

Dunmore *c.* Ontario (Procureur général), [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94

**Tom Dunmore, Salame Abdulhamid, Walter Lumsden et Michael Doyle, en leur propre nom et au nom de l'Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce**

*Appelants*

*c.*

**Procureur général de la province de l'Ontario et Fleming Chicks**

*Intimés*

et

**Procureur général du Québec,  
Procureur général de l'Alberta,  
Congrès du travail du Canada et  
Labour Issues Coordinating Committee (« LICC »)**

*Intervenants*

**Répertorié : Dunmore *c.* Ontario (Procureur général)**

**Référence neutre : 2001 CSC 94.**

N° du greffe : 27216.

2001 : 19 février; 2001 : 20 décembre.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux Dubé, Gonthier, Iacobucci,

Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

en appel de la cour d'appel de l'ontario

*Droit constitutionnel -- Charte des droits -- Liberté d'association -- Exclusion des travailleurs agricoles du régime légal de relations de travail – L'exclusion porte-t-elle atteinte à la liberté d'association? -- Dans cette éventualité, l'atteinte est-elle justifiable? – Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d) – Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi, L.O. 1995, ch. 1, art. 80 -- Loi de 1995 sur les relations de travail, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, art. 3b).*

En 1994, la législature de l'Ontario édicte la *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture* (« *LRTA* ») qui reconnaît aux travailleurs agricoles le droit de se syndiquer et de négocier collectivement. Avant cette loi, les travailleurs agricoles avaient toujours été exclus du régime légal des relations de travail de l'Ontario. Un an plus tard, avec l'art. 80 de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi* (« *LMLRTE* ») la législature abroge la *LRTA* dans sa totalité, ce qui a pour effet d'assujettir les travailleurs agricoles à l'al. 3b) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* (« *LRT* ») qui les exclut du régime des relations de travail établi par la *LRT*. De plus, l'article 80 met fin aux droits d'accréditation des syndicats et aux conventions collectives signées en vertu de la *LRTA*. Les appelants contestent l'abrogation de la *LRTA* et leur exclusion de la *LRT*, invoquant l'atteinte aux droits que leur confèrent l'al. 2d) et le par. 15(1) de la

*Charte canadienne des droits et libertés.* La Cour de l'Ontario (Division générale) et la Cour d'appel de l'Ontario confirment la validité des lois contestées.

*Arrêt* (le juge Major est dissident) : L'appel est accueilli. Les textes législatifs contestés sont inconstitutionnels.

Le juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel : L'alinéa 2d) de la *Charte* a pour objet l'épanouissement individuel au moyen de relations interpersonnelles et de l'action collective. Cet objet commande une seule question : l'État a-t-il empêché l'activité en raison de sa nature associative, décourageant ainsi la poursuite collective d'objectifs communs? Si la formulation traditionnelle en quatre points du contenu de la liberté d'association clarifie la notion, elle ne rend pas compte de toute la gamme d'activités protégées par l'al. 2d). Dans certains cas, la protection de l'al. 2d) devrait couvrir des activités qui, par leur nature inhérente, sont collectives, en ce qu'elles ne peuvent être accomplies par une personne seule. Les syndicats ont des besoins et des priorités qui sont distincts de ceux de leurs membres individuels et ne peuvent fonctionner si la loi protège exclusivement des activités individuelles licites. La loi doit reconnaître que certaines activités syndicales peuvent être au cœur de la liberté d'association même si elles ne peuvent exister au niveau individuel.

Généralement, la *Charte* n'oblige pas l'État à prendre des mesures positives pour préserver et faciliter l'exercice de libertés fondamentales. Il n'existe pas de droit

constitutionnel à la protection légale comme tel. Toutefois l'histoire a montré, et les législateurs canadiens ont reconnu, qu'une attitude de retenue de la part du gouvernement dans le domaine des relations de travail expose la plupart des travailleurs non seulement à diverses pratiques déloyales de travail, mais peut aussi engager leur responsabilité juridique en common law pour coalition ou restriction du commerce. Dans ce contexte très particulier, pour que la liberté syndicale ait un sens, l'al. 2d) de la *Charte* peut imposer à l'État l'obligation positive d'étendre la protection légale à des groupes non protégés. La distinction entre obligations positives et négatives de l'État doit être nuancée dans le contexte des relations de travail, en ce sens que l'exclusion des travailleurs agricoles de l'application d'un régime de protection contribue substantiellement à la violation de libertés protégées.

