

T-2557-86

T-2557-86

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

v.

The Queen (Defendant)

INDEXED AS: *I.L.W.U. v. CANADA*

Trial Division, Jerome A.C.J.—Vancouver, January 21; Ottawa, March 13, 1987.

Practice — Pleadings — Motion to strike — Action for declaration Maintenance of Ports Operations Act, 1986 constitutionally invalid as prohibiting plaintiffs from bargaining collectively and lawfully withholding services — Claim disclosing cause of action — Crown's motion to strike based on current state of law — Submission issues conclusively determined by Public Service Alliance of Canada v. The Queen and Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada — Res judicata inapplicable as earlier litigation not between parties herein — Cases distinguished — Fact plaintiffs including individuals as well as unions most significant factor of distinction — More at stake than economic interests — Legislation allegedly compelling employees to work under conditions and for wages that are unacceptable — Application dismissed — Maintenance of Ports Operations Act, 1986, S.C. 1986, c. 46 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 419(1), 474.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Freedom of association — Action for declaration Maintenance of Ports Operations Act, 1986 constitutionally invalid as infringing freedom of association and right to liberty under Charter — Application by Crown to strike statement of claim on ground decisions in Public Service Alliance of Canada v. The Queen and Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada conclusively determining issues — P.S.A.C. case to effect freedom of association excluding right to bargain collectively — Smith, Kline authority to effect s. 7 Charter addressing bodily well-being of natural person, not economic interests — Decisions distinguished — Individuals as well as unions impleaded as plaintiffs — More than economic interests at issue — Employees allegedly compelled by legislation, on pain of fines, to attend at place of work and perform services — Application dismissed — Maintenance of Ports Operations Act, 1986, S.C. 1986, c. 46 — Canadian Charter of Rights and Freedoms,

Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Région du Canada, sections locales 500, 502, 503, 504, 505, 506, 508, 515 et 519 et toute personne s'occupant habituellement de débardage ou d'opérations connexes à un port de la côte Ouest du Canada et qui est assujettie aux dispositions de la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires* (demandeurs)

c.

La Reine (défenderesse)

c. RÉPERTORIÉ: *S.I.D.M. c. CANADA*

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Vancouver, 21 janvier; Ottawa, 13 mars 1987.

Pratique — Plaidoiries — Requête en radiation — Action visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que la Loi de 1986 sur les opérations portuaires est inconstitutionnelle, car elle interdit aux demandeurs de négocier collectivement et de refuser légalement de fournir leurs services — La demande révèle une cause d'action — La requête en radiation de la Couronne repose sur l'état actuel du droit — Il est allégué que les points litigieux ont été tranchés de manière définitive par les affaires Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Reine et Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada — La défense de la chose jugée ne s'applique pas, car le litige antérieur ne mettait pas en cause les parties en l'espèce — Distinction faite avec les décisions précitées — Le fait que les demandeurs comprennent à la fois des particuliers et des syndicats constitue l'élément distinctif le plus important — L'enjeu est plus important que de simples intérêts économiques — La loi en cause obligerait des employés à travailler à des conditions et pour des salaires inadmissibles — Demande rejetée — Loi de 1986 sur les opérations portuaires, S.C. 1986, chap. 46 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 419(1), 474.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'association — Action visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que la Loi de 1986 sur les opérations portuaires est inconstitutionnelle parce qu'elle porte atteinte à la liberté d'association et au droit à la liberté garantis par la Charte — Demande présentée par la Couronne afin d'obtenir la radiation de la déclaration pour le motif que les décisions rendues dans les affaires Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Reine et Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada ont tranché les points litigieux de manière définitive — La Cour a statué dans l'affaire A.F.P.C. que la liberté d'association exclut le droit de négocier collectivement — L'affaire Smith, Kline a établi le principe que l'art. 7 de la Charte concerne le bien-être physique d'une personne physique et non ses intérêts économiques — Distinction faite avec ces décisions — Les demandeurs comprennent des particuliers et des syndicats — L'enjeu est plus important que de simples intérêts économiques

being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 2(d), 7.

— Il est allégué que les employés sont contraints par la loi, sous peine d'amendes, de se rendre à leur lieu de travail et d'effectuer leurs tâches — Demande rejetée — Loi de 1986 sur les opérations portuaires, S.C. 1986, chap. 46 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 2d), 7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Public Service Alliance of Canada v. The Queen, [1984] 2 F.C. 562 (T.D.), aff'd [1984] 2 F.C. 889 (C.A.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274 (T.D.), aff'd [1987] 2 F.C. 359 (C.A.).

