decision in *Le Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario v. Canadian Chicken Marketing Agency*, [1985] 1 F.C. 280; (1984), 14 D.L.R. (4th) 151 (T.D.), at page 323 F.C.; 181 D.L.R. See also, to the same effect, *Public Service Alliance of Canada v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 562; 11 D.L.R. (4th) 337 (T.D.) (affirmed [1984] 2 F.C. 889; 11 D.L.R. (4th) 387 (C.A.) 3 without reference to this point); *Re Becker and The Queen in right of Alberta* (1983), 148 D.L.R. (3d) 539 (Alta. C.A.), at pages 544-545.

With respect to the contention that property rights are implicitly protected by section 7, this possibility is equally precluded by my characterization of the words "life, liberty and security of the person". While there may be some situations in which section 7 would protect, incidentally, the property of an individual, I can see no way in which the patent rights of an inventor or multi-national corporate patentee could be said to be incidentally involved in the protection of the bodily integrity of anyone. Further, it is well known that an amendment specifically to include "property" in the protection of section 7 was withdrawn during the consideration of the Charter by the Joint Parliamentary Committee on the Constitution. This indi-

rence, le droit de faire la grève, se rapportent à la «vie, la liberté et la sécurité de la personne». Pour répondre à cette question, il faut examiner la jurisprudence concernant la nature et le contenu de l'article 7.

La portée et le contexte de l'article 7 ont fait l'objet de commentaires à la fois nombreux et variés de la part des tribunaux. Pour certains, la protection offerte se limite à l'absence de contrainte physique, alors que, pour d'autres, le «droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» couvrirait une gamme complète d'activités qu'une personne a le droit de poursuivre.

Ainsi, dans *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274 (1^{re} inst.), le juge Strayer a eu l'occasion d'examiner les concepts de «la vie, la liberté et la sécurité de sa personne». Il a décidé que les concepts étaient interdépendants et portaient sur le bien-être physique d'une personne. Par conséquent, ils ne conviennent pas pour décrire les droits d'une société ou les intérêts purement économiques d'une personne. Voici comment le juge s'est exprimé aux pages 314 et 315:

«En interprétant ainsi les termes «liberté» et «sécurité de sa personne», je fais mienne l'opinion exprimée par le juge Pratte dans *R. c. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 C.F. 745 (C.A.), à la page 752, selon laquelle ces termes visent le droit à la liberté à l'encontre des arrestations ou détentions arbitraires, opinion que j'ai également adoptée dans ma décision dans l'affaire *Le groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario c. Office canadien de commercialisation des poulets*, [1985] C.F. 280; (1984), 14 D.L.R. (4th) 151 (1^{re} inst.), à la page 323 C.F.; 181 D.L.R. Voir également au même effet, l'affaire *Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 562; 11 D.L.R. (4th) 337 (1^{re} inst.) (confirmée par [1984] 2 C.F. 889; 11 D.L.R. (4th) 387 (C.A.) sans mention de ce point); *Re Becker and The Queen in right of Alberta* (1983), 148 D.L.R. (3d) 539 (C.A. Alb.), aux pages 544 et 545.

En ce qui a trait à l'argument selon lequel les droits de propriété sont implicitement garantis par l'article 7, cette possibilité est également exclue étant donné la manière dont j'ai qualifié les termes «vie ... liberté et ... sécurité de sa personne». Bien qu'il puisse y avoir certaines situations dans lesquelles l'article 7 pourrait protéger de façon accessoire le droit de propriété d'un particulier, je ne vois pas de quelle manière on pourrait prétendre que les droits de brevet d'un inventeur ou d'une société multinationale titulaire de brevet pourraient entrer en jeu de façon accessoire dans la protection de l'intégrité physique d'une personne. En outre, il est notoire qu'une modification qui visait précisément à inclure le terme

cates that at least in its origins section 7 was not understood to provide protection for property.

These findings and the reasoning by which they were arrived at were confirmed by the Federal Court of Appeal in *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1987] 2 F.C. 359 and more recently in *Weyer v. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (F.C.A.); leave to appeal to the Supreme Court of Canada refused on May 16, 1988 [[1988] 1 S.C.R. xv].

Some Courts have held that property rights and commercial or economic rights are not protected by the Charter and that an interest which includes an economic component is not included in section 7. For example, see *Re Gershman Produce Co. Ltd. and Motor Transport Board* (1985), 22 D.L.R. (4th) 520 (Man. C.A.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274 (T.D.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.; Clearview Dairy Farm Inc. v. Milk Bd.* (1986), 69 B.C.L.R. 220 (S.C.); affirmed [1987] 4 W.W.R. 279 (B.C.C.A.); *Noyes v. South Cariboo Sch. Dist. 30 Bd. of Sch. Trustees* (1985), 64 B.C.L.R. 287 (S.C.); and *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338 (Ont. C.A.).

There are however, many judicial statements of import to the effect that section 7 is not confined to mere freedom from bodily restraint and the simple fact that an alleged infringement of section 7 might have an economic component would not exclude it from the protection of the section. In *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, the Supreme Court of Canada discussed the meaning of the right to liberty. Wilson J. stated at pages 164-165:

The *Charter* and the right to individual liberty guaranteed under it are inextricably tied to the concept of human dignity. Professor Neil MacCormick . . . *Legal Right and Social Democracy: Essays in Legal and Political Philosophy* (1982), speaks of liberty as "a condition of human self-respect and of that contentment which resides in the ability to pursue one's own conception of a full and rewarding life" (p. 39). He says at p. 41:

To be able to decide what to do and how to do it, to carry out one's own decisions and accept their consequences, seems to me essential to one's self-respect as a human being, and essential to the possibility of that contentment. Such self-respect and contentment are in my judgment fundamental goods for human

«propriété» dans les droits protégés par l'article 7 a été retirée au cours de l'examen de la Charte par le Comité mixte parlementaire sur la Constitution. Cela nous indique qu'à l'origine tout au moins l'article 7 n'était pas censé assurer la protection du droit de propriété.

