

A-240-90

**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* (Appellants)**

v.

**Her Majesty the Queen (Respondent)**

*INDEXED AS: INTERNATIONAL LONGSHOREMEN'S AND WAREHOUSEMEN'S UNION—CANADA AREA LOCAL 500 v. CANADA (C.A.)*

Court of Appeal, Heald, Décary and Létourneau J.J.A.—Vancouver, September 16, 17, 18; Ottawa, September 24, 1992.

*Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Freedom of association — Back-to-work legislation, Maintenance of Ports Operations Act, 1986 not violating Charter, s. 2(d) — Right to freedom of association under s. 2(d) protecting right to establish, belong to and maintain association, not right to strike or lockout or to bargain collectively — Adverse effects of constitutionalization of right to strike on social and legal fabric.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Back-to-work legislation, Maintenance of Ports Operations Act, 1986, prohibiting strike action, not violating Charter, s. 7 — Workers could exercise rights individually, but not assert individual rights collectively — Charter, s. 7 dealing with individual, not collective rights — S. 7 protecting interests properly and traditionally within domain of judiciary — Right to strike and Parliament's right to curtail it in public interest in appropriate circumstances never within domain of judiciary — Same reasoning applicable to determination of scope of freedom of association as related to right of union members to strike applies to determination of scope of right to liberty under s. 7 for same purpose — Act, s. 13 providing for possibility of imprisonment in default of payment of fine, creating strict liability offence — Not violating Charter, s. 7 — Rebuttable presumption public welfare offences strict liability offences unless clear indication intention to create absolute liability offence — Act creating regulatory scheme protecting public interest while new collective agreement negotiated, public welfare statute — Nothing in Act showing intent to create absolute liability offence.*

A-240-90

**Le Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada, sections locales 500, 502, 503, 504, 505, 506, 508, 515 et 519; et toutes les personnes qui travaillent habituellement dans le domaine du débardage et 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* (appelants)**

c.

**Sa Majesté la Reine (intimée)**

*RÉPERTORIÉ: SYNDICAT INTERNATIONAL DES DÉBARDEURS ET MAGASINIERS—CANADA, SECTION LOCALE 500 c. CANADA (C.A.)*

Cour d'appel, juges Heald, Décary et Létourneau, J.C.A.—Vancouver, 16, 17, 18 septembre; Ottawa, 24 septembre 1992.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'association — La Loi de 1986 sur les opérations portuaires, relative au retour au travail, ne viole pas l'art. 2d) de la Charte — La liberté d'association garantie par l'art. 2d) protège le droit de créer une association, de la maintenir et d'en être membre, mais elle ne couvre pas le droit de faire la grève, de décréter un lock-out ou de négocier collectivement — Effets négatifs de la protection constitutionnelle du droit de grève sur l'édifice social et juridique.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — La loi sur le retour au travail, soit la Loi de 1986 sur les opérations portuaires, qui interdit de faire la grève, ne viole pas l'art. 7 de la Charte — Chaque travailleur est libre d'exercer ses droits individuellement, mais non de faire valoir collectivement ses droits individuels — L'art. 7 de la Charte vise les droits individuels et non les droits collectifs — Il protège les intérêts qui relèvent traditionnellement et à proprement parler du pouvoir judiciaire — Le droit de faire la grève et le droit du Parlement, dans des circonstances appropriées, de le restreindre dans l'intérêt public, n'ont jamais traditionnellement relevé du pouvoir judiciaire — Le raisonnement applicable pour établir les limites de la liberté d'association dans la mesure où elle est reliée au droit des syndiqués de faire la grève est le même quand il s'agit d'établir les limites du droit à la liberté en vertu de l'art. 7 à cette même fin — L'art. 13 de la Loi, qui rend possible la peine d'emprisonnement en cas d'omission de payer l'amende, crée une infraction de responsabilité stricte — Il ne porte pas atteinte à l'art. 7 de la Charte — Il existe une présomption réfutable selon laquelle les infractions contre le bien-être public sont des infractions de responsabilité stricte à moins qu'il soit clairement indiqué qu'on entend en faire une infraction de responsabilité absolue*

— Une loi créant un régime de réglementation qui protège l'intérêt public au cours des négociations d'une nouvelle convention collective est une loi relative au bien-être public — Rien dans la Loi ne montre l'intention de créer une infraction de responsabilité absolue.

*Labour relations — Back-to-work legislation — Maintenance of Ports Operations Act, 1986 ending lockout, extending duration of collective agreement and ensuring resumption of work at west coast ports, not violating Charter, ss. 2(d), 7 — Act, s. 13, providing for possibility of imprisonment in default of payment of fine, strict liability offence — Not violating Charter, s. 7.*

*Relations du travail — Loi sur le retour au travail — La Loi de 1986 sur les opérations portuaires, qui a mis fin à un lock-out, a prolongé la durée de la convention collective et a fait en sorte que le travail dans les ports de la côte ouest reprenne, ne viole ni l'art. 2d) ni l'art. 7 de la Charte — L'art. 13 de la Loi, qui rend possible la peine d'emprisonnement en cas d'omission de payer l'amende, crée une infraction de responsabilité stricte — Il ne viole pas l'art. 7 de la Charte.*

This was an appeal from the trial judgment holding that the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986*—except for the penalty provision—did not violate the Charter, paragraph 2(d) and section 7 and a cross-appeal from the finding that section 13 of the back-to-work legislation did violate Charter, section 7. The Act ended a lockout, extended the duration of the most recent collective agreement and ensured the resumption of work in the ports on the west coast of Canada. The Trial Judge found that section 13, which provided for the possibility of imprisonment in default of payment of a fine, created an absolute liability offence and therefore violated section 7. The appellants invited the Court to revisit four Supreme Court of Canada cases which held that the right to freedom of association under Charter, paragraph 2(d) protects the freedom to establish, belong to and maintain an association, but does not extend to protection of the right to strike or lockout or to bargain collectively. It was submitted that every worker has a right to choose not to work except under terms and conditions he has agreed to and, if necessary to freely withdraw his labour upon expiry of his contract of employment. The union argued that by forcing longshoremen to work in a particular location on certain terms and conditions on pain of criminal conviction, substantial fines and the threat of imprisonment, the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* compelled them to return to work under terms and conditions that had been lawfully repudiated thereby infringing their right to liberty under section 7.

Il s'agit d'un appel interjeté contre un jugement de la Section de première instance portant que la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires*, à l'exception de la disposition pénale, ne viole ni l'alinéa 2d) ni l'article 7 de la Charte, et d'un appel incident interjeté contre la conclusion selon laquelle l'article 13 de la loi sur le retour au travail viole l'article 7 de la Charte. La Loi a mis fin à un lock-out, elle a prolongé la durée de la convention collective la plus récente et elle a fait en sorte que le travail dans les ports de la côte ouest du Canada reprenne. Le juge de première instance a conclu que l'article 13, qui rend possible la peine d'emprisonnement en cas d'omission de payer l'amende, crée une infraction de responsabilité absolue et viole par conséquent l'article 7. Les appelants ont invité cette Cour à revoir les quatre décisions de la Cour suprême du Canada selon lesquelles, si la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d) de la Charte protège la liberté de créer une association, de la maintenir et d'en être membre, elle ne couvre pas le droit de faire la grève, de décréter un lock-out ou de négocier collectivement. On a soutenu que les travailleurs ont le droit de décider de ne travailler que selon des conditions qu'ils ont acceptées et, si nécessaire, de refuser librement de fournir leurs services à l'expiration de leur contrat de travail. Selon le syndicat, en forçant les débardeurs à exécuter leurs tâches dans un endroit particulier et selon certaines conditions sous peine de déclaration de culpabilité criminelle, d'amendes considérables et de possibilités d'emprisonnement, la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* les a contraints à retourner au travail selon des conditions qui ont été légalement répudiées, et elle a ainsi violé leur droit à la liberté garanti à l'article 7.

