

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

and

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

v.

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

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

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

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

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

and

The Attorney General of Manitoba
Intervener

INDEXED AS: RWDSU v. SASKATCHEWAN

File No.: 19430.

1985: October 8; 1987: April 9.

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

* Chouinard J. took no part in the judgment.

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

a

et

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

c.

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

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

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

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

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

h et

Le procureur général du Manitoba
Intervenant

i RÉPERTORIÉ: SDGMR c. SASKATCHEWAN

N° du greffe: 19430.

1985: 8 octobre; 1987: 9 avril.

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

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
SASKATCHEWAN

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Provincial legislation temporarily prohibiting strikes and lock-outs in dairy industry — Legislation providing for arbitration — Whether provincial legislation violated s. 2(d) of the Charter — If so, whether such violation justifiable under s. 1 of the Charter — The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act, S.S. 1983-84, c. D-1.1.

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

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

Per Beetz, Le Dain and La Forest JJ.: For the reasons expressed by Le Dain J. in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not include a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike. Accordingly, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* did not violate s. 2(d) of the *Charter*.

Per McIntyre J.: For the reasons I expressed in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* did not violate freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Charter* because freedom of association does not embody the right to strike.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
SASKATCHEWAN

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

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

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

Les juges Beetz, Le Dain et La Forest: Pour les motifs exprimés par le juge Le Dain dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'inclut aucune garantie des droits de négocier collectivement et de faire la grève. Par conséquent, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* ne viole pas l'al. 2d) de la *Charte*.

Le juge McIntyre: Pour les motifs que j'ai exprimés dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* ne porte pas atteinte à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte* parce que cette liberté ne comprend pas le droit de faire la grève.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cases Cited

By Le Dain J.

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

By McIntyre J.

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

By Dickson C.J.

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

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

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

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

Jurisprudence

Citée par le juge Le Dain

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

Citée par le juge McIntyre

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

Citée par le juge en chef Dickson

Arrêts mentionnés: *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Dolphin Delivery Ltd. v. Retail, Wholesale & Department Store Union, Local*

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

By Wilson J. (dissenting)

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

Statutes and Regulations Cited

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

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

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

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

Authors Cited

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

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

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

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

International Labour Organization. *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the I.L.O.*, 3rd ed. Geneva: International Labour Office, 1985.

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

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

Citée par le juge Wilson (dissidente)

AFPC c. Canada, [1987] 1 R.C.S. 424; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Ares c. Venner*, [1970] R.C.S. 608; *Attorney-General v. Times Newspapers Ltd.*, [1974] A.C. 273; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d), 24(1).

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

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

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

Doctrines citées

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

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

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

Canada. Équipe spécialisée en relations de travail. *Les relations du travail au Canada: Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*. Ottawa: Bureau du Conseil privé, 1968.

Organisation internationale du Travail. *La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T.*, 3^e éd. Genève: Bureau international du Travail, 1985.

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

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

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

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

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

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

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

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

The following are the reasons delivered by

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

I

Facts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Version française des motifs rendus par

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

I

Les faits

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

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

II

The Constitutional Questions

The Constitutional questions read as follows:

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

III

Relevant Legislation

1. *The Charter*

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

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

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

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

II

Les questions constitutionnelles

Les questions constitutionnelles sont ainsi formulées:

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

III

Les dispositions législatives pertinentes

1. *La Charte*

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

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

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

(c) freedom of peaceful assembly; and

(d) freedom of association. [Emphasis added.]

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

2 ...

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

3 Immediately upon the coming into force of this Act:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

c) liberté de réunion pacifique;

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

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

[TRADUCTION] 2 ...

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

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

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

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

d conformément aux modalités énoncées dans leur dernière convention collective.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV

Judgments

1. *Court of Queen's Bench*

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

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

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

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

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

IV

Les jugements

1. *Cour du Banc de la Reine*

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

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

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

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

2. *Court of Appeal*

The appeal was allowed by the majority.

(i) Bayda C.J.S.

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

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

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

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

2. *Cour d'appel*

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

(i) Le juge en chef Bayda de la Saskatchewan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ii) Le juge Cameron (souscrivant au dispositif)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(iii) Brownridge J.A. (dissenting)

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

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

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

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

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

(iii) Le juge Brownridge (dissident)

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

although he indicated that in any event he agreed with Sirois J. on that issue.

V

Section 2(d) of the Charter and The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act

In the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (hereinafter *Alberta Labour Reference*) released concurrently, I interpreted the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Charter* as including protection of the freedom to bargain collectively and to strike. In the present appeal, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* abrogates the freedom of workers to strike. It compels workers to "resume the duties of their employment" (s. 3(a)); it extends the terms of the former collective bargaining agreement (s. 6); it forbids the employee from participating in a work stoppage during this period of extension (s. 7(c)); and it requires submission to final and binding arbitration if a new or amended collective bargaining agreement has not been concluded between the employer and the union within 15 days of the coming into force of the Act (s. 8).

For the reasons which I set out in the *Alberta Labour Reference*, I am of the opinion that *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* violates s. 2(d) of the *Charter* to the extent that it interferes with the freedom of the employees to engage in strike activity that would have been lawful in the absence of the Act. It is therefore necessary to turn to s. 1 of the *Charter*.

VI

Section 1

The general principles under which a s. 1 inquiry is to be conducted are stated in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103. The inquiry involves two steps: 1) assessing the importance of the objective underlying the impugned law and 2) assessing the

violation de l'al. 2d), le juge Brownridge n'a pas cru nécessaire d'étudier l'article premier de la *Charte*, bien qu'il ait souligné qu'en tout état de cause il souscrivait à l'avis du juge Sirois sur ce point.

V

L'alinéa 2d) de la Charte et The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act

Dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (ci-après le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*), dont les motifs sont prononcés en même temps que le présent arrêt, j'ai interprété la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte* comme comprenant la protection de la liberté de négocier collectivement et de faire la grève. Dans la présente affaire, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* abolit la liberté de grève de certains travailleurs. Elle oblige ces derniers à «reprendre[e] leurs fonctions» (al. 3a)); elle proroge l'ancienne convention collective (art. 6), elle interdit aux employés de participer à un arrêt de travail pendant la durée de cette prorogation (al. 7c)), et elle impose le recours à l'arbitrage exécutoire et sans appel si une nouvelle convention collective ou une convention modifiée n'intervient pas entre l'employeur et le syndicat dans les 15 jours suivant l'entrée en vigueur de la Loi (art. 8).

Pour les raisons que j'ai exposées dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, j'estime que *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* enfreint l'al. 2d) de la *Charte* dans la mesure où elle porte atteinte à la liberté des employés en question de se livrer à une grève qui, n'eût été de la Loi, aurait été légale. Il est donc nécessaire de se reporter à l'article premier de la *Charte*.

VI

L'article premier

Les principes généraux qui doivent régir une analyse en vertu de l'article premier sont énoncés dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. L'analyse se déroule en deux étapes qui consistent 1) à établir l'importance de l'objectif qui sous-tend

proportionality of the means employed to achieve the purpose pursued. The onus of proving the constituent elements of a s. 1 analysis is on the party seeking to justify the limit.

Two purposes or objectives have been advanced to justify the Act. First, it is said that because of the peculiar characteristics of the dairy industry a shut-down of processing facilities would have serious adverse consequences for the dairy industry, especially for dairy farmers. Second, it is argued that milk is an important food product, an essential commodity, and continuity of supply to consumers must be preserved.

In the *Alberta Labour Reference*, I accepted the "essential services" justification for the substitution of an adequate scheme of compulsory arbitration for the freedom to strike. The legislature is entitled to limit the freedom of employees to strike if the effect of a strike would be to deprive the public of essential services. The rationale for such a limitation is that members of the public who do not participate in a particular collective bargaining process ought not to be unduly harmed when the bargaining fails to produce a settlement. In my view, such a rationale also applies when the harm to third parties is economic in nature. Although, as I indicated in the *Alberta Labour Reference*, the right to bargain collectively and therefore the right to strike involve more than purely economic interests of workers, it cannot be doubted that economic concerns play an important role in a great many industrial disputes. It would be strange, indeed, if our society were to give constitutional protection for the freedom of employees to advance economic, as well as non-economic, interests by striking, while insisting that the state remain idle and indifferent to the infliction on others of serious economic harm. To require the legislature to be blind to the economic harm which may ensue from work stoppages would be to freeze into the constitution a particular system of industrial relations. Although, as yet, it would appear that Canadian legislatures have not discovered an alternative mode of industrial dispute resolution which is as

la loi attaquée, et 2) à déterminer si les moyens employés pour atteindre cet objectif sont proportionnés à celui-ci. La charge d'établir les éléments constitutifs d'une analyse en vertu de l'article premier incombe à la partie qui cherche à justifier la restriction.

On prétend que la loi en cause se justifie par deux buts ou objectifs. En premier lieu, on dit qu'en raison des particularités de l'industrie laitière, la fermeture des installations de traitement nuirait gravement à cette industrie et surtout aux producteurs laitiers. En deuxième lieu, on fait valoir que le lait est un aliment important, une denrée essentielle, et qu'il faut en conséquence assurer aux consommateurs un approvisionnement continu.

Dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, j'ai accepté l'argument des «services essentiels» pour justifier la substitution d'un régime convenable d'arbitrage obligatoire à la liberté de grève. Le législateur est autorisé à restreindre la liberté de grève d'employés chaque fois qu'une grève aurait pour effet de priver le public de services essentiels. La raison d'être d'une telle restriction est que les membres du public qui ne participent pas à un processus donné de négociation collective ne devraient pas avoir à subir de préjudice indu lorsque les négociations n'aboutissent pas à un accord. À mon avis, cette même raison d'être s'applique aussi lorsque le préjudice subi par des tiers est de nature économique. Quoique, comme je l'ai souligné dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, le droit de négocier collectivement et, partant, celui de faire la grève, ne mette pas en jeu que des intérêts purement économiques des travailleurs, il ne fait pas de doute que des préoccupations d'ordre économique jouent un rôle important dans un bon nombre de conflits de travail. En fait, il serait étrange que notre société accorde une protection constitutionnelle à la liberté des salariés de recourir à la grève pour promouvoir leurs intérêts économiques et autres, et tienne en même temps à ce que l'État reste inactif et indifférent devant le préjudice économique grave causé à autrui. Exiger que le législateur ferme les yeux sur le préjudice économique qui peut résulter d'arrêts de travail

sensitive to the associational interests of employees as the traditional strike/lock-out mechanism, it is not inconceivable that, some day, a system with fewer injurious incidental effects will be developed. In the meantime, in my view, legislatures are justified in abrogating the right to strike and substituting a fair arbitration scheme, in circumstances when a strike or lock-out would be especially injurious to the economic interests of third parties. As Professor Adell stated:

We are not deterred, nor should we be, by any claim that the right to strike is sacrosanct and ought never to be restricted. Limiting the right to strike when its social cost is considered too high may well be a legitimate legislative choice.

(Bernard Adell, "Establishing a Collective Employee Voice in the Workplace: How Can the Obstacles be Lowered?" in *Essays in Labour Relations Law* (1986), at p. 18.)

I do not mean to suggest that any economic harm to a third party will suffice to justify the abrogation of the right to strike. In an interdependent economy it is inevitable that a work stoppage in one industry will entail detrimental economic consequences for at least some individuals in other industries. The objective advanced to justify legislation which infringes a *Charter*-protected right or freedom must relate to a "pressing and substantial concern" in order for the legislation to be saved under s. 1: *Oakes*, *supra*, at pp. 138-39. Moreover, the third element of the s. 1 proportionality requirement propounded in *Oakes* calls for a weighing of the legislative objective against the deleterious effects of the measures which limit the enjoyment of the *Charter* right or freedom. These principles suggest that the relevant question, therefore, is whether the potential for economic harm to third parties during a work stoppage is so massive and immediate and so focussed in its intensity as to justify the limitation

reviendrait à consacrer dans la Constitution un régime particulier de relations de travail. Même si, jusqu'à maintenant, les législateurs canadiens ne semblent pas avoir découvert un autre mode de règlement des conflits de travail qui tienne aussi bien compte des intérêts collectifs des salariés que le mécanisme traditionnel de la grève et du lock-out, il n'est pas inconcevable qu'un jour on saura mettre au point un régime comportant moins d'effets secondaires préjudiciables. D'ici là, j'estime que les législateurs ont raison de supprimer le droit de grève et de lui substituer un régime d'arbitrage équitable dans les cas où une grève ou un lock-out serait particulièrement préjudiciable aux intérêts économiques de tierces personnes. Comme le fait remarquer le professeur Adell:

[TRADUCTION] On ne recule pas et on ne doit pas reculer devant la prétention que le droit de grève est sacro-saint et qu'il ne devrait jamais être restreint. La restriction du droit de grève lorsque son coût social est jugé trop élevé peut fort bien constituer un choix valable de la part du législateur.

(Bernard Adell, «Establishing a Collective Employee Voice in the Workplace: How Can the Obstacles be Lowered?» dans *Essays in Labour Relations Law* (1986), à la p. 18.)

Je ne veux pas laisser entendre par là que n'importe quel préjudice économique subi par un tiers suffira pour justifier la suppression du droit de grève. Dans une économie interdépendante, il est inévitable qu'un arrêt de travail dans un secteur donné aura des conséquences économiques fâcheuses, pour certaines personnes du moins, dans d'autres secteurs. L'objectif proposé pour justifier un texte législatif qui porte atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte* doit se rapporter à une «préoccupation urgente et réelle» pour que le texte en question soit sauvegardé en vertu de l'article premier: *Oakes*, *supra*, à la p. 139. De plus, le troisième élément de l'exigence de proportionnalité posée dans l'arrêt *Oakes* à l'égard de l'article premier oblige à soupeser l'objectif de la loi en question et les effets préjudiciables des mesures qui limitent la jouissance d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte*. Il ressort de ces principes que la question pertinente est donc la suivante: Le préjudice économique que des tiers

of a constitutionally guaranteed freedom in respect of those employees.

I now turn to an application of the above principles to the facts of the present appeal. At the outset, I wish to make it clear that I am treating the present case as one involving harm to a third party, namely, dairy farmers, rather than as a case involving harm to one of the parties to the industrial dispute. The fact that one of the employers was a co-operative company owned at least in part by at least some dairy farmers does not, in my view, dictate a contrary approach. A co-operative company is a separate legal entity and its directors are entitled to pursue a labour relations strategy which does not conform to the wishes of individual members. To pierce the corporate veil in respect of a widely-held corporation would be most unfair to individual members of the co-operative, to say nothing of non-member dairy farmers.

The only evidence before the Court is contained in the affidavits filed on behalf of the respondent unions and in the newspaper articles attached as exhibits to one of those affidavits. With great respect for the contrary opinions of Bayda C.J.S. and Cameron J.A., I am unable to see why the newspaper articles should be held to be inadmissible or unhelpful in the peculiar circumstances of this case. The newspaper reports were, I reiterate, filed on behalf of the respondents, undoubtedly with a view to providing the factual context for the *Charter* argument. The appellants were apparently satisfied that the newspaper reports provided an adequate factual foundation for its s. 1 justification: in any event, the Government of Saskatchewan adduced no further evidence. There is nothing on the record to indicate that either party disputed the admissibility of the articles before the Chambers judge. Except to the extent that there exists conflicting material in the newspaper reports, the reports constitute an evidentiary foundation accepted by both parties. It is unnecessary in this appeal to consider whether newspaper

risquent de subir pendant un arrêt de travail est-il considérable, immédiat et concentré dans ses effets au point de justifier, dans le cas de ces salariés, la restriction d'une liberté garantie par la Constitution?

Appliquons maintenant aux faits du présent pourvoi les principes que je viens d'énoncer. Je tiens à préciser dès le départ que je procède en l'espèce comme s'il s'agissait d'un cas de préjudice causé à des tiers, savoir les producteurs laitiers, plutôt que d'un cas de préjudice subi par l'une des parties au conflit de travail. À mon avis, ce n'est pas parce que l'un des employeurs est une coopérative appartenant, du moins en partie, à des producteurs laitiers qu'il faut adopter une démarche différente. Une coopérative est une entité juridique distincte et il est loisible à ses administrateurs d'adopter en matière de relations de travail une stratégie qui ne traduit pas la volonté de membres individuels. Or, il serait des plus injuste pour les membres individuels de la coopérative, sans parler des producteurs laitiers non membres, que de faire abstraction de la personnalité morale dans le cas d'une société à grand nombre d'actionnaires.

Les seuls éléments de preuve dont dispose la Cour sont contenus dans les affidavits produits pour le compte des syndicats intimés et dans les coupures de journaux annexées comme pièces à l'un de ces affidavits. Avec égards pour les opinions contraires exprimées par le juge en chef Bayda et le juge Cameron, je suis incapable de voir pourquoi les coupures de journaux devraient être jugées inadmissibles ou d'aucune utilité dans les circonstances particulières de la présente affaire. Les reportages en question, je le répète, ont été produits pour le compte des intimés, dans le but sans doute de fournir un contexte factuel à l'argument fondé sur la *Charte*. Les appelants étaient apparemment convaincus que ces reportages constituaient un fondement factuel suffisant pour une justification au sens de l'article premier. Quoi qu'il en soit, le gouvernement de la Saskatchewan n'a présenté aucun autre élément de preuve. D'après ce qui ressort du dossier, ni l'une ni l'autre partie n'a contesté devant le juge en chambre l'admissibilité des coupures de journaux. Sauf dans la mesure où ils se contredisent, ces reportages constituent un

articles tendered into evidence by one party and objected to by the other would generally be admissible for the purposes of s. 1.

The uncontroverted facts contained in the newspaper reports include the following:

1. The only Saskatchewan dairies not directly involved in the strike or lock-out were an independent dairy in Estevan and a Co-op cheese processing plant in Swift Current.
2. 1.3 million pounds of milk, worth about \$250,000, was produced daily by Saskatchewan's 50,000 dairy cows on 800 dairy farms.
3. Co-op employs all the bulk tanker drivers who pick up milk from dairy farmers in Saskatchewan.
4. Milk is normally picked up from dairy farmers every second day. It cannot be stored on the farm for more than three days.

In addition to their factual content, the newspaper reports vividly convey the enormity of the waste that would have resulted from an interruption of milk pick-up and processing. The President of the dairy farmers' advocacy organization, the Saskatchewan Milk Producers' Association, was interviewed by one of the newspaper reporters:

In an interview, York said dairy producers would have to dump all their milk after three days if a dairy strike or lockout lasts that long.

"After three days we'd have to dump the whole works and start from scratch. You couldn't just dump half a load," he said.

York said a strike or lockout of even two days could be very harmful to the average dairy producer, as out of the 800 dairy farmers in Saskatchewan about 550 have loans and high annual or monthly payments.

(Saskatoon Star-Phoenix, Thursday, April 5, 1984)

fondement probatoire accepté par les deux parties. Il n'est pas nécessaire en l'espèce d'examiner si des coupures de journaux produites en preuve par une partie, auxquelles s'oppose l'autre partie, seraient *a* généralement admissibles aux fins de l'article premier.