Plusieurs considérations délimitent la possibilité de contester la non-inclusion sur le fondement de l'art. 2 de la *Charte* : (1) la contestation de la non-inclusion devrait reposer sur des libertés fondamentales garanties par la *Charte*, plutôt que sur l'accès à un régime légal précis; (2) la charge de preuve consiste à démontrer que l'exclusion du régime légal permet une entrave substantielle à l'exercice de l'activité protégée par l'al. 2d); et (3) pour établir le lien entre la violation alléguée de la *Charte* et la mesure gouvernementale, le contexte doit être tel que l'État peut vraiment être tenu responsable de toute incapacité d'exercer une liberté fondamentale. La participation de personnes privées à la violation de libertés fondamentales ne met pas l'État à l'abri d'un contrôle judiciaire fondé sur la *Charte*.

Pour établir l'atteinte à l'al. 2d) de la *Charte*, les appelants doivent prouver que leur demande vise des activités faisant partie de celles qu'il protège et que les dispositions

contestées, par leur objet ou leur effet, compromettent ces activités. En l'espèce, dans la mesure où les appelants veulent constituer et maintenir une association d'employés, leur demande relève manifestement de la protection conférée par l'al. 2d) de la *Charte*. De plus, l'exercice réel des libertés conférées par l'al. 2d) exige non seulement l'exercice en association des droits et libertés constitutionnels et des droits légitimes des individus, mais aussi l'exercice de certaines activités collectives, comme la défense des intérêts de la majorité auprès de l'employeur. Les arguments contradictoires concernant le sens de commentaires troublants faits devant la législature rendent impossible la conclusion que l'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT* visait à faire obstacle à leur liberté syndicale, mais l'effet de l'exclusion prévue à l'al. 3b) de la *LRT* est une atteinte à leur droit à la liberté d'association.

La *LRT* vise clairement à protéger l'exercice de la liberté d'association, et non à accorder un droit limité à certaines catégories de citoyens. Par le droit de se syndiquer prévu à l'art. 5 de la *LRT* et la protection contre les pratiques déloyales, la loi reconnaît que l'absence de régime légal peut, dans bien des cas, rendre impossible l'association d'employés. Les appelants en l'espèce ne revendiquent pas un droit constitutionnel à l'inclusion générale dans la *LRT*, mais simplement la liberté constitutionnelle de former une association syndicale. Cette liberté existe indépendamment de tout texte législatif, même si son exercice réel peut exiger parfois une protection légale. Les appelants ont apporté la preuve qu'ils sont essentiellement dans l'incapacité d'exercer leur liberté fondamentale de se syndiquer en l'absence du régime de protection de la *LRT*. Si la simple exclusion d'un

régime de protection n'est pas la preuve concluante d'une violation de la *Charte*, la preuve indique que, sauf pour la brève période couverte par la *LRTA*, il n'y a jamais eu de syndicat de travailleurs agricoles en Ontario et que leurs efforts de syndicalisation se sont heurtés à des attaques répétées. L'incapacité des travailleurs agricoles de se syndiquer est liée à l'action de l'État. Leur exclusion de la *LRT* n'a pas simplement pour effet de permettre des atteintes privées à leurs libertés fondamentales, mais de les renforcer considérablement. Les difficultés inhérentes à l'organisation des travailleurs agricoles, de pair avec le risque de représailles financières de la part de l'employeur, n'expliquent qu'en partie l'impossibilité d'association dans le secteur agricole en Ontario. Tout aussi important est le message que transmet l'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT*, qui retire à l'activité associative sa légitimité et assure ultimement son échec. L'effet le plus manifeste de la *LMLRTE* et de la *LRT* est de paralyser l'activité syndicale hors d'un cadre légal.

Pour l'analyse selon l'article premier, il est établi qu'il existe en Ontario de nombreuses fermes dont la propriété et l'exploitation revêtent un caractère familial et que la protection de la ferme familiale est un objectif suffisamment urgent pour justifier l'atteinte à l'al. 2d) de la *Charte*. L'objectif économique d'assurer la productivité du secteur agricole est aussi un objectif important. L'agriculture est un secteur volatile et hautement concurrentiel de l'économie privée, ses marges de profit sont disproportionnellement minces et son caractère saisonnier la rend particulièrement vulnérable aux grèves et aux lock out.