*Held*, the appeal should be dismissed; the cross-appeal should be allowed.

*Arrêt*: l'appel doit être rejeté; l'appel incident doit être accueilli.

As to contravention of paragraph 2(d), there was no valid reason to revisit the four Supreme Court of Canada decisions by which this Court was bound. The constitutionalization of the right to strike would have adverse effects upon the Canadian social and legal fabric.

En ce qui concerne la violation de l'alinéa 2d), il n'y a aucune raison valable de revoir les quatre décisions de la Cour suprême du Canada par lesquelles cette Cour est liée. La protection constitutionnelle du droit de grève aurait des effets négatifs sur l'édifice social et juridique canadien.

The purpose of the legislation was not to compel forced labour in violation of one's right to liberty under section 7. Under the Act, every worker remained free to exercise his or her rights individually. An employee could, without incurring penal sanctions, resign or retire, go on vacation or sick leave. Employees were merely prevented from resorting to collective action to assert their individual rights. Charter, section 7 deals

La Loi ne visait pas à contraindre quiconque à travailler en violation de son droit à la liberté prévu à l'article 7. En vertu de la Loi, chaque travailleur demeurait libre d'exercer ses droits individuellement. L'employé pouvait, sans encourir de sanctions pénales, démissionner ou prendre sa retraite, prendre un congé annuel ou un congé de maladie. Il était simplement interdit aux employés de recourir à un geste collectif pour faire

with individual rights, not collective rights such as the right of union members to strike. This approach was consistent with case law which has tended to see section 7 as protecting interests "that are properly and have been traditionally within the domain of the judiciary". The right to strike and the right of Parliament to curtail it in the public interest in appropriate circumstances had never been within the domain of the judiciary. This interpretation avoided "the pitfalls of judicial interference in general public policy". The reasoning applicable to a determination of the scope of freedom of association as it related to the right of union members to strike applied as well to the determination of the scope of the right to liberty under section 7 for that same purpose. Union members as a collective group cannot do indirectly under section 7 what they cannot do directly under paragraph 2(d).

Section 13 created a valid strict liability offence, which did not offend Charter, section 7. There is a rebuttable presumption that public welfare or regulatory offences are strict liability offences for which the common law defences of due diligence and reasonable mistake of fact are available, unless there is a clear indication from the legislature that it intends to make it an absolute liability offence. The back-to-work legislation was a public welfare statute which created a regulatory scheme protecting the public interest while a new collective agreement was being negotiated. There was nothing in the Act to show any intent to make section 13 an absolute liability offence.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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.

*Maintenance of Ports Operations Act, 1986*, S.C. 1986, c. 46, ss. 3, 5, 8, 12, 13.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### FOLLOWED:

*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. (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; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367; [1990] N.W.T.R. 289; (1990), 72 D.L.R.

valoir leurs droits individuels. L'article 7 de la Charte vise les droits individuels et non les droits collectifs comme celui des syndiqués de faire la grève. Cette démarche était conforme à la jurisprudence qui tend à donner à l'article 7 le rôle de protecteur des intérêts «qui relèvent traditionnellement et à proprement parler du pouvoir judiciaire». Le droit de faire la grève et le droit du Parlement, dans des circonstances appropriées, de le restreindre dans l'intérêt public, n'ont jamais traditionnellement relevé du pouvoir judiciaire. Cette interprétation évite «les pièges d'une ingérence de l'appareil judiciaire dans le domaine public en général». Le raisonnement applicable pour établir les limites de la liberté d'association dans la mesure où elle est reliée au droit des syndiqués de faire la grève est le même quand il s'agit d'établir les limites du droit à la liberté en vertu de l'article 7 à cette même fin. Comme groupe, les syndiqués ne peuvent faire indirectement, en vertu de l'article 7, ce qu'ils ne peuvent faire directement en vertu de l'article 2d).

L'article 13 crée une infraction valide de responsabilité stricte qui ne porte pas atteinte à l'article 7 de la Charte. Il existe une présomption réfutable selon laquelle les infractions contre le bien-être public et les infractions de nature réglementaire sont des infractions de responsabilité stricte auxquelles on peut opposer les défenses de common law de diligence raisonnable et d'erreur de fait raisonnable à moins que le législateur indique clairement qu'il entend en faire une infraction de responsabilité absolue. La loi sur le retour au travail est une loi relative au bien-être public créant un régime de réglementation qui protège l'intérêt public au cours des négociations d'une nouvelle convention collective. Rien dans la Loi ne montre la moindre intention de faire de l'article 13 une infraction de responsabilité absolue.

#### LOI 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2d), 7.

*Loi de 1986 sur les opérations portuaires*, S.C. 1986, ch. 46, art. 3, 5, 8, 12, 13.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS SUIVIES:

*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; *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; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; [1990] N.W.T.R. 289; (1990), 72

(4th) 1; [1990] 5 W.W.R. 385; 90 C.L.L.C. 14,031; 49 C.R.R. 193; 112 N.R. 269.

## APPLIED:

*R. v. Martin*, [1992] 1 S.C.R. 838; (1992), 7 O.R. (3d) 319; affg (1991), 2 O.R. (3d) 16; 63 C.C.C. (3d) 71; 43 O.A.C. 378 (C.A.); *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man. R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 109 N.R. 81; *R. on the information of Mark Caswell v. Corporation of City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299; (1978), 85 D.L.R. (3d) 161; 40 C.C.C. (2d) 353; 7 C.E.L.R. 53; 3 C.R. (3d) 30; 21 N.R. 295; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; (1990) 67 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. (3d) 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 39 O.A.C. 161; 106 N.R. 161.

## REFERRED TO:

*Irwin Toy 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; *R. v. Desgagnes*, no. 27-11828-755, S.P. 1975, Montréal, not reported; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1992] 2 F.C. 130 (C.A.); *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; (1991), 67 C.C.C. (3d) 193; 8 C.R. (4th) 145; *Strasser v. Roberge*, [1979] 2 S.C.R. 953; (1979), 103 D.L.R. (3d) 193; 40 C.C.C. (2d) 129; 79 C.L.L.C. 14,233; 29 N.R. 541; *Allard (Ghislain) and Ville de Montreal*, [1982] 2 Can. L.R.B.R. 8; 82 C.L.L.C. 14,171.

## AUTHORS CITED

Law Reform Commission of Canada, *Criminal Responsibility for Group Action* (Working Paper No. 16) Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1976.

APPEAL and cross-appeal from trial judgment, *International Longshoremen's and Warehousemen's Union—Canada Area Local 500 v. Canada*, [1990] 2 F.C. 449; (1990), 69 D.L.R. (4th) 85; 90 CLLC 14,014; 33 F.T.R. 161 (T.D.). Appeal dismissed, cross-appeal allowed.

## COUNSEL:

*P. Nicholas M. Glass* and *Mari A. Worfolk* for appellants.  
*Eric A. Bowie, Q.C.* and *Meg Kinnear* for respondent.