Les faits suivants qui se dégagent des coupures de journaux ne font l'objet d'aucune contestation:

1. À l'exception seulement d'une laiterie indépendante à Estevan et d'une fromagerie de Co-op à Swift Current, toutes les laiteries de la Saskatchewan étaient directement touchées par la grève ou le lock-out.
2. En Saskatchewan, 50 000 vaches laitières sur 800 fermes laitières produisaient quotidienment 1,3 millions de livres de lait dont la valeur s'élevait à environ 250 000 \$.
3. Tous les chauffeurs de camions-citernes qui font la collecte de lait auprès des producteurs laitiers de la Saskatchewan sont les employés de Co-op.
4. La collecte de lait auprès des producteurs laitiers s'effectue normalement tous les deux jours. Le lait ne peut pas être entreposé sur la ferme pendant plus de trois jours.

Outre leur contenu factuel, les reportages révèlent très clairement l'énormité du gaspillage qui aurait résulté d'une interruption de la collecte et du traitement du lait. Le président de l'organisme de défense des intérêts des producteurs laitiers, la Saskatchewan Milk Producers' Association, a été interviewé par un journaliste:

[TRADUCTION] Dans une interview, York a affirmé que les producteurs laitiers se verraient dans l'obligation de jeter tout leur lait après trois jours si une grève ou un lock-out touchant les laiteries durait aussi longtemps.

«Au bout de trois jours, nous serions obligés de jeter le tout et de repartir à zéro. On ne peut pas simplement vider la moitié d'un réservoir», a-t-il dit.

Selon York, même une grève ou un lock-out qui ne durerait que deux jours pourrait nuire gravement au producteur laitier moyen car, sur 800 producteurs en Saskatchewan, environ 550 ont contracté des emprunts et doivent effectuer des versements mensuels ou annuels élevés.

(Saskatoon Star-Phoenix, le jeudi 5 avril 1984)

Another dairy farmer was interviewed on the day the back-to-work legislation was enacted:

Burney, who is also a director of the Saskatchewan Milk Producers Association, said neither the company or the union have considered the farmer during negotiations.

"Farmers began dumping milk Sunday and they will continue to dump until the trucks start picking up milk again tomorrow", Burney said.

(Saskatoon Star-Phoenix, Monday, April 9, 1984)

These effects would persist whether the work stoppage was of a short or long duration. Not only were the threatened economic losses large in absolute terms, but the losses could not be distributed over a large population—they were to be borne in their full intensity by the Province's 800 dairy farmers. Many of these farmers were in a vulnerable financial position on account of their debt loads, as noted above, and on account of their inability to cease milk production. In my view, the economic harm threatened by a total work stoppage in the dairy processing industry was so immediate, of such a high degree and of such an intense focus as to fall well within the ambit of discretion of the Saskatchewan legislature to substitute a fair and efficient arbitration scheme for the dairy processing employees' freedom to strike. I might add that what perhaps exacerbates the economic harm to dairy farmers and distinguishes it from the routine economic harm experienced by any supplier to a producer in the throes of a work stoppage is the combination of three unusual features: (i) the producer in this case was the sole outlet for the suppliers' only product; (ii) the product in question was highly perishable; and (iii) because of the biological imperatives of the cow, the supplier could not mitigate losses by ceasing production.

Un autre producteur laitier a été interviewé le jour de l'adoption de la loi ordonnant le retour au travail:

[TRADUCTION] Burney, qui est également un directeur de la Saskatchewan Milk Producers' Association, a soutenu que ni la société ni le syndicat n'ont songé aux producteurs au cours des négociations.

«Les producteurs ont commencé à jeter leur lait dimanche et cela se poursuivra jusqu'à ce que la collecte reprenne demain», de dire Burney.

(Saskatoon Star-Phoenix, le lundi 9 avril 1984)

Ces effets subsisteraient peu importe que l'arrêt de travail soit de courte ou de longue durée. Non seulement les pertes économiques qui risquaient de se produire étaient-elles considérables au sens absolu, mais elles ne pouvaient pas être réparties sur une grande population—c'étaient les 800 producteurs laitiers de la province qui devraient en supporter tout le poids. Un bon nombre de ces producteurs étaient financièrement vulnérables en raison de leur endettement, comme je l'ai fait remarquer précédemment, et également en raison de leur incapacité d'arrêter la production de lait. À mon avis, le préjudice économique que risquait d'occasionner un arrêt total du travail dans l'industrie du traitement du lait était à ce point immédiat, considérable et concentré dans ses effets qu'il relevait clairement du pouvoir discrétionnaire qu'a le législateur de la Saskatchewan de substituer un régime d'arbitrage juste et efficace à la liberté de grève des employés d'usines de traitement du lait. Je pourrais ajouter que ce qui vient peut-être aggraver le préjudice économique subi par les producteurs laitiers et ce qui permet de le distinguer d'avec le préjudice économique ordinaire que subit n'importe quel fournisseur d'un producteur qui se trouve sous le coup d'un arrêt de travail est la combinaison de trois facteurs inhabituels: (i) le producteur en l'espèce était le seul débouché pour l'unique produit des fournisseurs; (ii) le produit en question est extrêmement périssable; et (iii) en raison des impératifs de la vache sur le plan biologique, les fournisseurs ne pouvaient pas atténuer leurs pertes en arrêtant la production.

The affidavits of the respondents were addressed to the effects which would have ensued if there had been no lock-out by the employer, but only a partial strike or a series of rotating strikes by the employees. It is claimed that the industry could have functioned at 85 per cent of normal capacity and that milk would have been collected from the farmers.

It is submitted that the appropriateness of any limitation upon the right to strike must be measured against the effects, not of the employer lock-out, but of the proposed partial strike. This argument, however, ignores the fact that the legislature was faced with the reality of a total lock-out. For the reasons given earlier, in such circumstances the legislature was justified in requiring the parties to submit their differences to binding arbitration and in ordering the parties back to work. Moreover, implicit in the respondents' argument is the assumption that the right to strike is in no way related to the employer's ability to lock out employees. To assess the validity of this assumption, it is necessary to consider the manner in which the constitutional freedom to strike interacts with the statutory regulation of labour relations.

In my reasons in the *Alberta Labour Reference*, I indicated that the very detailed legislative scheme of industrial relations that has been developed over several decades may be relevant to the assessment of constitutional questions pertaining to strike activity. In the *Alberta Labour Reference* the issue was not whether particular aspects of this standard statutory scheme were unconstitutional, but rather, when and in what circumstances that statutory paradigm could be done away with entirely in particular industries and replaced with an alternative mechanism. The present case was argued along similar lines. In addressing this issue, it would be inappropriate for the courts to venture into an assessment of the constitutional validity of the standard industrial relations paradigm which was not directly impugned. In short, until and unless a direct challenge is mounted against *The Trade Union Act*, R.S.S. 1978, c. T-17, that enact-

Les affidavits des intimés traitent de ce qui serait arrivé s'il y avait eu non pas un lock-out par l'employeur, mais simplement une grève partielle ou une série de grèves tournantes par les employés. ^a On soutient que l'industrie aurait pu fonctionner alors dans une proportion de 85 pour 100 de son rendement normal et que la collecte du lait auprès des producteurs aurait été effectuée.

^b On fait valoir que le caractère approprié de toute restriction du droit de grève doit être évalué en fonction des effets, non pas du lock-out décrété par l'employeur, mais du projet de grève partielle. ^c Toutefois, cet argument ne tient pas compte du fait que la législature faisait face à la réalité d'un lock-out total. Pour les motifs donnés antérieurement, la législature était justifiée, dans ces circonstances, de demander aux parties de soumettre leurs divergences à l'arbitrage exécutoire et d'ordonner leur retour au travail. ^d De plus, cet argument des intimés laisse supposer implicitement que le droit de grève n'a aucun rapport avec la capacité de l'employeur de lock-outer ses employés. Pour décider du bien-fondé de cette hypothèse, il faut examiner la manière dont la liberté constitutionnelle de faire la grève interagit avec la réglementation législative des relations du travail. ^e

^f Dans les motifs que j'ai rédigés dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, j'ai indiqué qu'il peut y avoir lieu, dans l'examen de questions constitutionnelles qui ont trait à la grève, de tenir compte de la législation très détaillée en matière de relations de travail qui a été mise au point au cours de plusieurs décennies. Dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*, la question était non pas de savoir si des aspects particuliers de cet ensemble législatif normal étaient inconstitutionnels, mais plutôt de savoir quand et dans quelles circonstances ce paradigme législatif pouvait être écarté entièrement dans des secteurs donnés et remplacé par un autre mécanisme. ^g La présente cause a été plaidée d'une manière semblable. Il ne s'agit guère que les tribunaux, en abordant cette question, s'aventurent dans une évaluation de la constitutionnalité du paradigme normal des relations de travail qui n'a pas été attaqué directement. ^h Bref, tant que *The Trade Union Act*, R.S.S. 1978, chap. T-17, n'aura ⁱ ^j

ment, with its various restrictions on the employees' ability to strike, is presumptively valid.

Under *The Trade Union Act*, as under similar legislation in the other Canadian jurisdictions, the statutory right of employees to strike is subject to a countervailing statutory right of employers to lock out their employees, as long as certain conditions are fulfilled. *The Trade Union Act*, s. 34 provides:

34.—(1) Notwithstanding anything contained in any collective bargaining agreement heretofore entered into or, except as otherwise specifically provided therein, hereafter entered into, where either party to such agreement gives or has given notice in writing pursuant to subsection (4) of section 33 to negotiate a revision of the agreement, the employees in respect of whom the agreement applies and the employer of such employees may, after this section comes into force and after the expiry of the term of operation provided in the agreement, commence to strike or commence a lock-out, as the case may require. [Emphasis added.]