Il existe un lien rationnel entre l'exclusion de travailleurs agricoles du régime

légal des relations de travail de l'Ontario et l'objectif de protection de la ferme familiale. La syndicalisation fait naître des rapports formels entre employés et employeurs et donne lieu à un processus relativement formel de négociation et de règlement des différends. Il est raisonnable de craindre que la syndicalisation compromette la souplesse et la collaboration caractéristiques de la ferme familiale. Cependant cette inquiétude ne devrait pas déborder le cadre de l'exploitation agricole familiale en Ontario et ne touche pas nécessairement le droit de former une association agricole. L'idée que des employés devraient renoncer à leur liberté de s'associer afin de préserver la souplesse des relations de travail devrait être soigneusement circonscrite car elle pourrait, en l'absence de balises, justifier la restriction de la syndicalisation dans de nombreux secteurs économiques.

L'exclusion en bloc des travailleurs agricoles du régime légal des relations de travail de l'Ontario n'est pas une atteinte minimale à leur liberté d'association. L'exclusion catégorique des travailleurs agricoles n'est pas justifiée quand aucun effort satisfaisant n'a été fait pour protéger leur droit fondamental de former des associations. L'exclusion est excessive car elle retire le droit d'association à tous les secteurs de l'agriculture sans distinction. L'argument de la protection de la ferme familiale ne tient pas compte de l'évolution de l'agriculture au Canada vers l'exploitation commerciale et l'agro-industrie et ne justifie pas l'exclusion totale et absolue de tous les travailleurs agricoles du régime légal des relations de travail de l'Ontario. De façon plus importante, on n'offre aucune justification de l'exclusion des travailleurs agricoles de tous les aspects de la syndicalisation, spécialement les protections nécessaires, dans les faits, à la formation et au maintien

d'associations d'employés. Rien au dossier n'indique que protéger les travailleurs agricoles contre les conséquences juridiques et financières de la formation d'une association mettrait en danger la structure d'exploitation familiale. Par conséquent, l'exclusion en bloc des travailleurs agricoles de la *LRT* n'est pas justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*.

La réparation qui s'impose en l'espèce est de déclarer inconstitutionnelle la *LMLRTE* dans la mesure où elle donne effet à la disposition d'exclusion de l'al. 3b) de la *LRT*, et de déclarer inconstitutionnel l'al. 3b) de la *LRT*. L'effet des déclarations devrait être suspendu pendant 18 mois pour permettre l'adoption de toute loi modificative que la législature estimerait nécessaire. L'alinéa 2d) de la *Charte* oblige seulement le législateur à établir un cadre législatif compatible avec les principes dégagés en l'espèce. Au minimum, ces principes exigent que soit reconnu aux travailleurs agricoles le droit de se syndiquer prévu à l'art. 5 de la *LRT*, avec les garanties jugées essentielles à son exercice véritable, comme la liberté de se réunir, de participer aux activités légitimes de l'association et de présenter des revendications, et la protection de l'exercice de ces libertés contre l'ingérence, les menaces et la discrimination. La réparation n'exige pas et n'interdit pas l'inclusion des travailleurs agricoles dans un régime complet de négociation collective, que ce soit la *LRT* ou un régime spécial applicable uniquement aux travailleurs agricoles.

Il est inutile d'examiner le statut des travailleurs agricoles en vertu du par. 15(1) de la *Charte*.