CONSIDERED:

Sylvestre v. R., [1986] 3 F.C. 51; *Novopharm Ltd. v. Wyeth Ltd.*, [1986] 26 D.L.R. (4th) 80 (F.C.A.).

COUNSEL:

N. Glass for plaintiffs.
E. A. Bowie, Q.C. for defendant.

SOLICITORS:

Swinton & Company, Vancouver, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This application by the Crown to strike the statement of claim came on for hearing at Vancouver, British Columbia, on January 21, 1987. At the outset of the hearing, I dealt with a motion by the plaintiffs which was resolved on consent. As a result of that motion, it was ordered:

- (i) that this action be continued on behalf of the second named plaintiffs and that they be joined as parties;
- (ii) that certain named union representatives continue as representing their respective locals; and
- (iii) that the statement of claim be amended, by the addition of a number of individual plaintiffs and the corresponding plea that the challenged legislation violates the right to liberty of all the

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Reine, [1984] 2 C.F. 562 (1^{re} inst.), confirmée par [1984] 2 C.F. 889 (C.A.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274 (1^{re} inst.), confirmée par [1987] 2 C.F. 359 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Sylvestre c. R., [1986] 3 C.F. 51; *Novopharm Ltd. v. Wyeth Ltd.*, [1986] 26 D.L.R. (4th) 80 (C.A.F.).

AVOCATS:

N. Glass pour les demandeurs.
E. A. Bowie, c.r. pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Swinton & Company, Vancouver, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente demande introduite par la Couronne en vue de faire radier la déclaration a été entendue à Vancouver (Colombie-Britannique) le 21 janvier 1987. Dès le début de l'audience, j'ai été saisi par les demandeurs d'une requête qui a été réglée sur consentement. À la suite de cette requête, j'ai ordonné:

- (i) que la présente action soit reprise au nom des demandeurs nommés en deuxième lieu et que ceux-ci soient constitués parties;
- (ii) que certains représentants syndicaux nommés continuent à représenter leurs sections locales respectives;
- (iii) qu'on modifie la déclaration en y ajoutant des particuliers comme demandeurs et en y alléguant que la Loi contestée porte atteinte au droit à la liberté des employés demandeurs, en

plaintiff employees, contrary to section 7 of the Charter of Rights [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)]. The plaintiffs withdrew a further alternative request for a determination of a question of law under Rule 474 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663].

The action is for a declaration that the *Maintenance of Ports Operations Act, 1986*, S.C. 1986, c. 46, is inconsistent with the provisions of the Constitution and of no force or effect. The legislation is said to prohibit and/or restrict the plaintiffs from bargaining collectively and from lawfully withholding their services. The plaintiffs claim that such restrictions violate their freedom of association and right to liberty under paragraph 2(d) and section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The Crown brings this motion to strike under Rule 419(1) of the *Federal Court Rules* on the ground that no reasonable cause of action is disclosed. Counsel for the applicant concedes that this is an extreme application of the Rule. It is acknowledged that the claim discloses a cause of action. The basis of the submission is that the present state of the law renders it impossible for the plaintiffs to succeed.

Crown counsel argues that the issues in this case have already been conclusively determined by decisions which this Court is bound to follow. In particular, he cites *Public Service Alliance of Canada v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 562, affirmed [1984] 2 F.C. 889, in which my colleague Reed J. held that the freedom of association does not include the right to bargain collectively and that "liberty" in section 7 does not encompass the freedom of contract. Both opinions were upheld by the Federal Court of Appeal. Similarly, the Court of Appeal in *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274, (affirmed [1987] 2 F.C. 359) affirmed Strayer J.'s decision that the rights protected by

violation de l'article 7 de la Charte des droits [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, chap. 11 (R.-U.)]. Les demandeurs ont retiré une demande subsidiaire visant à obtenir, sur le fondement de la Règle 474 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663], une décision sur un point de droit.