The underlying premise of industrial relations reflected in *The Trade Union Act* is that the threat of a strike or lock-out with its potentially disastrous loss of income to employee and employer alike will motivate the parties to reach a consensual solution either before a work stoppage occurs or within a reasonable time thereafter. Whether or not the legislature has fairly or evenly balanced the relative bargaining power of the parties is not the subject of the present appeal. It suffices to note that a particular balance of power is reflected in the rights and obligations delineated in *The Trade Union Act*, and that employer lock-outs are permitted in the factual circumstances of this case. Since, under the unchallenged general labour law of the Province, the employer is entitled to lock out its employees in circumstances when employees are entitled to strike, it follows that the deleterious effects of permitting a strike must be taken to include the effects which flow from permitting an employer lock-out. In the present case, the effect was a virtually total closure of milk processing facilities in Saskatchewan.

pas été attaquée directement, cette loi, avec les diverses restrictions qu'elle impose à la capacité des salariés de faire la grève, doit être présumée valide.

^a Suivant *The Trade Union Act* et les lois analogues des autres ressorts canadiens, le droit de grève reconnu aux salariés par la loi est assujéti au droit compensatoire des employeurs, également ^b reconnu par la loi, de lock-outer leurs employés pourvu que soient remplies certaines conditions. L'article 34 de *The Trade Union Act* est ainsi conçu:

[TRADUCTION] 34.—(1) Nonobstant ce que peut prévoir toute convention collective intervenue avant ou, sauf disposition contraire de ladite convention, après, l'entrée en vigueur de la présente loi, lorsque l'une ou l'autre partie à la convention donne ou a donné, conformément au paragraphe 33(4), des avis écrits de son intention de négocier la révision de la convention, les employés visés par la convention et leur employeur peuvent, après l'entrée en vigueur de la présente disposition et après la date d'expiration fixée par la convention, déclencher une grève ou imposer un lock-out, selon le cas. [C'est moi ^e qui souligne.]

Selon la prémisse fondamentale en matière de relations de travail qui se dégage de *The Trade Union Act*, la menace d'une grève ou d'un lock-out, avec la possibilité d'une perte désastreuse de revenus aussi bien pour l'employé que pour l'employeur, motive les parties à en venir à un consensus soit avant qu'il n'y ait arrêt de travail, soit dans un délai raisonnable après un tel arrêt. Il ne s'agit ^g pas en l'espèce de savoir si le législateur a établi un équilibre juste ou égal entre les pouvoirs de négociation relatifs des parties. Il suffit de faire remarquer que les droits et obligations énoncés dans *The Trade Union Act* reflètent un certain équilibre des ^h pouvoirs et que, compte tenu des faits de la présente affaire, il est loisible aux employeurs d'imposer des lock-out. Puisque le droit général du travail en vigueur dans la province, qui est d'ailleurs ⁱ incontesté, autorise un employeur à lock-outer ses employés dans des cas où ces derniers sont en droit de faire la grève, il s'ensuit que l'on doit compter parmi les effets nocifs de l'autorisation d'une grève ceux qui découlent de l'autorisation d'un lock-out ^j par un employeur. En l'espèce, l'effet a été la fermeture quasi totale des installations de traitement du lait en Saskatchewan.

For the above reasons, I am persuaded that the legislative objective of avoiding serious harm to dairy farmers, in light of the unique nature of the dairy industry, constituted a satisfactory justification for the abrogation of the freedom of dairy plant workers to strike. It is therefore unnecessary to consider the second objective advanced by the government, namely the maintenance of continuity of supply to consumers of an essential commodity. In any event, there was no evidence regarding the possibility of importing milk from neighbouring provinces.

The compulsory arbitration scheme enacted in *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* meets the criteria of proportionality for such a scheme which I described in the *Alberta Labour Reference*. The Act applies only to the workers in the dairy industry; it provides for a neutral arbitrator; either party may ultimately compel the other to submit to arbitration without interference from the government; and the scope of arbitration has not been legislatively restricted. Accordingly, *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* embodies a reasonable limit on freedom of association.

VII

Conclusion

The constitutional questions are answered as follows:

1. Does *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, or any part thereof, infringe or deny freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: Yes. *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* infringes and denies freedom of association as guaranteed in s. 2(d) of the *Charter* to the extent it prohibits collective withdrawal of services.

2. If *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, or any part thereof, does infringe or deny free-

Pour les motifs que je viens d'exposer, je suis convaincu que, compte tenu du caractère unique de l'industrie laitière, l'objectif du législateur d'éviter que les producteurs laitiers ne subissent un préjudice grave constitue un motif suffisant pour justifier la suppression de la liberté de grève des travailleurs d'usines laitières. Il n'est donc pas nécessaire d'étudier le second objectif invoqué par le gouvernement, qui est d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu en une denrée essentielle. En tout état de cause, aucune preuve n'a été produite relativement à la possibilité d'importer du lait des provinces voisines.

Le régime d'arbitrage obligatoire établi par *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* satisfait aux critères de proportionnalité applicables à un tel régime, que j'ai décrits dans le *Renvoi relatif aux relations de travail en Alberta*. La Loi n'est applicable qu'aux travailleurs de l'industrie laitière; elle prévoit le recours à un arbitre neutre; une partie peut en définitive obliger l'autre à aller en arbitrage sans intervention gouvernementale; de plus, la Loi n'apporte aucune restriction à la portée de l'arbitrage. Par conséquent, la restriction apportée à la liberté d'association par *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* est raisonnable.

VII

Conclusion

Les questions constitutionnelles reçoivent les réponses suivantes:

1. *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, ou une partie quelconque de cette loi, constitue-t-elle une violation ou une négation de la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Oui. *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* porte atteinte à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte* dans la mesure où elle interdit la cessation collective de la prestation de services.

2. Si *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, ou une partie quelconque de cette loi, consti-

dom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, is the Act, or such part, justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and therefore not inconsistent with the *Constitution Act, 1982?*

Answer: Yes. The Act is justified by s. 1 of the *Charter* and is therefore not inconsistent with the *Constitution Act, 1982*.

The appeal should be allowed without costs.

The judgment of Beetz, Le Dain and La Forest JJ. was delivered by

LE DAIN J.—For the reasons I expressed in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, I am of the opinion that the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not include a guarantee of the right to bargain collectively and the right to strike. I would accordingly allow the appeal and answer the constitutional questions in the manner proposed by McIntyre J.

The following are the reasons delivered by

MCINTYRE J.—I have read the reasons for judgment prepared in this appeal by the Chief Justice and those prepared by Wilson J. The Chief Justice has set out the facts, the legislative provisions involved, the issues which arise in the case and adequate summaries of the judgments in the courts below. With all due respect for the views of my colleagues, I have reached different conclusions.

For the reasons which I gave in the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (judgment delivered concurrently), I have reached the conclusion that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* does not give constitutional protection to a right to strike. I would therefore allow the appeal and it is,

tue une violation ou une négation de la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Loi, ou cette partie de la Loi, est-elle justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, par conséquent, compatible avec la *Loi constitutionnelle de 1982?*

Réponse: Oui. La Loi est justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte* et est, par conséquent, compatible avec la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le pourvoi est accueilli sans adjudication de dépens.

Version française du jugement des juges Beetz, Le Dain et La Forest rendu par

LE JUGE LE DAIN—Pour les motifs que j'ai exprimés dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, je suis d'avis que la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* n'inclut aucune garantie des droits de négocier collectivement et de faire la grève. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de répondre aux questions constitutionnelles de la manière proposée par le juge McIntyre.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE MCINTYRE—J'ai lu les motifs de jugement rédigés en l'espèce par le Juge en chef et par le juge Wilson respectivement. Le Juge en chef a énoncé les faits, les dispositions législatives en cause, les questions soulevées en l'espèce et a résumé de manière adéquate les jugements des tribunaux d'instance inférieure. Malgré tout le respect que j'ai pour le point de vue de mes collègues, je suis arrivé à des conclusions différentes.

Pour les motifs que j'ai donnés dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (dont les motifs sont prononcés en même temps que le présent arrêt), je suis arrivé à la conclusion que la *Charte canadienne des droits et libertés* n'accorde pas une protection constitutionnelle au droit de faire la

of course, unnecessary for me to consider s. 1 of the *Charter*.

I would answer the constitutional questions, as follows:

1. Does *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, or any part thereof, infringe or deny freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act* does not violate freedom of association guaranteed in s. 2(d) of the *Charter* because freedom of association does not embody the right to strike.

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

Answer: Given my answer to the first question, I need not consider this second question.

The following are the reasons delivered by

WILSON J. (dissenting)—I agree with Chief Justice Dickson for the reasons given by him that *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, c. D-1.1, violates s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. However, I cannot agree that this legislation is saved by s. 1 of the *Charter*.

The Government of Saskatchewan advanced two objectives to justify the Act. First, it submitted that because of the peculiar nature of the dairy industry a shut-down of processing facilities would have serious adverse consequences for the industry, especially for dairy farmers. Second, the govern-

grève. Je suis par conséquent d'avis d'accueillir le pourvoi et, évidemment, il ne m'est pas nécessaire d'examiner l'article premier de la *Charte*.

Je suis d'avis de répondre aux questions constitutionnelles de la manière suivante:

1. *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, ou une partie quelconque de cette loi, constitue-t-elle une violation ou une négation de la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

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

2. Si *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, ou une partie quelconque de cette loi, constitue une violation ou une négation de la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Loi, ou cette partie de la Loi, est-elle justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, par conséquent, compatible avec la *Loi constitutionnelle de 1982*?