D.L.R. (4th) 1; [1990] 5 W.W.R. 385; 90 C.L.L.C. 14,031; 49 C.R.R. 193; 112 N.R. 269.

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*R. c. Martin*, [1992] 1 R.C.S. 838; (1992), 7 O.R. (3d) 319; conf. (1991), 2 O.R. (3d) 16; 63 C.C.C. (3d) 71; 43 O.A.C. 378 (C.A.); *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man. R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 109 N.R. 81; *R. sur la dénonciation de Mark Caswell c. Corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299; (1978), 85 D.L.R. (3d) 161; 40 C.C.C. (2d) 353; 7 C.E.L.R. 53; 3 C.R. (3d) 30; 21 N.R. 295; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et des recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; (1990) 67 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. (3d) 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 39 O.A.C. 161; 106 N.R. 161.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Irwin Toy 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; *R. v. Desgagnes*, no. 27-11828-755, C.S.P. 1975, Montréal, non publié; *Canadian Assn. of Regulated Importers c. Canada (Procureur général)*, [1992] 2 C.F. 130 (C.A.); *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; (1991), 67 C.C.C. (3d) 193; 8 C.R. (4th) 145; *Strasser c. Roberge*, [1979] 2 R.C.S. 953; (1979), 103 D.L.R. (3d) 193; 40 C.C.C. (2d) 129; 79 C.L.L.C. 14,233; 29 N.R. 541; *Allard (Ghislain) and Ville de Montreal*, [1982] 2 Can. L.R.B.R. 8; 82 C.L.L.C. 14,171.

## DOCTRINE

Commission de réforme du droit du Canada, *Responsabilité pénale et conduite collective* (Document de travail n° 16) Ottawa: Commission de réforme du droit du Canada, 1976.

APPEL et appel incident contre un jugement de première instance, *Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada, section locale 500 c. Canada*, [1990] 2 C.F. 449; (1990), 69 D.L.R. (4th) 85; 90 CLLC 14,014; 33 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.). Appel rejeté, appel incident accueilli.

## AVOCATS:

*P. Nicholas M. Glass* et *Mari A. Worfolk* pour les appelants.  
*Eric A. Bowie, c.r.* et *Meg Kinnear* pour l'intimée.

## SOLICITORS:

*Swinton & Company*, Vancouver, for appellants.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

LÉTOURNEAU J.A.:

Facts and Issues

This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1990] 2 F.C. 449] dealing with the constitutionality of the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986*,<sup>1</sup> the so-called back-to-work legislation enacted by Parliament which put an end to a lockout and ensured that the work in the ports of the west coast of Canada would resume.

The appellants, the International Longshoremen's and Warehousemen's Union and persons ordinarily employed in longshoring or other related operations who were subject to the provisions of the Act, challenged the Act on the basis that it violated 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]]. Paragraph 2(d) guarantees freedom of association and section 7 the 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.

The learned Trial Judge found that the back-to-work legislation did not violate paragraph 2(d) and section 7, except for the penalty provision found in section 13 of that legislation which he concluded was inconsistent with section 7 of the Charter and consequently of no force or effect.

On appeal to this Court, the appellants submit that the learned Trial Judge erred in holding that the Act did not violate paragraph 2(d) and section 7 of the

<sup>1</sup> S.C. 1986, c. 46.

## PROCUREURS:

*Swinton & Company*, Vancouver, pour les appelants.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée.

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

LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.:

Les faits et les questions en litige

Le présent appel est interjeté contre un jugement de la Section de première instance [[1990] 2 C.F. 449] portant sur la constitutionnalité de la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires*<sup>1</sup>, qu'on a appelée la loi sur le retour au travail adoptée par le Parlement pour mettre fin à un lock-out et pour faire en sorte que le travail dans les ports de la côte ouest du Canada reprenne.

Les appelants, le Syndicat international des débardeurs et magasiniers et les personnes qui travaillent habituellement dans le domaine du débardage et qui poursuivent des activités connexes et qui sont assujetties aux dispositions de la Loi, ont contesté celle-ci pour le motif qu'elle 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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. L'alinéa 2d) garantit la liberté d'association alors que l'article 7 assure que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Le juge de première instance a conclu que la loi sur le retour au travail ne viole ni l'alinéa 2d) ni l'article 7, à l'exception de la disposition pénale prévue à l'article 13 de cette Loi qui, selon lui, est inopérant en raison de son incompatibilité avec l'article 7 de la Charte.

En appel devant cette Cour, les appelants soutiennent que le juge de première instance a commis une erreur en concluant que la Loi ne viole ni l'alinéa 2d)

<sup>1</sup> S.C. 1986, ch. 46.

Charter. They also contend that the Trial Judge erred in severing section 13 from the rest of the Act, leaving the balance of the Act valid. In a cross-appeal, the respondent, Her Majesty the Queen, submits that the Trial Judge misconstrued the law in deciding that section 13 of the Act violated section 7 of the Charter because it created an offence of absolute liability with a possibility of imprisonment in default of payment of a fine. Alternatively, the respondent argues that if it did violate section 7, it could be saved under section 1 of the Charter as the legislation had a sufficiently important objective to override the rights in question. Furthermore, the respondent claims that the Trial Judge erred in law in awarding costs to the appellants who had lost on all the major issues but succeeded only on a minor point. Therefore, the respondent requests that it be granted costs in both Divisions of this Court.

Paragraph 2(d) of the Charter: the right to freedom of association and the right to collectively bargain and to strike

The appellants invited this Court to revisit the four decisions of the Supreme Court of Canada<sup>2</sup> which ruled that the right to freedom of association under paragraph 2(d) of the Charter, while it protects the freedom to establish, belong to and maintain an association, does not extend to the protection of the right to strike or lockout or to bargain collectively. They could not give any valid reasons or justifications for doing so. The Trial Judge rightly decided that he was unquestionably bound by those decisions of the Supreme Court of Canada. Likewise, this Court is similarly bound.

One needs only read the decision of the Supreme Court in the *Alberta Reference*, [1987] 1 S.C.R. 313, to be convinced of the tremendous impact the constitutionalization of the right to strike would have on our social and legal fabric. At pages 416-417, McIn-

ni l'article 7 de la Charte. Le juge de première instance, soutiennent-ils, a également commis une erreur en dissociant l'article 13 du reste de la Loi pour maintenir la validité de cette dernière. Dans un appel incident, l'intimée, Sa Majesté la Reine, soutient que le juge de première instance a mal interprété la loi en décidant que l'article 13 de celle-ci porte atteinte à l'article 7 de la Charte parce qu'il crée une infraction de responsabilité absolue ouvrant la voie à une peine d'emprisonnement en cas d'omission de payer l'amende. Subsidiairement, l'intimée soutient que s'il viole effectivement l'article 7, l'article 13 peut se justifier en vertu de l'article premier de la Charte, l'objectif de la Loi étant suffisamment important pour l'emporter sur les droits en question. En outre, soutient l'intimée, le juge de première instance a commis une erreur de droit en adjugeant les dépens aux appelants dont l'action a été rejetée sur toutes les questions principales à l'exception d'un seul point accessoire. Par conséquent, l'intimée demande les dépens dans les deux sections de cette Cour.