La Section d'appel de notre Cour a confirmé ces conclusions et le raisonnement sous-jacent à celles-ci dans *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1987] 2 C.F. 359 et, plus récemment, dans *Weyer c. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (C.A.F.) (permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada refusée le 16 mai 1988) [[1988] 1 R.C.S. xv].

Certains tribunaux ont décidé que les droits de propriété et les droits commerciaux ou économiques ne sont pas protégés par la Charte et qu'un intérêt qui comporte un élément économique n'est pas couvert par l'article 7. Voir, par exemple, *Re Gershman Produce Co. Ltd. and Motor Transport Board* (1985), 22 D.L.R. (4th) 520 (C.A. Man.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274 (1^{re} inst.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.; Clearview Dairy Farm Inc. v. Milk Bd.* (1986), 69 B.C.L.R. 220 (C.S.); confirmé par [1987] 4 W.W.R. 279 (C.A.C.B.); *Noyes v. South Cariboo Sch. Dist. 30 Bd. of Sch. Trustees* (1985), 64 B.C.L.R. 287 (C.S.); et *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338 (C.A. Ont.).

Toutefois, il y a aussi de nombreux commentaires importants des tribunaux selon lesquels l'article 7 ne couvre pas seulement l'absence de contrainte physique et le simple fait qu'une soi-disant violation de l'article 7 puisse comporter un élément économique ne l'exclut pas de la protection de la disposition. Dans *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, la Cour suprême du Canada a examiné le sens du droit à la liberté. Le juge Wilson a dit ce qui suit aux pages 164-165:

La *Charte* et le droit à la liberté individuelle qu'elle garantit sont inextricablement liés à la notion de dignité humaine. Neil MacCormick, . . . dans son ouvrage intitulé *Legal Right and Social Democracy: Essays in Legal and Political Philosophy* (1982), parle de la liberté comme [TRADUCTION] «une condition du respect de soi et de la satisfaction que procure la capacité de réaliser sa propre conception d'une vie bien remplie, qui vaille la peine d'être vécue» (à la p. 39). Il dit à la p. 41:

[TRADUCTION] Pouvoir décider ce qu'on veut faire et comment le faire, pour concrétiser ses propres décisions, en acceptant les conséquences, me semble essentiel au respect de soi en tant qu'être humain et essentiel pour parvenir à cette satisfaction. Ce respect de soi et cette satisfaction sont à mon avis, des biens

beings, the worth of life itself being on condition of having or striving for them. If a person were deliberately denied the opportunity of self-respect and that contentment, he would suffer deprivation of his essential humanity. [Emphasis added.]

In *Re Mia and Medical Services Commission of British Columbia* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385 (B.C.S.C.), Chief Justice McEachern stated with regard to section 7, at pages 412-415, that "there are some rights enjoyed by our people including the right to work or practice a profession that are so fundamental that they must be protected even if they include an economic element". That conclusion was confirmed by the British Columbia Court of Appeal in *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171, wherein the Court stated at pages 186-187:

To summarize: "Liberty" within the meaning of s. 7 is not confined to mere freedom from bodily restraint. It does not, however, extend to protect property or pure economic rights. It may embrace individual freedom of movement, including the right to choose one's occupation and where to pursue it, subject to the right of the state to impose, in accordance with the principles of fundamental justice, legitimate and reasonable restrictions on the activities of individuals.

After considering the cases cited above and other decisions pertinent to the issue, I am convinced that an interpretation which restricts section 7 to freedom from bodily restraint is too narrow. It is true that the majority of cases where section 7 has been applied involve the infringement or the danger of infringement of the complainant's physical liberty. The classic examples of where section 7 clearly applies are imprisonment and detention by the state. Nevertheless, there is ample jurisprudence to support the proposition that section 7 extends beyond the pure legal rights guaranteed by sections 8 through 14 of the Charter. On the other hand, section 7 is obviously not intended to bestow upon individuals the freedom to engage in any activity which the law does not prohibit. Neither is the Charter intended to characterize all legislative enactments which place restrictions on human conduct as infringements of constitutionally protected rights.

fondamentaux pour l'être humain, la vie elle-même ne valant la peine d'être vécue qu'à la condition de les éprouver ou de les rechercher. L'individu auquel on refuserait délibérément la possibilité de parvenir au respect de lui-même et à cette satisfaction se verrait privé de l'essence de son humanité. [C'est moi qui souligne.]

Dans *Re Mia and Medical Services Commission of British Columbia* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385 (C.S.C.-B.), le juge en chef McEachern, qui commentait l'article 7, a dit ce qui suit aux pages 412 à 415: [TRADUCTION] «certains droits dont jouissent nos citoyens, dont le droit de travailler et d'exercer une profession, sont tellement fondamentaux qu'il doivent être protégés, même s'ils comprennent un élément économique». La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé cette conclusion dans *Wilson v. British Columbia (Medical Services Commission)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 171, où elle a dit ce qui suit aux pages 186 et 187:

[TRADUCTION] En résumé, le mot «liberté» au sens de l'article 7 ne se limite pas à l'absence de contrainte physique. Toutefois, ce mot n'a pas pour effet de protéger les droits de propriété ou les droits purement économiques. Il peut couvrir la liberté de mouvement individuelle, y compris le droit de choisir une profession ainsi que l'endroit où elle sera exercée, sous réserve du droit de l'État d'imposer, conformément aux principes de justice fondamentale, des restrictions raisonnables et légitimes aux activités des personnes.