Réponse: Compte tenu de ma réponse à la première question, je n'ai pas à répondre à cette seconde question.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE WILSON (dissidente)—Pour les mêmes raisons que donne le juge en chef Dickson, je suis d'accord avec lui pour dire que *The Dairy Workers (Maintenance of Operations) Act*, S.S. 1983-84, chap. D-1.1, viole l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, je ne puis convenir que l'article premier de la *Charte* permet de sauvegarder cette loi.

Le gouvernement de la Saskatchewan a énoncé deux objectifs pour justifier la Loi. En premier lieu, on dit qu'en raison de la nature particulière de l'industrie laitière, la fermeture des installations de traitement nuirait gravement à l'industrie et surtout aux producteurs laitiers. En deuxième lieu,

ment submitted that milk is an essential commodity and that the continuity of supply to consumers must be preserved for health reasons.

The first objective advanced by the government is the prevention of economic harm to dairy farmers. In the *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313 (judgment released concurrently herewith), Dickson C.J. concluded that the fact that employees were providing "essential services" justified the substitution of an adequate scheme of compulsory arbitration for the freedom to strike. He adopted the definition of an "essential service" reflected in decisions of the Freedom of Association Committee of the International Labour Office (p. 375). These decisions have consistently defined an essential service as a service "whose interruption would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population" (*Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the I.L.O.*, 3rd ed. Geneva, International Labour Office, 1985). The Chief Justice appears now to be engrafting a substantial extension on to that definition. He is sanctioning in this case the abrogation of the freedom to strike when the economic interests of a particular group are threatened. The implications of this for the collective bargaining process are extremely far-reaching since some measure of damage to the economic interests of the parties and the public is an inevitable concomitant every work stoppage. Indeed, the effectiveness of this negotiating tool depends upon it.

Considerable discussion has taken place in Canada and elsewhere as to the circumstances in which it is appropriate for government to interfere with the standard industrial relations paradigm by prohibiting strike action. This paradigm which prevails in statutes in all Canadian jurisdictions is based on a belief in free negotiation between buyers and sellers of labour and in the strike as the indispensable catalyst that makes the system work. Free negotiation is valued because it enables workers to participate in establishing their own working

le gouvernement fait valoir que le lait est une denrée essentielle et que, pour des raisons de santé, il faut assurer aux consommateurs un approvisionnement continu.

^a

Le premier objectif énoncé par le gouvernement est d'empêcher que les producteurs laitiers ne subissent un préjudice financier. Dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313. (dont les motifs sont prononcés en même temps que le présent arrêt), le juge en chef Dickson a conclu que le fait que des employés assuraient des «services essentiels» justifiait la substitution d'un régime adéquat d'arbitrage obligatoire à la liberté de grève. Il a adopté la définition d'un «service essentiel» qui ressort des décisions du Comité de la liberté syndicale du Bureau international du Travail (p. 375). Ces décisions définissent de manière uniforme un service essentiel comme un service «dont l'interruption pourrait mettre en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population» (*La liberté syndicale: Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T.*, 3^e éd., Genève, Bureau international du Travail, 1985). Le Juge en chef paraît maintenant élargir sensiblement cette définition. Il approuve en l'espèce l'abrogation de la liberté de grève lorsque les intérêts économiques d'un groupe particulier sont menacés. Cela a, sur le processus de négociation collective, des répercussions qui vont extrêmement loin étant donné que tout arrêt de travail cause inévitablement un certain préjudice aux intérêts économiques des parties et du public. En fait, l'efficacité de cet outil de négociation en dépend.

^b

De nombreuses discussions ont porté, au Canada et ailleurs, sur les circonstances dans lesquelles il convient que le gouvernement modifie le paradigme normal des relations de travail en interdisant la grève. Ce paradigme qui prévaut dans les lois de tous les ressorts canadiens est fondé sur la croyance dans la liberté de négociation entre les employés et les employeurs et dans la grève comme catalyseur indispensable qui permet au système de fonctionner. La libre négociation est prisée parce qu'elle permet aux travailleurs de participer à

conditions. It is an exercise in self-government and enhances the dignity of the worker as a person.

Past discussion as to when government should intervene to prohibit strikes has always focussed on the question of when it is best for government to intervene not on the question of when it is constitutional for government to do so. Section 2(d) of the *Charter* now gives constitutional protection to freedom of association and I agree with the Chief Justice that freedom of association in the context of industrial relations embraces the freedom to bargain collectively and that the strike, as an essential feature of effective collective bargaining, is also encompassed by that freedom. I cannot conclude, however, that the prevention of economic harm to a particular sector is *per se* a government objective of sufficient importance to justify the abrogation of the freedom guaranteed by s. 2(d).

I do not doubt that economic regulation is an important government function in today's society but, if it is to be done at the expense of our fundamental freedoms, then it must, in my view, be done in response to a serious threat to the well-being of the body politic or a substantial segment of it. The Chief Justice found this to be the case in *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424 (judgment released concurrently herewith), where the government's avowed objective was to fight inflation. Inflation is an economic problem that affects all the citizens of Canada and can, if uncontrolled, spark a national crisis or emergency: see *Re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373. The evidence adduced in this case, in my view, falls far short of establishing economic harm to the dairy workers and the public which is in that category.

Between the two extremes of those who think that government should intervene in any labour dispute which harms the public or a segment of it and those firmly committed to the proposition that

l'établissement de leurs propres conditions de travail. Il s'agit d'un exercice d'autonomie qui rehausse la dignité du travailleur en tant que personne.

^a Les discussions antérieures portant sur le moment où le gouvernement devrait intervenir pour interdire les grèves ont toujours été axées sur la question de savoir quand valait-il mieux que le ^b gouvernement intervienne et non sur la question de savoir quand le gouvernement pouvait constitutionnellement le faire. L'alinéa 2d) de la *Charte* accorde maintenant une protection constitutionnelle à la liberté d'association et je suis d'accord ^c avec le Juge en chef pour dire que la liberté d'association dans le contexte des relations de travail comprend la liberté de négocier collectivement et que la grève, à titre de caractéristique essentielle ^d d'une négociation collective efficace, est également englobée par cette liberté. Toutefois, je ne puis conclure que la prévention d'un préjudice économique pour un secteur particulier constitue en soi un objectif gouvernemental suffisamment important ^e pour justifier l'abrogation de la liberté garantie par l'al. 2d).

Je ne doute pas que la réglementation en matière économique est une importante fonction ^f gouvernementale dans la société d'aujourd'hui, mais, si elle doit être accomplie aux dépens de nos libertés fondamentales, elle doit alors, à mon avis, faire suite à une menace grave au bien-être de l'État ou d'une partie importante de celui-ci. Le ^g Juge en chef a conclu que c'était le cas dans l'arrêt *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424 (rendu en même temps que le présent arrêt), où l'objectif avoué du gouvernement était de combattre l'inflation. L'inflation est un problème économique qui ^h touche tous les citoyens du Canada et qui peut, s'il n'est pas contrôlé, déclencher une crise ou un état d'urgence nationale: voir *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373. À mon avis, la ⁱ preuve soumise en l'espèce n'établit pas que les producteurs laitiers et le public subiront un préjudice économique qui s'inscrit dans cette catégorie.

Entre les deux extrêmes que représentent, d'une part, ceux qui pensent que le gouvernement devrait intervenir dans tout conflit de travail qui porte préjudice au public ou à une partie de celui-ci et,

any government intrusion on free collective bargaining is an intolerable violation of the fundamental human rights of the parties to the dispute (see the *Woods Task Force Report on Canadian Industrial Relations* (1968), at p. 130) are those who reluctantly acknowledge the right of government to intervene in work stoppages which pose a threat to life or health or result in the withdrawal of essential public services. Legislatures in Canada have frequently intervened to prevent strikes in "essential services". Essential services initially comprised such things as public utilities, transportation and communications but the legislative definitions have gradually expanded to cover fire-fighters and police and more recently the media, teachers and some classes of public employees.

What conclusion are we to draw from this progressive expansion of the concept of "essential services"? Is this the route through which increasing government intervention in labour disputes is to be justified, namely that more and more goods and services are to be designated "essential"? Or is there some other way in which the degree to which the public is affected by a particular labour dispute can be measured? Professor Arthurs says the public interest in a dispute cannot be measured in purely quantitative terms; it may affect the way of life of those affected by it and have qualitative aspects as well: H. W. Arthurs: "Public Interest Labor Disputes in Canada: A Legislative Perspective" (1967), 17 *Buffalo L. Rev.* 39, at p. 48. Nor can the degree of public interest be inferred from the fact that government has in fact intervened because each government intervention would then be used as a precedent to justify further intervention resulting in "an amoeba-like tendency of public interest disputes to reproduce themselves" (p. 52). Professor Arthurs provides no answer to this difficult question; he appears to accept government regulation of labour management relations as politically inevitable: H. W. Arthurs: "Free Collective Bargaining in a Regulated Society" published in *The Direction of Labour Policy in*

d'autre part, ceux qui sont fermement d'avis que toute ingérence gouvernementale en matière de libre négociation collective constitue une violation intolérable des droits fondamentaux que possèdent, en tant que personnes, les parties au litige (voir le *Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail* (1968), le rapport Woods aux pp. 143 et 144), il y a ceux qui reconnaissent à contrecœur que le gouvernement a le droit d'intervenir dans le cas d'arrêts de travail qui constituent une menace à la vie ou à la santé ou qui entraînent la cessation de la prestation de services publics essentiels. Les assemblées législatives au Canada sont souvent intervenues pour empêcher les grèves dans les «services essentiels». Au départ, les services essentiels comprenaient des choses comme les services publics, les transports et les communications, mais les définitions dans les lois ont progressivement évolué de manière à viser les pompiers et la police et plus récemment les médias, les enseignants et certaines catégories de fonctionnaires.