L'alinéa 2d) de la Charte: le droit à la liberté d'association et le droit de négocier collectivement et de faire la grève

Les appelants ont invité cette Cour à revoir les quatre décisions de la Cour suprême du Canada<sup>2</sup> selon lesquelles, si la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d) de la Charte protège la liberté de créer une association, de la maintenir et d'en être membre, elle ne couvre pas le droit de faire la grève, de décréter un lock-out ou de négocier collectivement. Ils n'ont pu motiver ou justifier valablement cette demande. Le juge de première instance s'est à juste titre considéré incontestablement lié par ces décisions de la Cour suprême du Canada. Cette Cour l'est également.

Il suffit de lire la décision de la Cour suprême dans le *Renvoi de l'Alberta*, [1987] 1 R.C.S. 313, pour être convaincu des répercussions extraordinaires qu'une protection constitutionnelle du droit de grève aurait sur notre édifice social et juridique. Aux pages 416 et

<sup>2</sup> *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; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367.

<sup>2</sup> *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; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367.

tyre J., after having alluded to the chilling effect it could have on the development of labour relations and on the legislative development of the right itself, wrote:

To constitutionalize a particular feature of labour relations by entrenching a right to strike would have other adverse effects. Our experience with labour relations has shown that the courts, as a general rule, are not the best arbiters of disputes which arise from time to time. Labour legislation has recognized this fact and has created other procedures and other tribunals for the more expeditious and efficient settlement of labour problems. Problems arising in labour matters frequently involve more than legal questions. Political, social, and economic questions frequently dominate in labour disputes. The legislative creation of conciliation officers, conciliation boards, labour relations boards, and labour dispute-resolving tribunals, has gone far in meeting needs not attainable in the court system. The nature of labour disputes and grievances and the other problems arising in labour matters dictates that special procedures outside the ordinary court system must be employed in their resolution. Judges do not have the expert knowledge always helpful and sometimes necessary in the resolution of labour problems. The courts will generally not be furnished in labour cases, if past experience is to guide us, with an evidentiary base upon which full resolution of the dispute may be made. In my view, it is scarcely contested that specialized labour tribunals are better suited than courts for resolving labour problems, except for the resolution of purely legal questions. If the right to strike is constitutionalized, then its application, its extent, and any questions of its legality, become matters of law. This would inevitably throw the courts back into the field of labour relations and much of the value of specialized labour tribunals would be lost.

He went on further to say at pages 419-420:

A further problem will arise from constitutionalizing the right to strike. In every case where a strike occurs and relief is sought in the courts, the question of the application of s. 1 of the *Charter* may be raised to determine whether some attempt to control the right may be permitted. This has occurred in the case at bar. The section 1 inquiry involves the reconsideration by a court of the balance struck by the Legislature in the development of labour policy. The Court is called upon to determine, as a matter of constitutional law, which government services are essential and whether the alternative of arbitration is adequate compensation for the loss of a right to strike. In the *PSAC* case, the Court must decide whether mere postponement of collective bargaining is a reasonable limit, given the Government's substantial interest in reducing inflation and the growth in government expenses. In the *Dairy Workers* case, the Court is asked to decide whether the harm caused to dairy

417, après avoir fait allusion au risque que cette protection freine l'évolution des relations de travail et l'essor législatif du droit lui-même, le juge McIntyre a écrit:

Constitutionnaliser un aspect particulier des relations de travail par l'enchâssement du droit de grève aurait d'autres effets négatifs. Notre expérience en matière de relations de travail montre que les tribunaux, en règle générale, ne sont pas les meilleurs arbitres des différends qui peuvent surgir à l'occasion. La législation du travail a reconnu ce fait, en créant d'autres procédures et d'autres tribunaux en vue d'obtenir un règlement plus prompt et efficace des problèmes qui surviennent dans le domaine du travail. Souvent, les problèmes en matière de travail ne se résument pas à des questions juridiques. Des questions politiques, sociales et économiques dominent fréquemment les conflits de travail. La création par voie législative de conciliateurs, de conseils d'arbitrage, de commissions des relations du travail et de tribunaux du travail a permis, dans une large mesure, de répondre à des besoins auxquels ne pouvait satisfaire le système judiciaire. La nature des conflits de travail, des griefs et des autres problèmes qui surgissent dans ce domaine, commande le recours à des procédures spéciales, en dehors du système judiciaire ordinaire, pour les résoudre. Les juges n'ont pas les connaissances spécialisées toujours utiles et parfois nécessaires pour résoudre les problèmes en matière de travail. Les tribunaux en général ne disposent pas dans ces affaires, si l'expérience passée peut nous guider, d'un fondement probatoire qui puisse permettre de résoudre complètement le différend. À mon avis, il n'est guère contesté que les tribunaux spécialisés en matière de relations de travail sont mieux équipés que les tribunaux judiciaires pour résoudre les problèmes en matière de travail, sauf s'il s'agit de questions purement juridiques. Si le droit de grève est constitutionnalisé, alors son application, sa portée et toutes questions relatives à sa légalité deviennent des questions de droit. Cela aurait inévitablement pour effet de relancer les tribunaux judiciaires dans le domaine des relations de travail et de faire perdre aux tribunaux spécialisés en relations de travail une grande partie de leur utilité.

Aux pages 419 et 420, il a ajouté:

Un autre problème se posera si le droit de grève est constitutionnalisé. Chaque fois qu'une grève se produit et qu'on s'adresse aux tribunaux, la question de l'application de l'article premier de la *Charte* peut être soulevée pour savoir s'il peut être permis de tenter jusqu'à un certain point de contrôler l'exercice de ce droit. C'est ce qui s'est produit en l'espèce. Une analyse en vertu de l'article premier comporte le réexamen par une cour de l'équilibre établi par le législateur lors de l'élaboration de sa politique ouvrière. On demande à la Cour de déterminer, selon le droit constitutionnel, quels services gouvernementaux sont essentiels et si la solution de l'arbitrage compense adéquatement la perte du droit de grève. Dans l'affaire *AFPC*, la Cour doit décider si le simple report de la négociation collective constitue une limite raisonnable, compte tenu de l'intérêt substantiel du gouvernement à juguler l'inflation et la croissance de ses dépenses. Dans l'affaire des *Travailleurs*

farmers through a closure of the dairies is of sufficient importance to justify prohibiting strike action and lockouts. None of these issues is amenable to principled resolution. There are no clearly correct answers to these questions. They are of a nature peculiarly apposite to the functions of the Legislature. However, if the right to strike is found in the *Charter*, it will be the courts which time and time again will have to resolve these questions, relying only on the evidence and arguments presented by the parties, despite the social implications of each decision. This is a legislative function into which the courts should not intrude. It has been said that the courts, because of the *Charter*, will have to enter the legislative sphere. Where rights are specifically guaranteed in the *Charter*, this may on occasion be true. But where no specific right is found in the *Charter* and the only support for its constitutional guarantee is an implication, the courts should refrain from intrusion into the field of legislation. That is the function of the freely-elected Legislatures and Parliament.

This is just as true now as it was five years ago. In the case at bar, considerable time, effort and expense was spent on determining, in application of section 1 of the *Charter*, whether Parliament's intervention was justified in the economic context which prevailed at the time. Expert evidence including macro- and micro-assessment of the economic impact of the work stoppage was introduced. Evidence was given as to the impact of the stoppage on Canadian producers, transporters and shippers, on Canada's international competitiveness, on Canada's credibility on the national and international markets, to name but a few issues. Real and speculative evidence of a conflicting nature was adduced as to the extent of the damages caused and as to the damages that would likely have resulted had there been no immediate legislative intervention. I shudder at the thought that any significant labour dispute necessitating a swift intervention from Parliament in the public interest would have to be settled through endless proceedings in a judicial forum.