Après avoir lu les causes susmentionnées et d'autres décisions pertinentes à cette question, je suis convaincu qu'une interprétation qui a pour effet de restreindre l'article 7 à l'absence de contrainte physique est trop étroite. Il est vrai que la majorité des causes où l'article 7 a été appliqué concernent l'entrave ou la menace d'entrave à la liberté physique du plaignant. Les exemples classiques de cas où l'article 7 s'applique de façon non équivoque sont les cas d'emprisonnement et de détention par l'État. Néanmoins, il existe une jurisprudence abondante selon laquelle l'article 7 ne couvre pas simplement les droits purement juridiques garantis par les articles 8 à 14 de la Charte. Par ailleurs, il est bien évident que l'article 7 ne vise pas à accorder aux personnes la liberté de poursuivre toute activité que la loi n'interdit pas. On ne saurait non plus considérer toutes les dispositions législatives qui imposent des restrictions aux activités humaines comme des dispositions qui portent atteinte aux droits protégés par la Constitution; tel n'est pas le but de la Charte.

The more reasonable approach to interpreting section 7 is embodied in the notion that the concept of protected liberty is rooted in privileges which have been enduringly recognized at common law. This inclination to view the Charter as securing fundamental and widely acknowledged values is evident in the reasoning of the Supreme Court of Canada in *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards et al.*, [1984] 2 S.C.R. 66 wherein the Court makes reference [at page 79] to "a codification of essential, pre-existing, and more or less understood rights that are being confirmed and perhaps clarified, extended or amended...". Section 7 is designed to safeguard those liberties which have generally been recognized and accepted at common law.

The next issue is whether the right to strike is protected under section 7. In my opinion it is not. It is true that strikes are not uncommon in Canada and have not been for a number of years. But the right to strike which now finds its expression in statute law is still a relatively new concept which does not fall within the category of fundamental rights and freedoms as contemplated by section 7. It is, in the words of Le Dain J. in the *Alberta Reference* case, at page 391, "the creation of legislation, involving a balance of competing interests in a field which has been recognized by the courts as requiring a specialized expertise". If there was any doubt as to whether or not the right to strike should be accorded the status of a constitutionally protected right, it has, in my view, been laid to rest by the following statement of McIntyre J. on the *Alberta Reference* case at pages 413-414:

Furthermore, it must be recognized that the right to strike accorded by legislation throughout Canada is of relatively recent vintage. It is truly the product of this century and, in its modern form, is in reality the product of the latter half of this century. It cannot be said that it has become so much a part of our social and historical traditions that it has acquired the status of an immutable, fundamental right, firmly embedded in our traditions, our political and social philosophy . . . It may well be said that labour relations have become a matter of fundamental importance in our society, but every incident of that general topic has not. The right to strike as an element of labour relations has always been the subject of legislative control. It has been abrogated from time to time in special circumstances and is the subject of legal regulations and con-

L'interprétation la plus raisonnable de l'article 7 est celle qui reconnaît que le concept de la liberté protégée est enraciné dans les privilèges qui sont reconnus depuis longtemps en *common law*. Cette tendance à considérer la Charte comme un texte qui protège les valeurs fondamentales et largement reconnues ressort nettement du raisonnement qu'a suivi la Cour suprême du Canada dans *Procureur général du Québec c. Québec Association of Protestant School Boards et autres*, [1984] 2 R.C.S. 66, où la Cour fait allusion [à la page 79] à «une codification de droits essentiels, préexistants et plus ou moins universels que l'on voudrait confirmer et peut-être préciser, étendre ou modifier...» L'article 7 vise à protéger les libertés qui sont généralement reconnues et acceptées en *common law*.

La question suivante consiste à déterminer si le droit de faire la grève est protégé par l'article 7. À mon avis, il ne l'est pas. Il est vrai que les grèves ne sont pas rares au Canada; il en est ainsi depuis plusieurs années. Cependant, le droit de faire la grève qui est maintenant reconnu dans les textes de loi est encore un concept relativement nouveau qui n'appartient pas à la catégorie des droits et libertés fondamentaux visés par l'article 7. Pour reprendre les propos du juge Le Dain dans l'arrêt du *Renvoi relatif à l'Alberta* (page 391), il s'agit d'une création de la loi qui met en jeu «un équilibre entre des intérêts opposés dans un domaine qui, les tribunaux l'ont reconnu, exige une compétence spéciale». S'il y avait des doutes sur la question de savoir si le droit de faire la grève devrait recevoir le statut d'un droit protégé par la Constitution, ce doute, à mon avis, a été dissipé par les commentaires suivants qu'a formulés le juge McIntyre dans l'arrêt *Renvoi relatif à l'Alberta* aux pages 413 et 414:

De plus, il faut reconnaître que le droit de grève conféré par la loi partout au Canada est une chose relativement récente. C'est vraiment le produit de ce siècle et, sous sa forme contemporaine, il est en réalité le produit de la seconde moitié de ce siècle. On ne peut dire qu'il soit devenu à ce point partie intégrante de nos traditions sociales et historiques au point d'acquiescer le statut d'un droit immuable et fondamental, fermement enraciné dans nos traditions et dans notre philosophie politique et sociale . . . On peut bien dire que les relations de travail ont acquis une importance fondamentale dans notre société, mais ce n'est pas le cas de chaque élément qui se rattache à ce sujet général. Le droit de grève, considéré comme un élément des relations de travail, a toujours fait l'objet d'un contrôle législatif. Il a parfois été abrogé, dans des circons-

trol in all Canadian jurisdictions. In my view, it cannot be said that at this time it has achieved status as a fundamental right which should be implied in the absence of specific reference in the *Charter*.