*Le juge L'Heureux-Dubé* : L'objet de l'art. 80 de la *LMLRTE* et de l'al. 3b) de la *LRT* est d'empêcher les travailleurs agricoles de se syndiquer et cet objet contrevient à l'al. 2d) de la *Charte*. Le dossier établit clairement l'intention du gouvernement de l'Ontario de porter atteinte aux droits des travailleurs agricoles suivant l'al. 2d), notamment les nombreuses déclarations de représentants du gouvernement indiquant que l'intention des dispositions contestées était de faire obstacle aux activités syndicales dans le secteur agricole. Selon la prépondérance des probabilités, la preuve montre que l'objectif du législateur, en adoptant la clause d'exclusion, était de faire en sorte que les personnes employées dans l'agriculture restent vulnérables à l'ingérence de la direction dans leurs activités associatives, de manière à éviter les conséquences peu souhaitables qu'il craignait devoir résulter des associations de travailleurs agricoles. De plus, la preuve ne révèle aucun effet positif de l'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT* sur leur liberté d'association. La réalité concrète du marché du travail, qui a conduit à l'élaboration de mesures législatives de protection, montre que le retrait de la protection, sans restrictions ni conditions, s'accompagne souvent ou risque de s'accompagner d'atteintes aux droits d'association, des atteintes dont la portée ne se limite pas aux seules activités syndicales. Il était donc raisonnablement prévisible pour le gouvernement que l'adoption de la disposition d'exclusion affecterait les libertés d'association au delà du domaine de la syndicalisation, portant ainsi atteinte aux droits protégés par l'al. 2d) de la *Charte*.

En l'espèce, le gouvernement a l'obligation positive de fournir une protection légale contre les pratiques déloyales de travail. En général, l'incapacité pratique d'exercer

un droit garanti par la *Charte* fait naître une obligation positive d'aider les groupes exclus. Pour les travailleurs agricoles en Ontario, la liberté d'association perd tout son sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour que ce droit ne soit pas un droit fictif. Le gouvernement a porté atteinte aux droits des travailleurs agricoles selon l'al. 2d) parce qu'il a adopté une nouvelle législation du travail qui les rend dangereusement vulnérables aux pratiques déloyales. Le retrait absolu des travailleurs agricoles de la protection de la *LRT* a créé une situation dans laquelle les employés ont des raisons de craindre des représailles de leurs employeurs contre leur activité associative. Dans le contexte concret du marché du travail, l'omission du législateur ontarien de préciser un régime définissant quelles activités associatives doivent être protégées des représailles de la direction crée un effet paralysant sur la liberté d'association des travailleurs agricoles. L'effet paralysant de la disposition attaquée a forcé des travailleurs agricoles à abandonner leurs efforts associatifs et à s'abstenir d'engager de nouvelles initiatives associatives. La liberté d'association des travailleurs agricoles sous le régime de la *LRT* n'est qu'un droit fictif puisqu'elle n'est rien d'autre que la liberté de subir de graves préjudices sur les plans juridique et économique. Dans une démocratie constitutionnelle, il ne suffit pas de protéger les libertés fondamentales contre les mesures de l'État : il faut aussi leur assurer un « espace vital ».

Puisque les dispositions attaquées contreviennent à l'al. 2d), une seule remarque s'impose sur la question de savoir si l'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT* est discriminatoire selon le par. 15(1) de la *Charte*. Le statut professionnel des travailleurs

agricoles est un « motif analogue » aux fins de l'analyse selon le par. 15(1). Rien ne justifie que le statut professionnel ne puisse, lorsque les circonstances s'y prêtent, définir un groupe protégé. L'emploi est un aspect fondamental de la vie d'une personne et une composante essentielle de son sens de l'identité, de sa dignité, de sa valorisation et de son bien-être émotionnel. Les travailleurs agricoles souffrent généralement d'un désavantage et la distinction créée par leur exclusion de la *LRT* a pour effet de les dévaloriser et de les marginaliser au sein de la société canadienne. Les travailleurs agricoles, compte tenu de leur position, de leur niveau de formation et d'instruction, et de leur mobilité professionnelle limitée, ne peuvent modifier leur statut professionnel qu'à un prix considérable, si tant est qu'ils le peuvent.