La présente action vise à obtenir un jugement déclaratoire portant que la *Loi de 1986 sur les opérations portuaires*, S.C. 1986, chap. 46, est incompatible avec les dispositions de la Constitution et est nulle et inopérante. Il est allégué que cette Loi interdit aux demandeurs de négocier collectivement et de refuser légalement de fournir leurs services ou qu'elle restreint ce droit. Les demandeurs soutiennent qu'une telle restriction porte atteinte à la liberté d'association et au droit à la liberté qui leur sont garantis par l'alinéa 2d) et l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Se fondant sur la Règle 419(1) des *Règles de la Cour fédérale*, la Couronne présente une requête en radiation pour le motif que la déclaration ne révèle aucune cause raisonnable d'action. L'avocat de la requérante admet qu'il s'agit d'un cas limite d'application de la Règle. Il reconnaît que la demande révèle une cause d'action. Mais il allègue que, vu l'état actuel du droit, il est impossible pour les demandeurs d'avoir gain de cause.

L'avocat de la Couronne soutient que les points litigieux en l'espèce ont déjà été tranchés de manière définitive par des décisions qui lient la Cour. Il cite en particulier l'affaire *Alliance de la Fonction publique du Canada c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 562, confirmée par [1984] 2 C.F. 889, dans laquelle ma collègue le juge Reed a statué que la liberté d'association ne comporte pas le droit de négocier collectivement et que le terme «liberté» qui figure à l'article 7 ne comprend pas la liberté de conclure des contrats. La Cour d'appel fédérale a souscrit à ces deux points de vue. Dans le même ordre d'idées, la Cour d'appel a confirmé dans l'arrêt *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274 (confirmé à [1987] 2 C.F. 359) la décision du juge Strayer suivant laquelle les droits protégés par l'article 7 se rapportent au bien-être physique

section 7 have to do with the bodily well-being of a natural person, not his economic interests.

The argument that these decisions preclude the plaintiffs' constitutional challenge in this case invokes many of the principles of the defence of *res judicata*. That defence, according to Jowitt's *Dictionary of English Law*, is based on the premise that:

A final judgment already decided between the same parties . . . on the same question . . . is conclusive between the parties, and the issue cannot be raised again.

Res judicata itself, of course, is not applicable here as the earlier litigation was not between these parties. Nonetheless, the argument to strike based on the current state of the law is not without precedent. In *Sylvestre v. R.*, [1986] 3 F.C. 51, the Court of Appeal struck a claim for *certiorari* by a member of the Armed Forces who had been dismissed for being a homosexual. The decision was based on pre-1982 case law which established that the Crown was not contractually bound to a member of the Armed Forces and that the relationship between the two did not give rise to a remedy in the civil courts. The Court found that this state of the law had not been changed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that the statement of claim, therefore, disclosed no cause of action.

It is fundamental that any order depriving a litigant of the right to be heard must be granted only in the clearest of cases and with extreme caution. That principle applies even more strongly where it is acknowledged that on the face of the pleadings, a cause of action exists.

In the final analysis, the most significant factor is that the plaintiffs now include individuals as well as unions. The claim, in turn, seeks a declaration that the legislation in issue offends the Charter by compelling these individuals to work under conditions and for wages they do not accept. There is therefore more at stake in this action than in the cases referred to by the Crown. In the *P.S.A.C.* case, Reed J. specifically noted at page 575 that the *Public Sector Compensation Restraint Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 122, the challenged legislation, did "not cover employees not previously cov-

d'une personne physique et non pas à ses intérêts économiques.

L'argument suivant lequel ces décisions empêchent les demandeurs de contester la constitutionnalité de la Loi en question fait appel à plusieurs des principes de la défense de la chose jugée (*res judicata*). D'après Jowitt dans son ouvrage intitulé *Dictionary of English Law*, cette défense repose sur la prémisse suivante:

[TRADUCTION] Un jugement final déjà rendu entre les mêmes parties . . . sur la même question . . . est définitif à l'égard des parties et cette question ne peut être soulevée une autre fois.

La défense de la chose jugée ne s'applique évidemment pas en l'espèce, car le litige antérieur ne mettait pas en cause les mêmes parties. Néanmoins, ce n'est pas la première fois qu'on demande la radiation d'une déclaration en invoquant l'état du droit. Dans l'arrêt *Sylvestre c. R.*, [1986] 3 C.F. 51, la Cour d'appel a rejeté une demande de *certiorari* présentée par un membre des Forces armées qui avait été licencié pour homosexualité. Cette décision reposait sur la jurisprudence antérieure à 1982 qui avait établi que la Couronne n'était pas engagée contractuellement avec un membre des Forces armées et que les rapports existant entre ces deux parties ne donnaient pas lieu à un recours devant les tribunaux civils. La Cour a conclu que la *Charte canadienne des droits et libertés* n'avait pas modifié l'état du droit et que la déclaration ne révélait, par conséquent, aucune cause d'action.