While I have reached a conclusion and expressed the view that the *Charter* upon its face cannot support an implication of a right to strike, there is as well, in my view, a sound reason grounded in social policy against any such implication. Labour law, as we have seen, is a fundamentally important as well as an extremely sensitive subject. It is based upon a political and economic compromise between organized labour—a very powerful socio-economic force—on the one hand, and the employers of labour—an equally powerful socio-economic force—on the other. The balance between the two forces is delicate and the public-at-large depends for its security and welfare upon the maintenance of that balance. One group concedes certain interests in exchange for concessions from the other. There is clearly no correct balance which may be struck giving permanent satisfaction to the two groups, as well as securing the public interest. The whole process is inherently dynamic and unstable. Care must be taken then in considering whether constitutional protection should be given to one aspect of this dynamic and evolving process while leaving the others subject to the social pressures of the day. Great changes—economic, social, and industrial—are afoot, not only in Canada and in North America, but as well in other parts of the world. Changes in the Canadian national economy, the decline in resource-based as well as heavy industries, the changing patterns of international trade and industry, have resulted in great pressure to reassess the traditional approaches to economic and industrial questions, including questions of labour law and policy. . . . It is, however, clear that labour policy can only be developed step by step with, in this country, the Provinces playing their “classic federal role as laboratories for legal experimentation with our industrial relations ailments” (Paul Weiler, *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law* (1980, at p. 11). The fulfilment of this role in the past has resulted in the growth and development of the body of labour law which now prevails in Canada. The fluid and constantly changing conditions of modern society demand that it continue. To intervene in the dynamic process at this early stage of *Charter* development by implying constitutional protection for a right to strike would, in my view, give to one of the contending forces an economic weapon removed from and made immune, subject to s. 1, to legislative control which could go far towards freezing the development of labour relations and curtailing that process of evolution necessary to meet the changing circumstances of a modern society in a modern world. This, I repeat, is not to say that a right to strike does not exist at law or that it should be abolished. It merely means that at this stage of our *Charter* development such a right should not have constitutional status which would impair the process of future development in legislative hands. [Emphasis added.]

tances spéciales, et il fait l'objet d'une réglementation et d'un contrôle juridiques dans tous les ressorts canadiens. À mon avis, on ne peut dire actuellement qu'il a atteint le statut d'un droit fondamental qui doit être considéré comme implicite en l'absence de mention expresse dans la *Charte*.

a

Bien que j'aie conclu et exprimé l'avis que la *Charte*, à première vue, ne saurait justifier l'existence d'un droit de grève implicite, il y a aussi, à mon avis, de bonnes raisons de politique sociale de ne pas déduire l'existence d'un tel droit. Le droit du travail, comme nous l'avons vu, constitue un sujet d'importance

b

fondamentale, mais aussi extrêmement délicat. Il est fondé sur un compromis politique et économique entre d'une part, le syndicalisme, qui constitue une force socio-économique fort puissante, et d'autre part, le patronat, qui constitue une force socio-économique tout aussi puissante. L'équilibre entre ces deux forces est fragile et la sécurité et le bien-être de la population en général dépendent du maintien de cet équilibre.

c

L'un de ces groupes renonce à certains de ses intérêts en échange de concessions de la part de l'autre. Manifestement il n'existe pas de juste équilibre qui puisse satisfaire de façon permanente les deux groupes, tout en sauvegardant l'intérêt public. L'ensemble du processus est fondamentalement dynamique et instable. Il faut donc faire preuve de prudence lorsqu'on

d

se demande si une protection constitutionnelle devrait être accordée à l'un des aspects de ce processus dynamique et changeant, tout en abandonnant les autres sujets aux pressions sociales du jour. De gigantesques changements d'ordre économique, social et industriel se préparent non seulement au

e

Canada et en Amérique du Nord, mais aussi dans d'autres parties du monde. L'évolution de l'économie nationale canadienne, le déclin des industries fondées sur les ressources naturelles ainsi que de l'industrie lourde, les changements qui surviennent dans l'ordre commercial et industriel international, ont engendré une pression énorme pour que soient réévaluées

f

les façons traditionnelles d'aborder les questions économiques et industrielles, y compris celles du droit et des politiques en matière de travail. . . . Il est clair cependant que les politiques en matière de relations de travail ne peuvent être mises au point qu'étape par étape, les provinces jouant dans notre pays leur [TRADUCTION] «rôle fédéral classique de laboratoires d'expérimentation juridique de nos maux en matière de relations industrielles» (Paul Weiler, *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law* (1980), à la p. 11). C'est grâce

g

à ce rôle qu'elles ont joué par le passé qu'a pu croître et se développer le droit du travail qui prévaut actuellement au Canada. Les conditions variables et constamment changeantes

h

de la société moderne exigent que cela continue. Intervenir dans ce processus dynamique à ce premier stade de l'évolution de la *Charte*, en reconnaissant une protection constitutionnelle implicite du droit de grève reviendrait, selon moi, à conférer à l'une des forces en présence une arme économique qui échapperait, sous réserve de l'article premier, à tout contrôle législatif et pourrait aller jusqu'à geler les relations de travail et à restreindre

i

le processus d'évolution nécessaire pour faire face aux circonstances changeantes de la société contemporaine. Je répète que cela ne revient pas à dire que le droit de grève n'existe pas en droit ni qu'il devrait être aboli. Cela signifie simplement qu'à ce stade de l'évolution de notre *Charte* un tel droit ne devrait pas recevoir un statut constitutionnel qui porterait atteinte à l'essor futur que lui réserve le législateur.

j

[C'est moi qui souligne.]