Les dispositions législatives ne sont pas justifiables en vertu de l'article premier de la *Charte*. Si les lois sur les relations de travail comme la *LRT* permettent de réaliser d'importants objectifs dans notre société, l'al. 3b) ne vise pas un objectif urgent et réel justifiant la violation des droits des appelants selon la *Charte*. On ne peut soutenir que l'agriculture de l'Ontario présente des caractéristiques uniques qui la rendent incompatible avec tout régime légal de négociation collective. Il est aussi difficile d'accepter qu'aucun des objets énumérés à l'art. 2 de la *LRT*, visant les caractéristiques fondamentales nécessaires à l'exploitation d'une entreprise moderne, ne soit réalisable dans le secteur agricole. Les expressions d'intention à l'art. 2 de la *LRT* s'appliqueraient au moins aux entreprises fonctionnant comme des usines. On ne peut, sans énoncer de raison constitutionnellement valide, accepter la violation d'une liberté fondamentale garantie par la *Charte* pour des motifs qui semblent fondés sur une politique visant l'amélioration de la santé économique

des entreprises privées. Le gouvernement est en droit d'apporter une aide financière et autre aux exploitations agricoles, y compris aux fermes familiales, mais il ne peut le faire au détriment de droits garantis par la *Charte* aux personnes qui sont employées à de telles activités, lorsque la justification d'un tel choix de politique ne peut être démontrée.

Même si la disposition poursuivait un objectif valide, le caractère absolu de la clause d'exclusion qui vise toutes les personnes employées à l'agriculture de tous les éléments de la *LRT*, révèle un manque de proportionnalité entre les maux qu'on cherche à éviter et leur remède. Premièrement, on n'a pas établi de lien rationnel entre l'objectif d'assurer la santé du secteur agricole en Ontario et l'exclusion de personnes employées à l'agriculture de toutes les protections en matière d'association que contient la *LRT*. Si les principes de saine gestion de la main-d'œuvre énoncés à l'art. 2 de la *LRT* ont un fondement dans la réalité, alors le fait d'exclure la main-d'œuvre agricole de tous les avantages conférés par la *LRT* peut avoir l'effet inverse. Deuxièmement, l'exclusion totale des travailleurs agricoles de la *LRT* n'est pas une atteinte minimale à leurs droits selon la *Charte*. Une mesure aussi brutale ne peut être considérée comme établissant un équilibre délicat entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public. Elle affaiblit la thèse de la retenue envers le législateur. La situation est aggravée du fait que les personnes touchées par l'exclusion sont vulnérables non seulement en tant qu'employés, mais aussi en tant que membres de la société ayant de faibles revenus, peu d'instruction et peu de sécurité d'emploi ou de reconnaissance sociale. La loi actuelle n'est pas soigneusement adaptée pour établir un équilibre entre les libertés que la *Charte* garantit aux personnes employées à

l'agriculture en Ontario et l'intérêt qu'a la société à profiter de relations harmonieuses au sein du marché du travail. S'il faut reconnaître le rôle important que les fermes familiales jouent dans l'agriculture ontarienne, ce rôle n'est pas unique à l'Ontario et les familles tout autant que les fermes ont évolué. Il n'y a aucun lien évident entre l'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT* et la notion de fermier ou de ferme familiale. Une société commerciale en milieu urbain pourrait fort bien exploiter une entité agricole et profiter de la limitation de la liberté d'association de ses employés agricoles. La législation du travail d'autres provinces contient des exceptions pour l'agriculture plus restreintes que ce que contient la *LRT*. L'objectif d'assurer la santé du secteur agricole en Ontario peut être atteint au moyen d'une mesure législative qui restreint moins la liberté d'association que l'exclusion totale actuelle des travailleurs agricoles de la *LRT*.

*Le juge Major (dissident) :* Les appelants n'ont pas réussi à démontrer que les dispositions contestées, par leur objet ou leur effet, entravent des activités protégées par l'al. 2d) de la *Charte*. En particulier, l'al. 2d) n'impose pas en l'espèce d'obligation positive de protection ou d'inclusion à l'État. Les travailleurs agricoles faisaient face à d'importantes difficultés à se syndiquer avant l'adoption de la *LRT* et les appelants n'ont pas réussi à établir que l'État est la cause de l'incapacité des travailleurs agricoles d'exercer une liberté fondamentale.

Les travailleurs agricoles ne constituent pas un groupe analogue pour les fins du par. 15(1) de la *Charte* et, par conséquent, leur exclusion de la *LRT* ne viole pas leurs droits à

l'égalité.