Quelle conclusion devons-nous tirer de cet élargissement progressif du concept des «services essentiels»? Est-ce là la manière de justifier une intervention gouvernementale accrue dans les conflits de travail, savoir que de plus en plus de biens et services doivent être désignés comme étant «essentiels»? Y a-t-il plutôt une autre manière de mesurer l'effet d'un conflit de travail particulier sur le public? Le professeur Arthurs affirme que l'intérêt public dans un conflit ne peut être mesuré de manière purement quantitative; il peut avoir un effet sur le mode de vie de ceux qu'il touche et comporter également des aspects qualitatifs: H. W. Arthurs: «Public Interest Labor Disputes in Canada: A Legislative Perspective» (1967), 17 *Buffalo L. Rev.* 39, à la p. 48. Le degré d'intérêt public ne peut pas non plus se déduire du fait que le gouvernement est effectivement intervenu parce que chaque intervention gouvernementale serait alors utilisée comme un précédent pour justifier une autre intervention, ce qui entraînerait une [TRADUCTION] «tendance des conflits d'intérêt public à se multiplier» (p. 52). Le professeur Arthurs ne répond pas à cette question épineuse; il semble accepter que la réglementation des relations de travail par le gouvernement est politiquement inévitable: H. W. Arthurs: «Free Collective

Canada (McGill University Industrial Relations Centre, 1977), at p. 110. More and more inroads will be made into the concept of free collective bargaining, he says, and “we will stop paying lip service to the pristine ideal of labour and management autonomy” and “explicitly acknowledge the pre-eminence of public over private values in the industrial sector” (p. 112).

The difficulty with this critique, it seems to me, is that it fails to recognize that public and private interests are not being pitted against each other. What are being pitted against each other are two different kinds of public interest, the public interest in the continuation of services and the public interest in the freedom of workers to associate and act collectively. Whether Professor Arthur’s gloomy prediction on the fate of collective bargaining in Canada absent the *Charter* is sound or not, the public interest in freedom of association is now a constitutionally protected value. The question, however, remains—and s. 1 of the *Charter* demands an answer—when is the public interest in the continuation of services so detrimentally affected by the collective bargaining process that its suspension is reasonable and justified in a free and democratic society? I say the continuation of services advisedly because it has not, in my opinion, been established that the provision of milk is an “essential” service in the same sense as hospitals, fire-fighters, police and the like are providing essential services. Certainly it is not an essential service within the definition adopted by the Chief Justice from the decisions of the Freedom of Association Committee of the I.L.O. I believe, therefore, that the answer is not to be found in the designation of more and more services as “essential”.

The onus is, of course, on government to justify the suspension of the collective bargaining process under s. 1. As was noted in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, at p. 138:

Bargaining in a Regulated Society» publié dans *The Direction of Labour Policy in Canada* (McGill University Industrial Relations Centre, 1977), à la p. 110. Il dit qu’on empiètera de plus en plus sur le concept de la libre négociation collective et [TRADUCTION] «nous cesserons de rendre hommage pour la forme à l’idéal parfait de l’autonomie des salariés et du patronat» et [TRADUCTION] «nous reconnaitrons explicitement la prééminence des valeurs publiques sur les valeurs privées dans le secteur industriel» (p. 112).

Il me semble que le problème que soulève cette critique est qu’elle ne reconnaît pas que les intérêts publics et privés ne sont pas en opposition. Ce sont deux genres différents d’intérêts publics qui sont opposés l’un à l’autre: l’intérêt public à ce que les services essentiels soient maintenus et l’intérêt public à ce que les travailleurs soient libres de s’associer et d’agir collectivement. Peu importe que soit fondée ou non la sombre prédiction du professeur Arthurs quant au sort de la négociation collective au Canada abstraction faite de la *Charte*, l’intérêt public à ce qu’il y ait liberté d’association constitue maintenant une valeur garantie par la Constitution. Toutefois, comme l’exige l’article premier de la *Charte*, il reste à répondre à la question de savoir quand le processus de négociation collective cause-t-il à l’intérêt public à ce que des services soient maintenus un préjudice suffisant pour que sa suspension soit raisonnable et justifiée dans le cadre d’une société libre et démocratique? C’est à dessein que j’ai parlé du maintien de services parce que, à mon avis, on n’a pas établi que l’approvisionnement en lait constitue un «service essentiel» dans le même sens que les hôpitaux, les pompiers, la police, et ainsi de suite, assurent des services essentiels. Il ne s’agit certainement pas d’un service essentiel au sens de la définition adoptée par le Juge en chef en s’inspirant des décisions du Comité de la liberté syndicale du B.I.T. Je suis donc d’avis que la réponse ne se trouve pas dans la désignation d’un nombre accru de services comme étant «essentiels».

Évidemment, il incombe au gouvernement de justifier la suspension du processus de négociation collective en vertu de l’article premier. Comme il a été souligné dans l’arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, à la p. 138:

Where evidence is required in order to prove the constituent elements of a s. 1 inquiry, and this will generally be the case, it should be cogent and persuasive and make clear to the Court the consequences of imposing or not imposing the limit.

The government called no evidence. The only evidence before the Court was introduced by the respondents. It consisted of affidavits sworn by union representatives and some newspaper clippings. Bayda C.J.S. of the Saskatchewan Court of Appeal held the newspaper clippings inadmissible. As to the affidavits he said:

... the affidavits taken in their entirety say virtually nothing about the circumstances of the two companies, or of the producers of the milk, or of the consumers, all of whom presumably would be detrimentally affected if no limit were imposed.

(*Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 and Government of Saskatchewan* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609, at p. 628.)

He concluded that there was not enough material before the Court to enable it to engage in the balancing process required to arrive at a decision on the reasonableness or otherwise of the limit.

Cameron J.A. agreed with Bayda C.J.S. that the government had failed to discharge its evidentiary burden under s. 1 of the *Charter*. He found that it had introduced no evidence to establish that the provision of milk was an "essential" service, that it would necessarily be unavailable to Saskatchewan residents if the work stoppage occurred, or that the "continued viability of the dairy industry in the province" was at stake.

On the subject of the newspaper clippings Cameron J.A. had this to say (at p. 649):

This information was gleaned from the newspaper clippings which, as might be expected, contained a rich variety of comment and opinion, some of it conflicting, much of it colourful, and all of it devoted to the public advocacy of one side or another during the height of the conflict. One "spokesman" was reported to have said that, in the event of a work stoppage, milk "will flood in

Lorsqu'une preuve est nécessaire pour établir les éléments constitutifs d'une analyse en vertu de l'article premier, ce qui est généralement le cas, elle doit être forte et persuasive et faire ressortir nettement à la cour les conséquences d'une décision d'imposer ou de ne pas imposer la restriction.

Le gouvernement n'a présenté aucun élément de preuve. La seule preuve dont dispose la Cour a été présentée, par les intimés. Elle est constituée d'affidavits de représentants syndicaux et de certaines coupures de journaux. Le juge en chef Bayda de la Cour d'appel de la Saskatchewan a jugé inadmissibles les coupures de journaux et a affirmé ceci au sujet des affidavits:

[TRADUCTION] ... les affidavits dans l'ensemble n'apportent presque aucune précision concernant la situation des deux sociétés, des producteurs laitiers ou encore des consommateurs qui subiraient tous probablement un préjudice si aucune restriction n'était imposée.

(*Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 and Government of Saskatchewan* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609, à la p. 628.)

Il a conclu que la cour n'avait pas suffisamment de données pour être en mesure de procéder à l'évaluation nécessaire pour aboutir à une décision sur le caractère raisonnable ou non de la restriction.

Le juge Cameron a convenu avec le juge en chef Bayda que le gouvernement ne s'était pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait en vertu de l'article premier de la *Charte*. Il a conclu qu'il n'avait présenté aucun élément de preuve démontrant que l'approvisionnement en lait était un service «essentiel», que les résidents de la Saskatchewan en seraient nécessairement privés s'il survenait un arrêt de travail ou que la [TRADUCTION] «viabilité même de l'industrie laitière dans la province» était en jeu.

Voici ce que le juge Cameron a dit au sujet des coupures de journaux (à la p. 649):

[TRADUCTION] Ces renseignements ont été tirés de coupures de journaux qui, comme on pourrait s'y attendre, contiennent un grand nombre d'observations et d'opinions dont certaines sont contradictoires et beaucoup sont imagées, et qui ont toutes été consacrées à la défense du public d'un côté ou de l'autre alors que le conflit était à son apogée. On rapporte qu'un «porte-

from Manitoba and Alberta as it always has"; others were quoted as having said producers would have to "dump their milk" by the thousands of gallons. Management representatives accused the unions of taking "a completely unrealistic position" in view of the 33 million dollar indebtedness of the companies, while the unions described the negotiations as a "farce, mickey mouse", especially since the companies were enjoying "windfall profits". All of this is the common fare of newspapers, and, while it may serve to permit the public, for its purposes, to make reasonably informed assessments of current events, it cannot, with respect, form the basis for judicial decision-making.

While I doubt the soundness of Bayda C.J.S.'s finding that the newspaper clippings were wholly inadmissible, I certainly agree with Cameron J.A. as to their probative value. Indeed, it is because of their inherent frailties as hearsay evidence that newspaper clippings are not admissible in civil or criminal proceedings in England or in this country. I recognize, however, that a greater degree of latitude is appropriate for the purpose of establishing legislative facts in constitutional cases: see *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714. But the Court was quick to point out in that case that it was speaking only of "material not inherently unreliable" (p. 723). With respect, I think that is precisely what we have here and, even if some form of estoppel operates against the respondents because they were the ones who introduced the newspaper clippings into evidence, I do not believe that that can affect their weight as opposed to their admissibility.