Section 7 of the Charter: the right to liberty and the right to strike

In analyzing section 7 of the *Charter*, the Trial Judge adopted the procedure followed by Dickson C.J. in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, to determine the scope of freedom of expression mandated by paragraph 2(b) of the

*de l'industrie laitière*, on demande à la Cour de déterminer si le préjudice causé aux producteurs laitiers par la fermeture des usines laitières est suffisamment important pour justifier l'interdiction des grèves et des lock-out. Aucune de ces questions ne peut faire l'objet d'une solution fondée sur des principes. Il n'y a pas de réponse qui soit manifestement exacte à ces questions. Elles sont d'une nature particulièrement appropriées aux fonctions qu'exerce le législateur. Mais si le droit de grève se trouvait dans la *Charte*, il appartiendrait aux tribunaux de les résoudre à chaque fois, en ne se fondant que sur les preuves et les arguments offerts par les parties, en dépit des répercussions sociales de chaque décision. C'est là une fonction du législateur dans laquelle les tribunaux devraient éviter de s'ingérer. On a dit que les tribunaux, en raison de la *Charte*, devront s'engager dans le domaine législatif. Lorsque des droits sont expressément garantis par la *Charte*, il peut arriver que cela soit vrai. Mais lorsqu'aucun droit spécifique ne se trouve dans la *Charte* et que le seul fondement de sa garantie constitutionnelle est implicite, les tribunaux devraient s'abstenir d'intervenir dans le domaine législatif. C'est là le rôle des assemblées législatives et du Parlement librement élus.

Cela demeure vrai aujourd'hui comme il y a cinq ans. En l'espèce, on a consacré beaucoup de temps, d'effort et d'argent pour déterminer, en vertu de l'article premier de la *Charte*, si l'intervention du Parlement était justifiée compte tenu du contexte économique de l'époque. On a produit une preuve d'expert incluant une évaluation macro-économique et micro-économique des répercussions de l'arrêt de travail. On a également présenté une preuve portant sur les répercussions de l'arrêt à l'égard, pour n'énumérer que quelques éléments, des producteurs, des transporteurs et des expéditeurs canadiens, de la compétitivité du Canada sur le plan international et de la crédibilité du Canada sur les marchés nationaux et internationaux. On a produit des éléments de preuve matériels et théoriques divergents quant à l'étendue des dommages causés et à ceux qui auraient vraisemblablement résulté sans une intervention législative immédiate. Je frémis à l'idée qu'il faille régler les conflits de travail importants qui nécessitent, au nom de l'intérêt public, une intervention rapide du Parlement, au moyen de procédures sans fin devant les tribunaux.

L'article 7 de la Charte: le droit à la liberté et le droit de faire la grève

Dans son analyse de l'article 7 de la *Charte*, le juge de première instance a adopté la procédure suivie par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, pour établir les limites de la liberté d'expression

Charter. On this basis, the learned Trial Judge ruled that the right to strike does not fall within the purview of "life, liberty and security of the person" found in section 7.

The appellants submitted at the hearing that the issue in the case and under section 7 is not only the right to strike as the Trial Judge put it, but also the right of every individual or worker to freely exercise a choice not to work except under terms and conditions he has agreed to and, if necessary, to freely withdraw his labour upon expiry of his contract of employment. To put it another way, an individual should not be compellable, under the threat of penal sanctions, to go to work at a time, at a place and under terms imposed by Parliament when he has democratically rejected those terms. A person's right to liberty under section 7, they argued, is infringed by a law that forces that person to go back to work under terms and conditions that have been lawfully repudiated. According to the appellants' contention, the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* did nothing less than that. It forced each longshoreman to perform work in a particular location on certain terms and conditions on pain of criminal conviction, substantial fines and the threat of imprisonment. The appellants' contention calls for an interpretation of the Act and the purpose sought by Parliament in enacting it.

The key provisions are sections 3, 5, 8 and 12 of the Act which read:

3. On the coming into force of this Act,

(a) each company shall forthwith resume longshoring and related operations at ports on the west coast of Canada; and

(b) every person who is ordinarily employed in longshoring or related operations at a port on the west coast of Canada and who, on December 30, 1985, was bound by the collective agreement to which this Act applies shall, when so required, return forthwith to the duties of his employment.

garantie à l'alinéa 2d) de la Charte. De ce fait, le juge de première instance a statué que le droit de faire la grève ne fait pas partie du droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» reconnu à l'article 7.

À l'audience, les appelants ont soutenu que la question en cause en l'espèce et à l'article 7 ne se résume pas au droit de faire la grève comme l'a soutenu le juge de première instance, mais elle couvre également le droit des individus ou travailleurs d'exercer librement le choix de ne travailler que selon des conditions qu'ils ont acceptées et, si nécessaire, de refuser librement de fournir leurs services à l'expiration de leur contrat de travail. En d'autres termes, on ne devrait pouvoir contraindre un individu, sous la menace de sanctions pénales, à se présenter au travail au moment, à l'endroit et conformément à des conditions établies par le Parlement alors qu'il a démocratiquement rejeté ces conditions. Le droit à la liberté garanti à l'article 7, soutiennent-ils, est violé lorsqu'une loi force quelqu'un à retourner au travail selon des conditions qui ont été légalement répudiées. Selon les appelants, c'est ce que la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* a fait. Elle a contraint tous les débardeurs à exécuter leurs tâches dans un endroit particulier et selon certaines conditions sous peine de déclaration de culpabilité criminelle, d'amendes considérables et de possibilités d'emprisonnement. La prétention des appelants requiert que l'on interprète la Loi et l'objectif visé par le Parlement lorsqu'il a adopté celle-ci.

Les dispositions clés de la Loi sont les articles 3, 5, 8 et 12, ainsi libellés:

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

a) les sociétés sont tenues de reprendre immédiatement le débarquement et les opérations connexes dans les ports de la côte ouest du Canada;

b) les personnes employées ordinairement au débarquement ou à des opérations connexes dans un port de la côte ouest du Canada, qui, le 30 décembre 1985, étaient liées par la convention collective visée par la présente loi, sont tenues de reprendre immédiatement leur travail lorsqu'on le leur demande.

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.

a

8. During the term of the collective agreement to which this Act applies, as extended by section 5,

(a) no company shall declare or cause a lockout;

(b) no person who is an officer or representative of the union shall declare or authorize a strike against a company; and

c

(c) no person who is bound by the collective agreement to which this Act applies shall participate in a strike against a company.

d

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.

e

I note in passing that section 12 maintained the right of the appellants, as a result of collective bargaining, to vary or amend the collective agreement. Section 5 extended the terms of the agreement until a set date or a new agreement is reached. Section 8 forbade the employer to declare a lockout and a member of the union to go on strike.

f

It appears from a reading of these sections that the purpose of the Act was to terminate an ongoing lockout, to extend the duration of the most recent collective agreement, to ensure that the employees who were out as a result of the lockout would come back to work and to prevent future lockouts or strikes.

h

As attractive as the appellants' argument may be, there is a short answer to it. The purpose of the legislation was not to compel forced labour in violation of one's right to liberty under section 7 of the Charter. Under the Act, every worker remained free to exercise his or her rights individually and there is evidence that some did just that. For instance, an

i

j

5. La durée de la convention collective visée par la présente loi est prolongée à compter du 1<sup>er</sup> 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.

a

8. Pendant la durée de la convention collective visée par la présente loi et prolongée par l'article 5:

b

a) il est interdit à une société de déclarer ou de causer un lock-out;

b) il est interdit aux dirigeants et aux représentants du syndicat de déclarer ou de causer une grève à l'égard d'une société;

c) il est interdit aux personnes liées par la convention collective de participer à une grève à l'égard d'une société.

d

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.