## **Jurisprudence**

Citée par le juge Bastarache

**Arrêts mentionnés :** *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Ferrell c. Ontario (Attorney General)* (1997), 149 D.L.R. (4th) 335; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, 2001 CSC 70; *R. c. Skinner*, [1990] 1 R.C.S. 1235; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. c. Compagnie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*,

[1999] 1 R.C.S. 497; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986; *Wallace c. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 R.C.S. 701; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *Wellington Mushroom Farm*, [1980] O.L.R.B. Rep. May 813; *Calvert-Dale Estates Ltd.*, [1971] O.L.R.B. Rep. Feb. 58; *Spruceleigh Farms*, [1972] O.L.R.B. Rep. Oct. 860; *Cuddy Chicks Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 468, demande de contrôle judiciaire rejetée (1988), 66 O.R. (2d) 284, conf. par (1989), 70 O.R. (2d) 179, conf. par [1991] 2 R.C.S. 5; *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *South Peace Farms and Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, Local No. 9-686*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 441; *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

**Arrêts mentionnés :** *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Cuddy Chicks Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 468; *Cuddy Chicks Ltd.*, [1992] O.L.R.D. No. 1170 (QL); *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Hunter c.*

*Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, conf. (1983), 49 A.R. 194; *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, 2001 CSC 70; *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *McKinley c. BC Tel*, [2001] 2 R.C.S. 161, 2001 CSC 38; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825; *South Peace Farms and Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, Local No. 9-686*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 441; *Wellington Mushroom Farm*, [1980] O.L.R.B. Rep. May 813; *Rathwell c. Rathwell*, [1978] 2 R.C.S. 436.

Citée par le juge Major (dissident)

*Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995.

### **Lois et règlements cités**

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2a), b), d), 15(1), 32.

*Code du travail*, L.R.Q., ch. C-27, art. 21.

*Collective Bargaining Act, 1943*, S.O. 1943, ch. 4, art. 24 [abr. & rempl. *Labour Relations Board Act, 1944*, S.O. 1944, ch. 29].

*Convention (n° 11) concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles*, 38 R.T.N.U. 153, art. 1.

*Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 67 R.T.N.U. 19, art. 2, 9, 10.

*Convention (n° 141) concernant les organisations de travailleurs ruraux et leur rôle dans le développement économique et social*, *Bulletin officiel du B.I.T.*, vol. LVIII, 1975, Série A, n° 1, p. 28, art. 2.

*Labour Code of British Columbia Act*, S.B.C. 1973, ch. 122.

*Labour Relations Act, 1950*, S.O. 1950, ch. 34, art. 2b) [mod. 1960, ch. 54, art. 2bb)].

*Labour Relations Board Act, 1944*, S.O. 1944, ch. 29, art. 10a) [abr. & rempl. *Labour Relations Act, 1948*, S.O. 1948, ch. 51].

*Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture*, L.O. 1994, ch. 6 [abr. 1995, ch. 1, art. 80], art. 10.

*Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1, art. 80, 81(1).

*Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, art. 1(1) « agriculture », 2, 3, 3b), e) [mod. 1997, ch. 4, art. 83], f) [*idem*, ch. 31, art. 151], 5, 13, 70, 72, 76, 86, 87, 88.

*Loi de 1997 sur la protection des locataires*, L.O. 1997, ch. 24, art. 3b).

*Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune*, L.O. 1997, ch. 41, art. 1(1) « exploitant agricole ».

*Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, ch. O.1, art. 3(2).

*Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1990, ch. E.14.

*Loi sur les prêts aux jeunes agriculteurs*, L.R.O. 1990, ch. J.2, art. 1 « exploitation agricole familiale ».

*Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, ch. 228, art. 2b).

*Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, art. 1(5)a).

*Loi sur l'imposition des corporations*, L.R.O. 1990, ch. C.40, art. 1(2) « corporation agricole familiale ».

*National Labor Relations Act*, 5 juillet 1935, ch. 372, 49 Stat. 449 (29 U.S.C. §§ 151 à 169).

*Règlements en application de la Loi sur les normes d'emploi*, R.R.O. 1990, Règl. 325, art. 3(1)i).

### **Doctrine citée**

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont. : Canada Law Book (loose-leaf updated June 2001, release 15).

Arthurs, H. W., et al. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 1993.

Beatty, David M. *Putting the Charter to Work : Designing a Constitutional Labour Code*. Kingston, Ont. : McGill-Queen's University Press, 1987.

Beatty, David, and Steven Kennett. « Striking Back : Fighting Words, Social Protest and Political Participation in Free and Democratic Societies » (1988), 67 *R. du B. can.* 573.