For the above reasons, I find that the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* does not violate section 7 of the Charter by reason that it prohibits the plaintiffs from taking strike action.

However, it is my view that the penalty provision of the M.O.P.O.A., section 13, does violate the plaintiffs' constitutionally protected rights under section 7 of the Charter. There was argument made by both parties concerning the fines imposed by section 13. But the section goes much further than imposing a fine. It reads as follows:

13. (1) Where an individual, the union or a company contravenes any provision of this Act, the individual, union or company, as the case may be, is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable, for each day or part of a day during which the offence continues, to a fine

(a) subject to paragraph (b), of not less than \$500 and not more than \$1,000, in the case of an individual who is convicted of the offence;

(b) of not less than \$10,000 and not more than \$50,000 where, in the case of an individual who is convicted of the offence, the individual was an officer or representative of the union or of the company and the offence was committed while the individual was acting in that capacity; or

(c) of not less than \$20,000 and not more than \$100,000, in the case of a company or the union that is convicted of the offence.

(2) No officer or representative of a union who is convicted of an offence under this Act that was committed while the officer or representative was acting in that capacity shall be employed in any capacity by, or act as an officer or representative of, the union at any time during the five years immediately after the date of the conviction.

(3) No officer or representative of a member of the employers association, including any corporation listed in Schedule I, who is convicted of an offence under this Act shall be employed in any capacity by, or act as an officer or representative of, the employers association at any time during the five years immediately after the date of the conviction. [Emphasis added.]

Any person who contravenes any provision of the Act is guilty of an offence punishable on summary conviction. Accordingly, any longshoreman who did not return to work for whatever reason; a wilful act of disobedience, illness, obtaining a job elsewhere, death in the family or any other unforeseeable circumstance that prevented attendance at work on the day prescribed by the Act would be guilty of a summary conviction offence. The legislation makes no exceptions. The

Pour les motifs qui précèdent, j'en viens à la conclusion que la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* ne viole pas l'article 7 de la Charte en raison du fait qu'elle interdit aux demanderesse ^a de faire la grève.

Toutefois, j'estime que la pénalité prévue à l'article 13 de la L.O.P. viole les droits des demanderesse qui sont protégés sur le plan constitutionnel par l'article 7 de la Charte. Les deux parties ont ^b présenté des arguments au sujet des amendes imposées par l'article 13. Toutefois, l'article va beaucoup plus loin que d'imposer une amende. En voici le libellé:

13. (1) L'individu, le syndicat ou la société qui contrevient à la présente loi est coupable d'une infraction punissable par procédure sommaire et encourt, pour chacun des jours au cours desquels se commet ou se continue l'infraction:

^d a) sous réserve de l'alinéa b), dans le cas d'un individu, une amende de 500 \$ à 1 000 \$;

^e b) dans le cas d'un dirigeant ou d'un représentant d'une société ou du syndicat, une amende de 10 000 \$ à 50 000 \$ si l'infraction a été commise alors que l'individu agissait dans l'exécution de ses fonctions;

c) dans le cas d'une société ou du syndicat, une amende de 20 000 \$ à 100 000 \$.

(2) Les dirigeants et les représentants d'un syndicat qui ont ^f été déclarés coupables d'une infraction prévue par la présente loi commise alors qu'ils agissaient dans l'exécution de leurs fonctions ne peuvent être employés à quelque titre que ce soit par le syndicat—ou agir à titre de dirigeant ou de représentant de celui-ci—pendant les cinq ans qui suivent la déclaration de culpabilité.

(3) Les dirigeants ou les représentants d'un membre de ^g l'association patronale, y compris une société mentionnée à l'annexe I, qui ont été déclarés coupables d'une infraction prévue par la présente loi ne peuvent être employés à quelque titre que ce soit par l'association patronale—ou agir à titre de dirigeant ou de représentant de celle-ci—pendant les cinq ans ^h qui suivent la déclaration de culpabilité. [C'est moi qui souligne.]

Toute personne qui enfreint une disposition de la Loi est coupable d'une infraction punissable par ⁱ procédure sommaire. En conséquence, le débardeur qui n'est pas retourné au travail pour une raison ou pour une autre, qu'il s'agisse d'un acte volontaire de désobéissance, d'une maladie, du fait qu'il a obtenu un emploi ailleurs, d'un décès dans sa famille ou de toute autre circonstance imprévisible ^j qui l'a empêché de se rendre au travail à la date prescrite par la Loi serait coupable d'une

only conclusion can be that section 13 creates an absolute liability offence.

Counsel for the defendant suggested that had any individual been unable to return to work for justifiable reasons, these facts would have been taken into account and the individual not subjected to the penalties contained in section 13.

That may well be. But the policy of those administering the M.O.P.O.A. is not what concerns this Court. The only thing on which I can rely in order to determine whether there exists a violation of a constitutionally protected right is the legislation as it is written. In that regard, section 13 is unequivocal: any longshoreman who does not comply with the legislation and return to work is guilty of a summary conviction offence. The defendant cannot rely on the supposed reasonableness of those persons responsible for administering the Act to render it constitutionally valid where it could not otherwise be so found.

In order to understand the significance of the summary conviction offence created by section 13, one must turn to Part XXVII of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 as amended [by R.S.C., 1985, (1st Supp.), c. 27, s. 171], which deals with summary conviction offences. Section 787 of the Code provides as follows:

787. (1) Except where otherwise provided by law, every one who is convicted of an offence punishable on summary conviction is liable to a fine of not more than two thousand dollars or to imprisonment for six months or to both.