Il est essentiel de n'accorder une ordonnance privant une partie du droit de se faire entendre que dans les cas les plus clairs et de le faire avec une extrême prudence, à plus forte raison lorsqu'il est admis que les plaidoiries révèlent une cause d'action.

En dernière analyse, le fait que les demandeurs comprennent à la fois des particuliers et des syndicats constitue l'élément le plus important. La demande vise à obtenir un jugement déclaratoire portant que la Loi en cause contrevient à la Charte parce qu'elle oblige ces personnes à travailler à des conditions et pour des salaires qu'elles n'acceptent pas. L'enjeu de la présente action est donc plus important que celui des décisions invoquées par la Couronne. Dans l'affaire *A.F.P.C.*, le juge Reed a précisé à la page 575 que la Loi contestée dans cette affaire, la *Loi sur les restrictions salariales*

ered by a collective bargaining agreement". Both the *P.S.A.C.* and *Smith, Kline* cases dealt with interest that could be considered purely economic. There was no suggestion, as here, of employees being compelled on pain of fines to attend at their place of work and perform services. These distinctions save the cause of action.

During the course of argument, both counsel had reason to refer to the suitability of Rule 474 for the resolution of this problem. Counsel for the plaintiffs advanced (and later withdrew) a final alternative argument that rather than accept the Crown's premise and dismiss the action at this stage, I should order that the question be resolved under Rule 474. Counsel for the Crown, in fairness, acknowledges that pre-determination of a question of law in that way might very well provide a more precise and more comprehensive resolution of the issue. It is clear, however, that the parties are not agreed on either the factual or legal basis for such an application and in light of the reasoning of the Federal Court of Appeal in *Novopharm Ltd. v. Wyeth Ltd.*, [1986] 26 D.L.R. (4th) 80, recourse to Rule 474 appears impossible at this time. In any event, no such formal application is before me, so nothing precludes it, should the parties find it appropriate to do so at a later stage.

The application is therefore dismissed with costs. The defendant is to file a statement of defence within thirty days of the date of these reasons. Counsel may prepare a draft order for signature.

du secteur public, S.C. 1980-81-82-83, chap. 122, «ne s'appliqu[ait] pas aux salariés qui n'étaient pas auparavant couverts par une convention collective». Les affaires *A.F.P.C.* et *Smith, Kline* traitaient toutes deux d'un intérêt qui pouvait être qualifié de purement économique. Contrairement à l'espèce, il n'y était nullement question d'employés contraints sous peine d'amendes de se rendre à leur lieu de travail et d'effectuer leurs tâches. Ces distinctions préservent la cause d'action.

Les deux avocats ont eu raison de se pencher pendant les plaidoiries sur l'applicabilité de la Règle 474 en ce qui a trait à la solution du présent problème. L'avocat des demandeurs a avancé un dernier argument subsidiaire (qu'il a plus tard retiré) suivant lequel je devrais ordonner que la question soit tranchée conformément à la Règle 474 plutôt que d'admettre la prémisse de la Couronne et de rejeter l'action à ce stade-ci. L'avocat de la Couronne reconnaît en toute justice qu'une telle décision préliminaire sur un point de droit pourrait permettre de trancher le litige d'une manière plus précise et plus complète. Il est cependant évident que les parties ne s'entendent pas sur le fondement factuel ou légal d'une telle demande et, compte tenu du raisonnement suivi par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Novopharm Ltd. v. Wyeth Ltd.*, [1986] 26 D.L.R. (4th) 80, il semble impossible de recourir pour l'instant à la Règle 474. De toute façon, aucune demande formelle de ce genre ne m'ayant été soumise, rien n'empêche les parties de le faire si elles le jugent approprié plus tard au cours des procédures.

La demande est, par conséquent, rejetée avec dépens. La défenderesse devra produire une défense dans un délai de trente jours à compter de la date des présents motifs. Les avocats peuvent préparer un projet d'ordonnance pour signature.