Je remarque en passant que l'article 12 maintient le droit des appelants, à la suite d'une négociation collective, de modifier la convention collective. L'article 5 prolonge la durée de la convention jusqu'à une date établie ou jusqu'à ce qu'une nouvelle convention soit conclue. L'article 8 interdit à l'employeur de déclarer un lock-out et au syndiqué de participer à une grève.

g

Il ressort de la lecture de ces articles que la Loi visait à mettre fin à un lock-out, à prolonger la durée de la convention collective la plus récente, à faire en sorte que les employés qui ne travaillaient pas en raison du lock-out retournent au travail et à éviter des lock-out ou des grèves dans l'avenir.

Aussi intéressante que la prétention des appelants puisse être, on peut y apporter une réponse bien simple. La Loi ne visait pas à contraindre quiconque à travailler en violation de son droit à la liberté prévu à l'article 7 de la Charte. En vertu de la Loi, chaque travailleur demeurait libre d'exercer ses droits individuellement et, selon la preuve, c'est ce que certains

employee could, without incurring penal sanctions, resign or retire, go on vacation or on sick leave or fail to show up at work for a valid reason.<sup>3</sup> He or she had the liberty to individually exercise his or her rights under the contract, including the right to terminate it. Section 5 of the Act, as already mentioned, extended the terms of the agreement until a set date or until a new agreement was reached. What the employees could not do, however, is to resort to a collective action, namely a strike, in order to collectively assert their individual rights. The legislation allowed for an individual action to be taken in conformity with the agreement but not for a collective strike action. To put it another way, the Act did not deprive the workers of their individual rights; it temporarily suspended their right to collectively exercise them by way of a collective work stoppage.

Here again it is worth quoting from the *Alberta Reference* case where McIntyre J., at pages 410-411, stressed the fundamental difference between what I would call an individual and a collective cessation of work. He wrote:

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. Every province and the federal Parliament has enacted legislation which preserves the employer-employee relationship during a strike (see *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, s. 107(2); *Labour Relations Act*, R.S.A. 1980 (Supp.), c. L-1.1, as amended, s. 1(2); *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, as

<sup>3</sup> See ss. 11.01 and 21.03(6) of the Collective Agreement and Vol. 1 of the Proceedings, at pp. 146-147; for an example of impunity in such circumstances, see the case of *R. v. Desgagnes*, Sessions of the Peace, Montréal, no. 27-11828-755, 1975 where a longshoreman charged with having participated in a strike was acquitted because he had reported himself sick in conformity with the prescriptions of the collective agreement that had been extended by a back-to-work legislation.

ont fait. Ainsi, l'employé pouvait, sans encourir de sanctions pénales, démissionner ou prendre sa retraite, prendre un congé annuel ou un congé de maladie ou ne pas se présenter au travail pour un motif valable<sup>3</sup>. Il avait la liberté d'exercer individuellement ses droits en vertu du contrat, dont celui d'y mettre fin. L'article 5 de la Loi, je le répète, prolongeait la durée de la convention jusqu'à une date établie ou jusqu'à ce qu'une nouvelle convention soit conclue. Toutefois, il était interdit aux employés de recourir à un geste collectif, soit une grève, pour faire valoir collectivement leurs droits individuels. Si la Loi permettait le recours à une action individuelle conforme à la convention, elle ne permettait pas une grève collective. En d'autres termes, la Loi ne privait pas les travailleurs de leurs droits individuels; elle suspendait temporairement leur droit de les exercer collectivement au moyen d'un arrêt de travail collectif.

Ici encore, il convient de reproduire un passage du *Renvoi de l'Alberta* dans lequel le juge McIntyre, aux pages 410 et 411, souligne la différence fondamentale entre ce que j'appellerais un arrêt de travail individuel et un arrêt de travail collectif. Il a écrit ceci:

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. Chaque province et le Parlement fédéral ont adopté une mesure législative qui préserve le rapport employeur-employé au cours d'une grève (voir *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1 et ses modifications, par. 107(2); *Labour Relations Act*, R.S.A. 1980 (Supp.), chap. L-1.1 et ses modifications, par. 1(2); *Labour*

<sup>3</sup> Voir les art. 11.01 et 21.03(6) de la convention collective et le vol. 1 des actes de procédure, aux p. 146 et 147; pour un exemple d'impunité dans de telles circonstances, voir l'arrêt *R. v. Desgagnes*, Sessions de la paix, Montréal, n° 27-11828-755, 1975, dans lequel un débardeur accusé d'avoir participé à une grève a été acquitté parce qu'il s'est prévalu d'un congé de maladie en conformité avec les dispositions de la convention collective dont la durée avait été prolongée par une loi sur le retour au travail.

amended, s. 1(2); *The Labour Relations Act*, S.M. 1972, c. 75, as amended, s. 2(1); *Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-4, as amended, s. 1(2); *The Labour Relations Act*, 1977, S.N. 1977, c. 64, as amended, s. 2(2); *The Trade Union Act*, S.N.S. 1972, c. 19, as amended, s. 13; *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, as amended, s. 1(2); *Labour Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. L-1, as amended, s. 8(2); *Labour Code*, R.S.Q. 1977, c. C-27, as amended, s. 110; and *The Trade Union Act*, R.S.S. 1978, c. T-17, as amended s. 2(f); and see *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609). Moreover, many statutes provide employees with reinstatement rights following a strike (Ontario, *Labour Relations Act*, s. 73; Quebec, *Labour Code*, s. 110.1; Manitoba, *The Labour Relations Act*, s. 11; and see *Canadian Air Line Pilots' Ass'n and Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 5 CLRBR (NS) 368) and in the province of Quebec the employer is expressly prohibited from replacing employees who are lawfully on strike (s. 109.1).

Modern labour relations legislation has so radically altered the legal relationship between employees and employers in unionized industries that no analogy may be drawn between the lawful actions of individual employees in ceasing to work and the lawful actions of union members in engaging in a strike.

In my respectful view, section 7 of the Charter deals with individual rights, not collective rights such as the right of union members to strike. I am also mindful of Chief Justice Dickson's words in the *Alberta Reference* case, at page 367, that "There is no individual equivalent to a strike. The refusal to work by one individual does not parallel a collective refusal to work". In the context of the negotiation of a labour agreement, the individual rights of the members of a union are exercised, discussed and expanded in a collective process which, by necessity, is subject to a set of different rules to ensure its proper functioning. The individual members delegate the exercise of their rights to the collective bargaining unit with the possibility, if need be, of resorting to a collective action such as a strike. I believe the learned Trial Judge was right in his conclusion that the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* did not violate section 7 of the Charter by reason that it prohibited the appellants from taking strike action, be it in the form of collectively refusing to resume work pursuant to the cessation of the lockout or going on a strike proper at a later date.