(2) Where the imposition of a fine or the making of an order for the payment of money is authorized by law, but the law does not provide that imprisonment may be imposed in default or payment of the fine or compliance with the order, the court may order that in default of payment of the fine or compliance with the order, as the case may be, the defendant shall be imprisoned for a term not exceeding six months.

Pursuant to subsection 787(2) a court of competent jurisdiction is authorized to order the accused to pay a fine; in the case at bar, the fine is set out in subsection 13(1) of the M.O.P.O.A. In the event that the accused breaches that order and

infraction punissable par procédure sommaire. La Loi ne prévoit aucune exception. Une seule conclusion s'impose: l'article 13 crée une infraction de responsabilité absolue.

^a L'avocat de la défenderesse a soutenu que, si une personne avait été incapable de retourner au travail pour des motifs valables, on aurait tenu compte de ces circonstances et les pénalités prévues à l'article 13 n'auraient pas été imposées à cette personne.

^b C'est bien possible, mais notre Cour ne peut se fonder sur la politique de ceux qui administrent la L.O.P. La seule chose dont je peux tenir compte pour déterminer s'il existe une violation d'un droit protégé par la Constitution, c'est le libellé du texte de loi. A cet égard, l'article 13 est dépourvu de toute équivoque: tout débardeur qui ne se conforme pas à la loi et ne retourne pas au travail est coupable d'une infraction punissable par procédure sommaire. La défenderesse ne saurait invoquer la conduite raisonnable des personnes chargées d'administrer la Loi pour rendre cette disposition valide sur le plan constitutionnel alors qu'elle ne l'est pas par ailleurs.

^c Pour comprendre l'importance de l'infraction punissable par procédure sommaire qui est créée par l'article 13, il faut examiner la Partie XXVII du *Code criminel*, L.R.C. (1985), chap. C-46, et ses modifications [L.R.C. (1985), (1^{er} suppl.), chap. 27, art. 171], qui porte sur les infractions punissables par procédure sommaire. Voici le texte de l'article 787 du Code:

^d 787. (1) Sauf disposition contraire de la loi, toute personne déclarée coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire est passible d'une amende maximale de deux mille dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines.

^e (2) Lorsque la loi autorise l'imposition d'une amende ou la prise d'une ordonnance pour le versement d'une somme d'argent, mais ne déclare pas qu'un emprisonnement peut être imposé à défaut du paiement de l'amende ou de l'observation de l'ordonnance, le tribunal peut ordonner que, à défaut du paiement de l'amende ou de l'observation de l'ordonnance, selon le cas, le défendeur soit emprisonné pour une période maximale de six mois.

^f Conformément au paragraphe 787(2), un tribunal compétent est autorisé à ordonner au prévenu de payer une amende; en l'espèce, l'amende est prévue au paragraphe 13(1) de la L.O.P. Si le prévenu viole cette ordonnance et qu'il omet de

fails to pay the fine he may be subject to a term of imprisonment not exceeding six months. An order of imprisonment pursuant to subsection 787(2) of the Code is within the discretion of the Court, but the possibility of such a sentence exists without a doubt. Therefore, by creating a summary conviction offence, section 13 of the M.O.P.O.A. opens the door to the possibility of imprisonment.

In *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*, the impugned legislative provision created an absolute liability offence and at the same time provided for mandatory imprisonment when a breach of the section occurred. The Supreme Court held that an absolute liability offence for which imprisonment is available as a penalty offends the principles of fundamental justice and the right to liberty under section 7 of the Charter. Lamer J. stated at page 515:

I am therefore of the view that the combination of imprisonment and of absolute liability violates s. 7 of the *Charter* and can only be salvaged if the authorities demonstrate under s. 1 that such a deprivation of liberty in breach of those principles of fundamental justice is, in a free and democratic society, under the circumstances, a justified reasonable limit to one's rights under s. 7.

There is however an important distinction to be made between the case at bar and the *Re B.C. Motor Vehicle Act* case. In the present case, it is not the breach of the impugned legislation which creates the possibility of imprisonment; rather, it is the breach of the court order to pay a fine made pursuant to subsection 787(2) of the *Criminal Code* which may lead to imprisonment, whether or not that scenario constitutes a violation of section 7 is a question which has been left unanswered by the Supreme Court in the *Re B.C. Motor Vehicle Act* case wherein Lamer J. stated at pages 515-516:

As no one has addressed imprisonment as an alternative to the non-payment of a fine, I prefer to express any views in relation to s. 7 as regards that eventuality as a result of a conviction for an absolute liability offence . . . Those issues were not addressed by the court below and it would be unwise to attempt to address them here. It is sufficient and desirable for this appeal to make the findings I have and no more, that is, that no imprisonment may be imposed for an absolute liability

payer l'amende, il pourra être condamné à une peine d'emprisonnement d'au plus six mois. Une ordonnance d'emprisonnement fondée sur le paragraphe 787(2) du Code est une sanction qui relève du pouvoir discrétionnaire du tribunal, mais la possibilité de cette sentence existe sans l'ombre d'un doute. En conséquence, en créant une infraction punissable par procédure sommaire, l'article 13 de la L.O.P. rend possible la peine d'emprisonnement.