Bureau international du Travail. Comité de la liberté syndicale. Rapport n° 308. *Cas n° 1900 (Canada) : Rapport où le comité demande à être tenu informé de l'évolution de la situation*, *Bulletin Officiel du B.I.T.*, vol. LXXX, 1997, Série B, n° 3.

Bureau international du Travail. *Des voix pour la liberté syndicale*, Éducation ouvrière 1998/3, n° 112. Genève : Bureau international du Travail, 1998.

Bureau international du Travail. *La liberté syndicale : Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, 4<sup>e</sup> éd. Genève : Bureau international du Travail, 1996.

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.

Canada. Parlement. Comité mixte spécial sur la Constitution du Canada. *Procès-verbaux et*

*témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, Fascicule n° 43, le 22 janvier 1981, p. 69-70.

Canada. Statistique Canada. Division de l'organisation et finances de l'industrie. Section des syndicats ouvriers. *Rapport annuel du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie présenté sous l'empire de la Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats, Partie II, Syndicats ouvriers*. Ottawa : Statistique Canada, 1992.

Gibson, Dale. *The Law of the Charter : Equality Rights*. Toronto : Carswell, 1990.

Harmer, Lily. « The Right to Strike : Charter Implications and Interpretations » (1988), 47 *U.T. Fac. L. Rev.* 420.

Hodges-Aeberhard, Jane. « Le droit syndical selon l'article 2 de la convention n° 87 : Que signifie l'expression "tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte"? » (1989), 128 *Rev. int. trav.* 197.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1992 (updated 2000, release 1).

Hunter, Ian. « Individual and Collective Rights in Canadian Labour Law » (1993), 22 *R.D. Man.* 145.

Labour Law Casebook Group. *Labour and Employment Law : Cases, Materials and Commentary*, 6th ed. Kingston, Ont. : Industrial Relations Centre, Queen's University, 1998.

Morris, Charles J., ed. *The Developing Labor Law*. Washington : Bureau of National Affairs, 1971.

Neilson, Kathryn, and Innis Christie. « The Agricultural Labourer in Canada : A Legal Point of View » (1975), 2 *Dal. L.J.* 330.

Ontario Government Media Kit for Bill 7 (*An Act to Restore Balance and Stability to Labour Relations and to Promote Economic Prosperity*). Questions and Answers: Repeal of the *Agricultural Labour Relations Act* (Bill 91). Toronto : Queen's Park, 1995.

Ontario. Assemblée législative. *Journal des débats*, 1<sup>re</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 4 octobre 1995, p. 99-100.

Ontario. Groupe d'étude sur les relations de travail dans le secteur agricole. *Rapport présenté au ministère du Travail*, juin 1992.

Ontario. Groupe d'étude sur les relations de travail dans le secteur agricole. *Second Report to the Minister of Labour*, November 1992.

Pothier, Dianne. « Connecting Grounds of Discrimination to Real People's Real Experiences » (2001), 13 *R.F.D.* 37.

Sugeno, Kazuo. « Les syndicats, institutions sociales dans les pays démocratiques à économie de marché » (1994), 133 *Rev. int. trav.* 561.

Swepston, Lee. « Droits de l'homme et liberté syndicale : évolution sous le contrôle de l'OIT » (1998), 137 *Rev. int. trav.* 187.

Weiler, Paul C. *Reconcilable Differences : New Directions in Canadian Labour Law*. Toronto : Carswell, 1980.

White, James. *A Profile of Ontario Farm Labour*. Brampton, Ont. : James White & Associates, 1997.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1999), 182 D.L.R. (4th) 471, 49 C.C.E.L. (2d) 29, [1999] O.J. No. 1104 (QL), confirmant une décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) (1997), 155 D.L.R. (4th) 193, 37 O.R. (3d) 287, 49 C.C.E.L. (2d) 5, [1997] O.J. No. 4947 (QL). Pourvoi accueilli, le juge Major est dissident.

*Chris G. Paliare et Martin J. Doane*, pour les appelants.

*Richard J. K. Stewart*, pour l'intimé le procureur général de l'Ontario.