Certainly, the newspaper clippings here do not meet Wigmore's test for an exception to the hearsay rule, namely 1) unavailability of the witnesses themselves to testify under oath and be cross-examined and 2) probable trustworthiness of their statements. This test was expressly adopted by this Court in *Ares v. Venner*, [1970] S.C.R. 608, at p. 620. The individuals whose statements are quoted in the clippings could easily have been called to the stand to give their evidence and be cross-examined on it. Instead, a weaker form of proof, newspaper

parole» a affirmé que s'il survient un arrêt de travail, le lait «coulera en provenance du Manitoba et de l'Alberta comme cela a toujours été le cas»; d'autres auraient dit que les producteurs seraient obligés de «jeter leur lait» par milliers de gallons. Les représentants de la direction ont accusé les syndicats d'adopter «une position complètement irréaliste» compte tenu de la dette de 33 millions de dollars des compagnies, alors que les syndicats ont décrit les négociations comme étant «une farce, une fumisterie», vu particulièrement que les sociétés réalisaient des «profits tombés du ciel». Cela est fréquent dans les journaux et, bien que cela puisse permettre au public, pour ses fins, d'évaluer d'une manière raisonnablement éclairée les événements qui se produisent, cela ne peut, avec égards, constituer le fondement d'une décision judiciaire.

Bien que je doute de la justesse de la conclusion du juge en chef Bayda portant que les coupures de journaux étaient entièrement inadmissibles, je partage certainement l'avis du juge Cameron en ce qui concerne leur valeur probante. En fait, c'est à cause de leur faiblesse inhérente à titre de preuve par ouï-dire que les coupures de journaux ne sont pas admissibles dans les instances civiles ou criminelles en Angleterre ou ici. Toutefois, je reconnais qu'une plus grande latitude est appropriée pour établir les faits législatifs dans les affaires constitutionnelles: voir *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714. Toutefois la Cour s'est empressée de souligner dans cet arrêt qu'elle ne parlait que des documents «qui ne sont pas douteux en soi» (p. 723). Avec égards, je crois que c'est précisément le cas en l'espèce et, même si une certaine forme d'irrecevabilité joue contre les intimés parce que ce sont eux qui ont soumis en preuve les coupures de journaux, je ne crois pas que cela puisse avoir un effet sur leur valeur probante par rapport à leur admissibilité.

Il est bien évident que les coupures de journaux en l'espèce ne satisfont pas au critère de Wigmore pour qu'on puisse faire exception à la règle du ouï-dire, savoir 1) la non-disponibilité des témoins eux-mêmes pour déposer sous serment et être contre-interrogés et 2) la véracité probable de leurs déclarations. Ce critère a été expressément adopté par cette Cour dans l'arrêt *Ares c. Venner*, [1970] R.C.S. 608, à la p. 620. Les personnes dont les déclarations sont citées dans les coupures auraient facilement pu être appelées à témoigner et à être

clippings, was substituted. The Chief Justice quotes the President of the Saskatchewan Milk Producers' Association for the fact that huge quantities of milk would have to be dumped if the work stoppage lasted more than three days. The figure of a \$250,000 per day loss to dairy farmers, which the Chief Justice accepts, comes from one Gunnar Pedersen, General Manager of Regina's Dairy Producers Co-operative Ltd. I do not believe that the statements of these and other interviewees meet Wigmore's test of trustworthiness. They were obviously using the media to try to persuade the public and the legislature of the justness of their cause. Their statements are completely self-serving. They are, moreover, offset by the equally self-serving excerpts from the interviewees on the other side of the debate who denied that dumping on that scale would take place or that the supply of milk to residents would be halted. According to them milk would simply be imported from the adjoining provinces as it had been in the past.

As Lord Reid said in *Attorney-General v. Times Newspapers Ltd.*, [1974] A.C. 273, a contempt of court case, at p. 300:

Responsible "mass media" will do their best to be fair, but there will also be ill-informed, slapdash or prejudiced attempts to influence the public. If people are led to think that it is easy to find the truth, disrespect for the processes of the law could follow, and, if mass media are allowed to judge, unpopular people and unpopular causes will fare very badly.

I think Cameron J.A. summed up very neatly the probative value of the newspaper clippings in the passage already quoted from his reasons.

Given, however, that there is a point at which government interference with the collective bargaining process is justified, how does the Court determine under s. 1 of the *Charter* when that point has been reached? It seems to me that the government must satisfy the court that as a mini-

contre-interrogées à ce sujet. On a plutôt remplacé leurs témoignages par une forme de preuve plus faible, savoir les coupures de journaux. Le Juge en chef cite le président de la Saskatchewan Milk Producers' Association quant au fait que d'énormes quantités de lait devraient être jetées si l'arrêt de travail durait plus de trois jours. Le chiffre de 250 000 \$ par jour à titre de pertes que subiraient les producteurs laitiers, que le Juge en chef accepte, est donné par un nommé Gunnar Pedersen, directeur général de la Dairy Producers Co-operative Ltd. de Regina. Je ne crois pas que leurs déclarations et celles d'autres personnes interviewées satisfont au critère de véracité établi par Wigmore. De toute évidence, elles se sont servies des médias pour tenter de persuader le public et l'assemblée législative de la justesse de leur cause. Leurs déclarations ne servent que leurs propres fins. De plus, elles sont contrebalancées par des extraits qui servent également les propres fins des personnes interviewées pour la partie adverse qui ont nié qu'il y aurait un déversement de cette importance ou qu'on cesserait d'approvisionner en lait les résidents. Selon eux, le lait serait simplement importé des provinces voisines comme cela s'était fait par le passé.

Comme lord Reid l'a affirmé dans *Attorney-General v. Times Newspapers Ltd.*, [1974] A.C. 273, une affaire d'outrage au tribunal, à la p. 300:

[TRADUCTION] Les «masse-médias» responsables feront de leur mieux pour être justes, mais il y en aura qui tenteront d'influencer le public par des mauvais renseignements ou de manière insouciant ou partielle. Si on amène les gens à croire qu'il est facile de découvrir la vérité, il pourrait en résulter un manque de respect envers les voies de droit et, si l'on permet aux masse-médias de porter des jugements, les personnes impopulaires et les causes impopulaires s'en porteront très mal.

Je crois que le juge Cameron a très bien résumé la valeur probante des coupures de journaux dans le passage déjà cité de ses motifs.

Toutefois, étant donné qu'il y a un point où l'ingérence gouvernementale dans le processus de négociation collective est justifiée, comment la Cour détermine-t-elle, en vertu de l'article premier de la *Charte*, à quel moment ce point a été atteint? Selon moi, le gouvernement doit convaincre la cour

num the damage to the dairy industry as a consequence of the work stoppage would be considerably greater than that which would flow in the ordinary course of things from a work stoppage of reasonable duration. Industry and the public accept a certain amount of damage and inconvenience as the price of maintaining free negotiation in the work place. Such damage and inconvenience cannot therefore constitute the "pressing and substantial concern" which the Court held in *Oakes* was required in order to justify government intervention. Otherwise every work stoppage would give rise to a "pressing and substantial concern" and government intervention would be the rule rather than the exception. There has to be more to it than that.

The Chief Justice suggests that the test should be the extent of the economic harm likely to be suffered by third parties as a result of the work stoppage and he characterizes the dairy farmers as third parties for purposes of the test. I am not convinced that the dairy farmers can properly be considered third parties for this purpose. The respondents were employees of Palm Dairies Ltd. and the Dairy Producers Co-operative Ltd. The former owned two plants; the latter owned nine. The Dairy Producers Co-operative Ltd., as the name suggests, was owned by dairy farmers. I have difficulty in appreciating how the owners of a corporation involved in the strike as a principal can be viewed as innocent third parties for purposes of assessing the harm suffered by such parties. The Chief Justice expresses the view that government can more easily justify intervening to protect third parties under s. 1 than intervening to protect principal parties. This may as a general proposition be correct but why should the government be able to justify more easily the protection of owners of the corporation than the corporation itself? I think the flaw is in characterizing the dairy farmers as third parties.

The Chief Justice further suggests that in assessing the extent of the harm to third parties the relevant questions are how massive the harm is

au moins que le préjudice que subirait l'industrie laitière par suite de l'arrêt de travail serait sensiblement plus grave que celui qui résulterait dans le cours ordinaire d'un arrêt de travail d'une durée raisonnable. L'industrie et le public acceptent un certain niveau de préjudices et d'inconvénients comme prix à payer pour conserver la liberté de négociation dans le milieu de travail. Par conséquent, ces préjudices et inconvénients ne peuvent constituer la «préoccupation urgente et réelle» qui, selon ce que la Cour a jugé dans l'arrêt *Oakes*, est nécessaire pour justifier l'intervention du gouvernement. Autrement, tout arrêt de travail engendrerait une «préoccupation urgente et réelle» et l'intervention gouvernementale serait la règle plutôt que l'exception. Il doit y avoir plus que cela.

Le Juge en chef laisse entendre que le critère applicable devrait être l'étendue du préjudice économique que subiront vraisemblablement les tiers par suite de l'arrêt de travail et il qualifie les producteurs laitiers de tiers pour les fins de ce critère. Je ne suis pas convaincue que l'on puisse à bon droit considérer les producteurs laitiers comme des tiers à cette fin. Les intimés étaient des employés de Palm Dairies Ltd. et de la Dairy Producers Co-operative Ltd. La première possédait deux usines et l'autre, neuf. La Dairy Producers Co-operative Ltd., comme son nom l'indique, était la propriété de producteurs laitiers. Il m'est difficile de voir comment les propriétaires d'une société mêlée à la grève comme partie principale peuvent être considérés comme des tiers innocents pour ce qui est d'évaluer le préjudice subi par ces parties. Le Juge en chef se dit d'avis qu'il est plus facile pour le gouvernement de justifier une intervention destinée à protéger les tiers en vertu de l'article premier qu'une intervention visant à protéger les parties principales. Cela peut être exact comme proposition générale, mais pourquoi le gouvernement devrait-il être en mesure de justifier plus facilement la protection des propriétaires de la société plutôt que celle de la société elle-même? J'estime que le problème réside dans la qualification des producteurs laitiers comme étant des tiers.