Dans l'arrêt du *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, la disposition législative attaquée créait une infraction de responsabilité absolue et prévoyait également une peine d'emprisonnement obligatoire dans les cas de violation de la disposition. La Cour suprême a décidé qu'une disposition créant une infraction de responsabilité absolue et permettant à son égard l'imposition d'une peine d'emprisonnement viole les principes de justice fondamentale et le droit à la liberté qui découlent de l'article 7 de la Charte. Voici ce qu'a dit le juge Lamer à la page 515:

Je suis donc d'avis que la combinaison de l'emprisonnement et de la responsabilité absolue viole l'art. 7 de la *Charte* et ne peut être maintenue que si les autorités démontrent, en vertu de l'article premier, qu'une telle atteinte à la liberté, qui va à l'encontre de ces principes de justice fondamentale, constitue, dans le cadre d'une société libre et démocratique, dans les circonstances, une limite raisonnablement justifiée aux droits garantis par l'art. 7.

Toutefois, il existe une distinction importante entre le présent litige et l'arrêt précité. En l'espèce, ce n'est pas la violation de la loi attaquée qui ouvre la voie à la peine d'emprisonnement; c'est plutôt la violation de l'ordonnance de la cour relative au paiement d'une amende, laquelle ordonnance est rendue conformément au paragraphe 787(2) du *Code criminel*, qui peut mener à l'emprisonnement. La question de savoir si cela constitue ou non une violation de l'article 7 est une question à laquelle la Cour suprême n'a pas répondu dans l'arrêt du *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, où le juge Lamer a fait les commentaires suivants aux pages 515 et 516:

Comme personne n'a traité de l'emprisonnement en tant que peine possible faute de paiement de l'amende, je préfère ne pas exprimer d'avis relativement à l'art. 7 sur cette possibilité dans le cas où quelqu'un aurait été déclaré coupable d'une infraction de responsabilité absolue . . . Ces questions n'ont pas été abordées par la Cour d'appel et il ne serait pas sage de tenter de les aborder ici. Pour les fins du présent pourvoi, il suffit et il est préférable de conclure comme je l'ai fait sans plus, savoir

offence and, consequently, given the question put to us, an offence punishable by imprisonment cannot be an absolute liability offence.

I am of the opinion that imprisonment as an alternative to the non-payment of a fine as a result of a conviction for an absolute liability offence violates section 7 of the Charter. It is uncontradictable that the possibility of imprisonment is not inevitable in such a case as it is when absolute liability and imprisonment are coupled together. Nevertheless, the possibility of imprisonment is certain. And that fact convinces me that the dicta of the Supreme Court in the *Re B.C. Motor Vehicle Act* case is applicable to cases of this nature. At page 515 Lamer J. states:

In my view it is because absolute liability offends the principles of fundamental justice that this court created presumptions against legislatures having intended to enact offences of a regulatory nature falling within that category. This is not to say, however, and to that extent I am in agreement with the Court of Appeal, that, as a result, absolute liability *per se* offends s. 7 of the *Charter*.

A law enacting an absolute liability offence will violate s. 7 of the Charter only if and to the extent that it has the potential of depriving of life, liberty, or security of the person.

Obviously, imprisonment (including probation order) deprives persons of their liberty. An offence has that potential as of the moment it is open to the judge to impose imprisonment. There is no need that imprisonment, as in s. 94(2), be made mandatory. [Emphasis added.]

In my view, section 13 of the M.O.P.O.A., like subsection 94(2) of the British Columbia *Motor Vehicle Act*, is a law which has the potential to convict a person who has not really done anything wrong. Furthermore, it has the potential of depriving the plaintiffs of their right to life, liberty and security of the person by resorting to the summary conviction provisions of the *Criminal Code*, which leaves it open to a judge to impose a term of imprisonment for non-payment of a fine. It would be, as far as I am concerned, inconsistent with the reasoning of the Supreme Court in the *Re B.C. Motor Vehicle Act* case to conclude that the protection of section 7 did not extend to cover these circumstances. For these reasons, I find that sec-

qu'aucune peine d'emprisonnement ne peut être imposée pour une infraction de responsabilité absolue et, en conséquence, étant donné la question qui nous est soumise, qu'une infraction punissable de l'emprisonnement ne peut pas être une infraction de responsabilité absolue.

a

Je suis d'avis que l'emprisonnement comme solution de rechange au défaut de payer une amende lors d'une déclaration de culpabilité se rapportant à une infraction de responsabilité absolue viole l'article 7 de la Charte. Il est indéniable que la possibilité d'emprisonnement peut être évitée dans ce cas, alors qu'elle ne peut l'être lorsque la responsabilité absolue et la peine d'emprisonnement sont réunis. Néanmoins, la possibilité d'emprisonnement est certaine. Et ce fait me convainc que la remarque de la Cour suprême dans l'arrêt du *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.* s'applique à des cas de cette nature. À la page 515, le juge Lamer s'exprime en ces termes:

b

c

d

À mon avis, c'est parce que la responsabilité absolue viole les principes de justice fondamentale que cette Cour a créé des présomptions selon lesquelles les législatures n'ont pas voulu définir des infractions de nature réglementaire appartenant à cette catégorie. Cela ne veut pas dire toutefois, ce sur quoi je suis d'accord avec la Cour d'appel, qu'il en résulte que la responsabilité absolue contrevient en soi à l'art. 7 de la *Charte*.

e

Une loi qui définit une infraction de responsabilité absolue ne violera l'art. 7 de la Charte que si et dans la mesure où elle peut avoir comme conséquence de porter atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne.

f

Manifestement, l'emprisonnement (y compris les ordonnances de probation) prive les personnes de leur liberté. Une infraction peut avoir cet effet dès que le juge peut imposer l'emprisonnement. Il n'est pas nécessaire que l'emprisonnement soit obligatoire comme c'est le cas au par. 94(2). [C'est moi qui souligne.]

g

h

i

j

À mon avis, à l'instar du paragraphe 94(2) du *Motor Vehicle Act* de la Colombie Britannique, l'article 13 de la L.O.P. est une disposition qui peut entraîner une déclaration de culpabilité à l'encontre d'une personne qui n'a vraiment rien fait de mal. En outre, elle peut avoir pour effet de priver les demandresses de leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne en prévoyant l'application des dispositions du *Code criminel* sur la procédure sommaire, ce qui permet au juge d'imposer une peine d'emprisonnement en raison du défaut de payer une amende. À mon avis, dire que la protection de l'article 7 ne couvre pas ces circonstances serait incompatible avec le raisonnement adopté par la Cour suprême dans l'arrêt du

tion 13 of the M.O.P.O.A. is offensive to section 7 of the Charter.