*Code*, R.S.B.C. 1979, chap. 212 et ses modifications, par. 1(2); *The Labour Relations Act*, S.M. 1972, chap. 75 et ses modifications, par. 2(1); *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, chap. I-4 et ses modifications, par. 1(2); *The Labour Relations Act*, 1977, S.N. 1977, chap. 64 et ses modifications, par. 2(2); *The Trade Union Act*, S.N.S. 1972, chap. 19 et ses modifications, art. 13; *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, chap. 228 et ses modifications, par. 1(2); *Labour Act*, R.S.P.E.I. 1974, chap. L-1 et ses modifications, par. 8(2); *Code du travail*, L.R.Q. 1977, chap. C-27 et ses modifications, art. 110; et *The Trade Union Act*, R.S.S. 1978, chap. T-17 et ses modifications, al. 2f); voir aussi *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609). En outre, de nombreuses lois accordent aux employés le droit à la réintégration à la suite d'une grève (Ontario, *Loi sur les relations de travail*, art. 73; Québec, *Code du travail*, art. 110.1; Manitoba, *The Labour Relations Act*, art. 11; voir aussi *Canadian Air Line Pilots' Ass'n and Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 5 CLRBR (NS) 368) et, dans la province de Québec, il est expressément interdit à l'employeur de remplacer ses employés licitement en grève (art. 109.1).

La législation moderne en matière de relations de travail a modifié d'une manière à ce point radicale les relations juridiques entre employés et employeurs dans les industries syndiquées qu'aucune analogie n'est possible entre les actes licites d'un employé, pris individuellement, qui cesse de travailler et les actes licites de syndiqués qui font la grève.

À mon humble avis, l'article 7 de la Charte vise les droits individuels et non les droits collectifs comme celui des syndiqués de faire la grève. En outre, je n'oublie pas les commentaires du juge en chef Dickson dans le *Renvoi de l'Alberta*, à la page 367, selon lequel «Il n'y a pas d'équivalent individuel à une grève. Le refus de travailler par un individu ne correspond nullement à un refus collectif de travailler». Dans le contexte de la négociation d'une convention de travail, les droits individuels des syndiqués sont exercés, négociés et élargis grâce à un processus collectif nécessairement assujéti à un ensemble de règles différentes qui assurent son bon fonctionnement. Les syndiqués délèguent l'exercice de leurs droits à une unité de négociation collective et ils ont la possibilité, le cas échéant, de recourir à un geste collectif comme la grève. À mon avis, le juge de première instance a conclu à juste titre que la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* ne viole pas l'article 7 de la Charte parce qu'elle interdit aux appellants de faire la grève, que ce soit en refusant collectivement de retourner au travail conformément à l'arrêt du lock-out ou en déclenchant une grève proprement dite ultérieurement.

Let me add that the approach I am taking to section 7 is consistent with the case law where the tendency is to see section 7 as protecting interests "that are properly and have been traditionally within the domain of the judiciary . . . . The common thread that runs throughout s. 7 and ss. 8-14 is the involvement of the judicial branch as guardian of the justice system" (per Lamer J., as he then was, in *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123, at pages 1173-1174).

I am satisfied that the right to strike and the right of Parliament to curtail it in the public interest in appropriate circumstances have never been traditionally within the domain of the judiciary. This interpretation of section 7 avoids what my colleague MacGuigan J.A. called "the pitfalls of judicial interference in general public policy" (see *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1992] 2 F.C. 130 (C.A.), at page 158). This is even more obvious in a case like the one at bar where the back-to-work legislation involved important social, political and economic considerations with national and international ramifications which, I am convinced beyond any doubt, were never intended to be discussed under the right to individual liberty found in section 7.

I believe the appellants are trying to do under section 7, i.e., under the cover of the right to liberty, what they cannot do under paragraph 2(d), i.e., under freedom of association. As attractive as the arguments of the appellants may be, they purposely ignore the reality of the collective process of which the right to strike is an important feature. I agree with a submission made by counsel for the respondent that the thrust of the reasoning applicable to paragraph 2(d) to determine the scope of freedom of association as it related to the right of union members to strike applies as well to the determination of the scope of the right to liberty under section 7 for that same purpose. Union members as a collective group cannot do

Permettez-moi d'ajouter que ma démarche à l'égard de l'article 7 est conforme à la jurisprudence qui tend à donner à l'article 7 le rôle de protecteur des intérêts «qui relèvent traditionnellement et à proprement parler du pouvoir judiciaire . . . [L]e dénominateur commun de l'art. 7 et des art. 8 à 14 est l'intervention de l'appareil judiciaire en tant que gardien du système judiciaire» (motifs du juge Lamer, maintenant juge en chef, dans le *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)(c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123, aux pages 1173 et 1174).

Je suis convaincu que le droit de faire la grève et le droit du Parlement, dans des circonstances appropriées, de le restreindre dans l'intérêt public, n'ont jamais traditionnellement relevé du pouvoir judiciaire. Cette interprétation de l'article 7 évite ce que mon collègue le juge MacGuigan, J.C.A., a appelé «les pièges d'une ingérence de l'appareil judiciaire dans le domaine de l'ordre public en général» (voir *Canadian Assn. of Regulated Importers c. Canada (Procureur général)*, [1992] 2 C.F. 130 (C.A.), à la page 158). Cela est d'autant plus évident dans un cas comme l'espèce où la loi sur le retour au travail soulève d'importantes considérations d'ordre social, politique et économique qui entraînent des ramifications sur le plan national et international. Je suis convaincu hors de tout doute que l'on n'a jamais eu l'intention de discuter de ces considérations dans le contexte du droit à la liberté individuelle prévu à l'article 7.

Je crois que les appelants tentent de faire en vertu de l'article 7, c'est-à-dire sous le couvert du droit à la liberté, ce qu'ils ne peuvent faire en vertu de l'alinéa 2d), c'est-à-dire sous le couvert de la liberté d'association. Aussi intéressantes qu'elles puissent être, les prétentions des appelants font intentionnellement abstraction de la réalité de la démarche collective dont le droit de faire la grève est un élément important. Je conviens avec l'avocat de l'intimée que l'effet du raisonnement applicable à l'alinéa 2d) pour établir les limites de la liberté d'association dans la mesure où elle est reliée au droit des syndiqués de faire la grève est le même quand il s'agit d'établir les limites du droit à la liberté en vertu de l'article 7 à cette même

indirectly under section 7 what they cannot do directly under paragraph 2(d).

Section 7 of the Charter, section 13 of the impugned Act and the invalidity of that penal provision

In his judgment, the learned Trial Judge concluded that the penal provision found in section 13 of the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986* created an absolute liability offence with the possibility of imprisonment in default of payment of the fine and as a result violated section 7 of the Charter. He also came to the conclusion that it could not be saved under section 1, but that it could be severed from the rest of the Act. He ruled that section 13 of the Act was of no force or effect.

Subsection 13(1) of the Act reads:

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.

I have omitted subsections 2 and 3 as they are not in issue.

At the time of writing his reasons, the learned Trial Judge did not have the benefit of the decisions of the Supreme Court of Canada in *R. v. Martin*, [1992] 1 S.C.R. 838; affg (1991), 2 O.R. (3d) 16 (C.A.) and in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154.

As a result of the *Sault Ste. Marie* case (*R. on the information of Mark Caswell v. Corporation of City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299) and the *Martin* case (*supra*), there is a presumption that public welfare offences or regulatory offences are strict liability offences for which the common law defences

fin. Comme groupe, les syndiqués ne peuvent faire indirectement, en vertu de l'article 7, ce qu'ils ne peuvent faire directement en vertu de l'alinéa 2d).