De plus, le Juge en chef laisse entendre que, dans l'évaluation de l'étendue du préjudice subi par les tiers, les questions pertinentes consistent à

and how focussed in its intensity. Those questions can, in my opinion, only be answered on the basis of evidence adduced in the case. They cannot be answered in the abstract. But, in my view, they become relevant only when the primary threshold of damage which is the inevitable concomitant of the work stoppage has been crossed. The government must stay its hand in order to give the process an opportunity to work. It must, in other words, distinguish between the permissible degree of harm which is the price of the system and the impermissible degree when that price becomes inordinately high.

As Bayda C.J.S. pointed out, we simply do not have a basis of solid fact in this case on which to make a judgment as to whether the government's intervention was reasonable or not. The government has simply failed to discharge its onus under s. 1 and the infringement of the respondents' freedom of association under s. 2(d) of the *Charter* has accordingly not been demonstrably justified.

Even, however, if I am wrong in that and the government has established that its objective in protecting the economic interests of dairy farmers was sufficiently compelling to justify overriding the workers' right to strike, the government, in my view, has failed to show that the means employed by it were closely tailored to the objective so as to ensure the least possible infringement of the right. The government, in its legislation, forbade any lock-out or strike action. It provided for compulsory arbitration. The government, in my view, should not automatically respond with a total strike ban and the institution of compulsory arbitration. In some cases, a partial strike ban will achieve the government objective of preventing harm that in the Chief Justice's words is "massive, immediate and focussed" or in my words "would be considerably greater than that which would flow in the ordinary course of things from a work stoppage of reasonable duration". In the complex area of economic harm the tailoring need not be exact but tailoring there must be. There may be cases, of course, where the government in order to prevent

déterminer la gravité du préjudice subi et la mesure dans laquelle ses effets sont concentrés. À mon avis, on ne peut répondre à ces questions qu'en fonction de la preuve produite en l'espèce. Il n'est pas possible d'y répondre dans l'abstrait. J'estime toutefois qu'elles ne deviennent pertinentes qu'une fois franchi le stade primaire du préjudice qui découle inévitablement de l'arrêt de travail. Le gouvernement doit se retenir d'agir afin de donner au processus une chance de fonctionner. En d'autres termes, il doit faire la distinction entre le degré de préjudice acceptable qui est le prix du système à payer et le degré inacceptable qui se présente lorsque ce prix à payer devient excessif.

Comme le juge en chef Bayda l'a souligné, nous n'avons tout simplement pas, en l'espèce, de base factuelle solide qui nous permette de nous prononcer sur la question de savoir si l'intervention du gouvernement était raisonnable ou non. Le gouvernement ne s'est tout simplement pas acquitté de l'obligation que lui impose l'article premier, et n'a donc pas démontré que la violation de la liberté d'association des intimés visée à l'al. 2d) de la *Charte* était justifiée.

Toutefois, même à supposer que j'aie tort sur ce point et que le gouvernement a établi que l'objectif qu'il poursuivait en protégeant les intérêts économiques des producteurs laitiers était suffisamment impérieux pour justifier la suppression du droit de grève des travailleurs, j'estime que le gouvernement n'a pas démontré que les moyens auxquels il a eu recours étaient directement adaptés à cet objectif de manière à assurer que l'on porterait le moins possible atteinte à ce droit. Par la loi qu'il a adoptée, le gouvernement a interdit tout lock-out ou toute grève. Il a prescrit l'arbitrage obligatoire. À mon avis, le gouvernement ne devrait pas répondre automatiquement par une interdiction totale de faire grève et par l'imposition de l'arbitrage obligatoire. Dans certains cas, une interdiction partielle de faire grève permettra de réaliser l'objectif du gouvernement d'empêcher que ne soit causé un préjudice qui, pour reprendre les termes du Juge en chef, est «considérable, immédiat et concentré» ou qui, selon mes propres termes, «serait sensiblement plus grave que celui qui résulterait dans le cours ordinaire d'un arrêt de travail

grave economic harm would have to limit the right to strike to a point where it would be rendered ineffective. In such a case, the government could and indeed would have a constitutional duty to institute compulsory arbitration. In this case, the government has not established that it had to institute a total strike ban and compulsory arbitration. The affidavits of the respondents indicate that they felt they would have an effective strike weapon if they were allowed to engage in a series of rotating strikes that would have allowed the industry to continue functioning at 85 per cent of normal capacity. The government has not contended that such a partial strike would have had unacceptable costs to dairy farmers. I do not see why an employer's total lock-out in response to a proposed partial strike should relieve the government of its duty to tailor its legislative response. If it does, the employer has readily at hand the means to escalate the economic harm to third parties so as to warrant a total strike ban in all cases. It seems to me that if the Saskatchewan Government wished to maintain an even hand between employer and employees, it could have tailored its legislative response in this case by instituting a partial ban on both strike and lock-out. This would have attained its objective while at the same time meeting the proportionality test enunciated in *Oakes*.

The second objective advanced by the government in support of the limitation on the freedom under s. 2(d) is that the dairy workers provide an essential service, the delivery of an important food product to the consumer, and that the cessation of such delivery might threaten the health of part of the population. There is no evidence to support this allegation. Milk is undoubtedly an important food product but there may be other food products which are an adequate substitute. We simply do not know. Further, as Cameron J.A. of the Saskatchewan Court of Appeal observed, there is no

d'une durée raisonnable.» Dans le domaine complexe du préjudice économique, l'«adaptation» est obligatoire quoiqu'elle n'ait pas à être parfaite. Il va de soi qu'il peut y avoir des cas où, pour prévenir un grave préjudice économique, le gouvernement devrait limiter le droit de grève au point de le rendre inefficace. Le cas échéant, le gouvernement pourrait et, en fait, devrait en vertu de la Constitution imposer l'arbitrage obligatoire. En l'espèce, le gouvernement n'a pas démontré qu'il se devait de prescrire une interdiction totale de grève et l'arbitrage obligatoire. Il ressort des affidavits des intimés que ceux-ci ont considéré qu'ils disposeraient d'une arme efficace s'il leur était permis d'entreprendre une série de grèves tournantes qui permettraient à l'industrie de continuer de fonctionner dans une proportion de 85 pour 100 de son rendement normal. Le gouvernement n'a pas soutenu qu'une telle grève partielle aurait occasionné des coûts inacceptables aux producteurs laitiers. Je ne vois pas pourquoi l'imposition d'un lock-out total par l'employeur, suite à un projet de grève partielle, devrait dégager le gouvernement de son obligation d'adapter sa réponse législative. Le cas échéant, l'employeur dispose facilement des moyens pour intensifier le préjudice économique causé aux tiers de manière à justifier une interdiction totale dans tous les cas. Il me semble que si le gouvernement de la Saskatchewan avait voulu maintenir l'égalité entre employeur et employés, il aurait pu adapter sa réponse législative en l'espèce en décrétant une interdiction partielle à la fois de faire la grève et d'imposer un lock-out. Cela lui aurait permis d'atteindre son objectif tout en satisfaisant au critère de proportionnalité énoncé dans l'arrêt *Oakes*.

Le second objectif invoqué par le gouvernement à l'appui de la restriction de la liberté que prévoit l'al. 2d), porte que les travailleurs de l'industrie laitière fournissent un service essentiel, soit la livraison aux consommateurs d'un produit alimentaire important, et que l'arrêt de cette livraison pourrait mettre en danger la santé d'une partie de la population. Aucun élément de preuve n'a été présenté à l'appui de cet argument. Le lait est sans aucun doute un produit alimentaire important, mais il peut exister d'autres produits alimentaires pour le remplacer adéquatement. Nous ne le

evidence that milk would not be imported from outside the province to supply the Saskatchewan consumer: *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, supra*, at p. 651. No threat to the health of Saskatchewan consumers has therefore been established.

I would dismiss the appeal with costs. I agree with the Chief Justice's answer to the first constitutional question. I would answer the second constitutional question in the negative.

Appeal allowed, WILSON J. dissenting.

Solicitor for the appellants: James P. Taylor, Regina.

Solicitors for the respondents: Mitchell Taylor Romanow Ching, Saskatoon.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Archie Campbell, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitors for the intervener the Attorney General for Alberta: McLennan Ross, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: Tanner Elton, Winnipeg.

savons tout simplement pas. En outre, comme le juge Cameron de la Cour d'appel de la Saskatchewan l'a fait remarquer, il n'y a aucun élément de preuve démontrant que le lait ne serait pas importé de l'extérieur de la province pour approvisionner les consommateurs de la Saskatchewan: *Re Retail, Wholesale & Department Store Union*, précité, à la p. 651. Par conséquent, on n'a établi l'existence d'aucune menace à la santé des consommateurs de la Saskatchewan.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens. Je fais mienne la réponse du Juge en chef à la première question constitutionnelle. Je suis d'avis de répondre par la négative à la seconde question constitutionnelle.

Pourvoi accueilli, le juge WILSON dissidente.

Procureur des appelants: James P. Taylor, Regina.

Procureurs des intimés: Mitchell Taylor Romanow Ching, Saskatoon.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Roger Tassé, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Archie Campbell, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le ministère du Procureur général, Victoria.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: McLennan Ross, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Tanner Elton, Winnipeg.