As to whether section 1 of the Charter can save section 13 of the M.O.P.O.A., I conclude that it cannot and adopt the dicta of Lamer J. in the *Re B.C. Motor Vehicle Act* case at page 518:

Administrative expediency, absolute liability's main supportive argument, will undoubtedly under s. 1 be invoked and occasionally succeed. Indeed, administrative expediency certainly has its place in administrative law. But when administrative law chooses to call in aid imprisonment through penal law, indeed sometimes criminal law and the added stigma attached to a conviction, exceptional, in my view, will be the case where the liberty or even the security of the person guaranteed under s. 7 should be sacrificed to administrative expediency. Section 1 may for reasons of administrative expediency, successfully come to the rescue of an otherwise violation of s. 7, but only in cases arising out of exceptional conditions, such as natural disasters, the outbreak of war, epidemics, and the like. [Emphasis added.]

I have not commented this far on the eight or nine days of extensive evidence led by the Crown concerning the possible economic impact that the stoppage of work at the west coast ports could have brought about. All that evidence was directed to section 1 arguments under the Charter in an attempt to justify the impugned legislation. I do not take issue with the fact that it was highly desirable for the labour dispute between the plaintiffs unions and the B.C.M.E.A. to be resolved. But the question which I must ask is whether the defendant has demonstrated as justifiable that the risk of imprisonment of a few innocent plaintiffs is, given the desirability of ending the labour dispute between the parties, a reasonable limit in a free and democratic society. I do not hesitate to find that this demonstration has not in the least been satisfied. The defendant not only failed to provide any sound evidence of losses or serious economic consequences resulting from previous port work stoppages (which lasted anywhere from sixteen to forty-seven days) but did not satisfy me that the work stoppage in this case (which lasted for only five days) caused any hardship whatsoever.

Renvoi: Motor Vehicle Act de C.-B. Pour ces motifs, je suis d'avis que l'article 13 de la L.O.P. va à l'encontre de l'article 7 de la Charte.

a Quant à la question de savoir si l'article 1 de la Charte peut avoir pour effet de protéger l'article 13 en question, je réponds que non et j'adopte le raisonnement du juge Lamer dans la cause du *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, à la page 518:

b On invoquera sans doute, en vertu de l'article premier, la commodité administrative qui est l'argument principal en faveur de la responsabilité absolue, et parfois on le fera avec succès bien que j'oserais prédire que cela se produira rarement. En fait, la commodité administrative a certainement sa place en droit administratif. Cependant, lorsque le droit administratif fait appel à l'emprisonnement au moyen du droit pénal et parfois même du droit criminel et vu les stigmates découlant d'une condamnation, ce sera par exception, à mon avis, qu'il y aura lieu de sacrifier la liberté ou même la sécurité de la personne garanties à l'art. 7 à la commodité administrative. L'article premier peut, pour des motifs de commodité administrative, venir sauver ce qui constituerait par ailleurs une violation de l'art. 7, mais seulement dans les circonstances qui résultent de conditions exceptionnelles comme les désastres naturels, le déclenchement d'hostilités, les épidémies et ainsi de suite. [C'est moi qui souligne.]

c Jusqu'à présent, je n'ai formulé aucun commentaire sur la preuve de huit ou neuf jours que la Couronne a présentée au sujet des répercussions économiques que l'arrêt de travail aux ports de la côte ouest aurait pu entraîner. Toute cette preuve portait sur des arguments fondés sur l'article 1 de la Charte et visait à démontrer le bien-fondé de la loi attaquée. Il est vrai qu'il était très souhaitable que les demanderesse et la B.C.M.E.A. règlent le conflit de travail qui les opposait. Cependant, la question que je dois me poser est celle de savoir si la défenderesse a démontré que le risque d'emprisonnement de certains membres innocents des demanderesse, compte tenu du fait qu'il était souhaitable de mettre fin au conflit entre les parties, est justifiable comme limite raisonnable dans le cadre d'une société libre et démocratique. Je n'hésite pas à dire que cette preuve est loin d'avoir été établie. Non seulement la défenderesse n'a pas présenté de preuve valable au sujet des pertes ou des conséquences économiques graves découlant des arrêts de travail antérieurs aux ports (lesquels ont duré de seize à quarante-sept jours), mais elle ne m'a pas convaincu que l'arrêt de travail dans ce cas-ci (qui n'a duré que cinq jours) a causé un préjudice quelconque.

In the result, I find that the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* does not violate paragraph 2(d) or section 7 of the Charter, with the exception of section 13 of the Act, which I declare to be inconsistent with section 7 of the Charter and of no force or effect. Costs to the plaintiffs.

En conséquence, je suis d'avis que la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* ne viole pas l'alinéa 2d) ou l'article 7 de la Charte, sauf dans le cas de l'article 13 de la Loi, que je déclare nul et non avvenu pour le motif qu'il est incompatible avec l'article 7 de la Charte. Les dépens sont adjugés en faveur des demandresses.