L'article 7 de la Charte, l'article 13 de la Loi contestée et la nullité de la disposition pénale

Dans son jugement, le juge de première instance a conclu que la disposition pénale contenue à l'article 13 de la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires*, qui crée une infraction de responsabilité absolue et rend possible la peine d'emprisonnement en cas d'omission de payer l'amende, viole l'article 7 de la Charte. Selon lui, cet article ne peut se justifier en vertu de l'article premier, mais il peut être dissocié du reste de la Loi. Il a jugé inopérant l'article 13 de la Loi.

Paragraphe 13(1) de la Loi est ainsi 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 :

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

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 \$.

J'ai omis les paragraphes 2 et 3 qui ne sont pas en litige.

Au moment où il a prononcé ses motifs, le juge de première instance ne bénéficiait pas des arrêts *R. c. Martin*, [1992] 1 R.C.S. 838; confirmant (1991), 2 O.R. (3d) 16 (C.A.) et *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, de la Cour suprême du Canada.

Depuis les arrêts *Sault Ste-Marie* (*R. sur la dénonciation de Mark Caswell c. Corporation de la ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299) et *Martin* (précité), il existe une présomption selon laquelle les infractions contre le bien-être public et les infractions de nature réglementaire sont des infractions de res-

of due diligence and reasonable mistake of fact are available. This presumption can be displaced but it requires a clear indication from the legislature that it intends to make it an absolute liability offence. The Ontario Court of Appeal went further and decided that even if an offence appears to have the hallmarks of an absolute liability offence, it should be construed as an offence of strict liability to avoid conflict with the Charter (*R. v. Martin, supra*). This has the obvious advantage of sustaining the validity of a law while at the same time granting fairness to an accused.

Looking at the back-to-work legislation as a whole and specifically at section 13, I have no hesitation in concluding that the impugned statute is a public welfare statute, that it creates a regulatory scheme protecting the public interest while a new collective agreement is negotiated and, therefore, that the offence created by section 13 is a strict liability offence. It fits the underlying rationale given by the Law Reform Commission of Canada (*Criminal Responsibility for Group Action*, Working Paper No. 16, 1976, at page 12) and adopted by Mr. Justice La Forest in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, at page 511:

[The regulatory offence] is not primarily concerned with values, but with results. While values necessarily underlie all legal prescriptions, the regulatory offence really gives expression to the view that it is expedient for the protection of society and for the orderly use and sharing of society's resources that people act in a prescribed manner in prescribed situations . . . The object is to induce compliance with rules for the overall benefit of society.

There is nothing at all in the Act which shows any intent whatsoever from Parliament to make it an absolute liability offence. Indeed, offences similar in nature to section 13 have been categorized as strict liability offences (*Strasser v. Roberge*, [1979] 2 S.C.R. 953; *Allard (Ghislain) and Ville de Montreal*, [1982] 2 Can. L.R.B.R. 8).

responsabilité stricte auxquelles on peut opposer les défenses de common law de diligence raisonnable et d'erreur de fait raisonnable. Cette présomption ne peut être écartée que si le législateur indique clairement qu'il entend en faire une infraction de responsabilité absolue. La Cour d'appel de l'Ontario est allée plus loin lorsqu'elle a décidé que bien qu'une infraction paraisse renfermer toutes les caractéristiques d'une infraction de responsabilité absolue, elle doit être interprétée comme une infraction de responsabilité stricte afin d'éviter un conflit avec la Charte (*R. c. Martin*, précité). Cette interprétation comporte l'avantage certain de maintenir d'une part la validité d'une loi et d'autre part l'équité envers l'accusé.

L'étude de l'ensemble de la loi sur le retour au travail et particulièrement l'article 13 me permet de conclure sans hésiter qu'il s'agit d'une loi relative au bien-être public créant un régime de réglementation qui protège l'intérêt public au cours des négociations d'une nouvelle convention collective et, par conséquent, que l'infraction créée à l'article 13 est une infraction de responsabilité stricte. Elle correspond au principe fondamental énoncé par la Commission de réforme du droit du Canada (*Responsabilité pénale et conduite collective*, Document de travail n° 16, 1976, à la page 12) et adopté par le juge La Forest dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, à la page 511:

[Dans le cas de l'infraction de nature réglementaire], il ne s'agit pas cette fois de respecter les valeurs, mais d'obtenir des résultats. Bien que les «valeurs» soient nécessairement à la base de toute prescription d'ordre juridique, c'est à l'occasion des infractions réglementaires que se développe l'optique suivant laquelle il est pratique pour la protection de la société et l'utilisation et le partage ordonné de ses ressources, que les gens agissent d'une certaine manière dans des situations déterminées . . . Le but est d'inciter la population à se conformer aux règlements pour le bien général de la société.

Absolument rien dans la Loi ne montre la moindre intention du Parlement d'en faire une infraction de responsabilité absolue. En fait, certaines infractions semblables, en nature, à l'article 13 ont été qualifiées d'infractions de responsabilité stricte (*Strasser c. Roberge*, [1979] 2 R.C.S. 953; *Allard (Ghislain) and Ville de Montreal*, [1982] 2 Can. L.R.B.R. 8).

I am also fortified in my conclusion by the fact that in the *Martin* case already cited, the Ontario Court of Appeal, later affirmed by the Supreme Court of Canada, found that the disputed provision was one creating a strict liability offence notwithstanding that there was one other provision which expressly contained a defence of due diligence. Griffiths J.A. for the Court held, in application of the presumptions in *Sault Ste. Marie*, that the express provision of due diligence in one section did not manifest an intent of the legislature to preclude raising the defence under another. There is no ambiguity of this kind in the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986*. In my view, section 13 creates a valid offence, one of strict liability which does not offend section 7 of the Charter. Having so found, it becomes unnecessary to deal with the issues of justification under section 1 and severance.

#### Conclusion

I would dismiss the appeal and I would allow the cross-appeal. The respondent should be entitled to her costs in the appeal both here and in the Trial Division. The respondent should also be entitled to her costs of the cross-appeal in this Court.

HEALD J.A.: I concur.

DÉCARY J.A.: I concur.

Je suis également renforcé dans mon opinion par le fait que, dans l'arrêt *Martin*, précité, confirmé ensuite par la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que la disposition contestée créait une infraction de responsabilité stricte malgré l'existence d'une autre disposition prévoyant expressément la défense de diligence raisonnable. Au nom de la Cour d'appel, le juge Griffiths a conclu, en appliquant les présomptions établies dans l'arrêt *Sault Ste-Marie*, que la mention expresse de la défense de diligence raisonnable dans un article ne traduisait pas l'intention du législateur d'écarter cette défense dans un autre article. La *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* ne comporte aucune ambiguïté semblable. À mon avis, l'article 13 crée une infraction valide de responsabilité stricte qui ne porte pas atteinte à l'article 7 de la Charte. Compte tenu de cette conclusion, je n'ai pas à me prononcer sur les questions de la justification en vertu de l'article premier et de la dissociation.

#### Conclusion

Je suis d'avis de rejeter l'appel et d'accueillir l'appel incident. L'intimée devrait avoir droit à ses dépens de l'appel en l'espèce et dans la Section de première instance. Elle devrait également avoir droit à ses dépens de l'appel incident dans cette Cour.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.