*Alan L. W. D'Silva, Darrell L. Kloeze et Vincent C. Kazmierski*, pour l'intimée Fleming Chicks.

Argumentation écrite seulement par *Renée Madore et Monique Rousseau*, pour

l'intervenant le procureur général du Québec.

*Rod Wiltshire*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*Steven Barrett*, pour l'intervenant le Canadian Labour Congress.

Argumentation écrite seulement par *John C. Murray* et *Jonathan L. Dye*, pour  
l'intervenant le Labour Issues Coordinating Committee.

Version française du jugement du juge en chef McLachlin et des juges Gonthier, Iacobucci, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel rendu par

Le juge Bastarache --

## I. Introduction

1. Ce pourvoi porte sur l'exclusion des travailleurs agricoles du régime légal des relations de travail de l'Ontario. Les appelants, travailleurs agricoles individuels et organisateurs syndicaux, contestent l'exclusion comme violation de leur liberté d'association et de leurs droits à l'égalité en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Plus particulièrement, ils font valoir que la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1 (« *LMLRTE* »), de pair avec l'al. 3b) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A (« *LRT* »), les empêche de former un syndicat, d'adhérer à un syndicat et de participer à des activités syndicales licites. Ils soutiennent en outre que la *LMLRTE* et la *LRT* violent leurs droits à l'égalité suivant le par. 15(1) de la *Charte* en les privant de la protection légale accordée à la plupart des groupes professionnels en Ontario.

2. Notre Cour est appelée pour la première fois à se prononcer sur l'exclusion totale d'un régime légal de relations de travail frappant un groupe professionnel dont les membres ne sont pas des employés de l'État et n'ont manifesté aucune capacité de

s'organiser indépendamment. C'est pourquoi le présent pourvoi soulève des questions nouvelles concernant la responsabilité de l'État en vertu de l'al. 2d) de la *Charte*, malgré sa ressemblance apparente avec des arrêts récents en matière de relations de travail. Après examen de ces questions, je conclus que l'exclusion totale des travailleurs agricoles de la *LRT* porte atteinte à l'al. 2d) de la *Charte* et qu'elle ne peut se justifier au regard de l'article premier. Par conséquent, je conclus que, au minimum, les protections nécessaires à la formation et au maintien d'associations d'employés devraient être offertes aux personnes employées dans l'agriculture en Ontario. J'estime aussi qu'il n'est pas nécessaire d'étudier le statut des travailleurs agricoles en fonction du par. 15(1) de la *Charte*; à supposer, sans trancher la question, qu'il y ait atteinte au par. 15(1), cette atteinte ne modifierait pas la réparation que je propose.

## II. Les faits

3. Bien que les travailleurs agricoles soient exclus du régime légal des relations de travail de l'Ontario depuis 1943, c'est l'adoption de la *LMLRTE* qui est à l'origine du pourvoi. La *LMLRTE* est adoptée en 1995 à l'initiative du gouvernement progressiste-conservateur de l'Ontario; elle abroge la seule loi qui ait jamais fait bénéficier les travailleurs agricoles ontariens du droit de se syndiquer et de négocier collectivement. Cette loi de courte durée, la *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture*, L.O. 1994, ch. 6 («*LRTA*»), avait été adoptée à l'initiative du gouvernement néo-démocrate en 1994 conformément aux recommandations du *Rapport du Groupe d'étude sur les relations de travail dans le secteur*

*agricole : Rapport présenté au ministère du Travail (juin 1992).* La *LRTA* est en vigueur du 23 juin 1994 au 10 novembre 1995 et, pendant cette période, l'Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce (« TUAC ») est accréditée à titre d'agent négociateur d'environ 200 personnes travaillant à la champignonnière Highline Produce Limited, à Leamington (Ontario). Pendant la même période, le syndicat fait deux autres demandes d'accréditation, l'une visant les travailleurs de Kingsville Mushroom Farm Inc., et l'autre les travailleurs de l'intimée Fleming Chicks. Les procédures d'accréditation prennent fin lorsque, en 1995, la *LMLRTE* abroge la *LRTA* dans sa totalité. En plus de mettre fin aux conventions signées sous le régime de la *LRTA*, la *LMLRTE* révoque tous les droits des syndicats liés à l'accréditation et interdit aux employeurs de pénaliser les travailleurs qui ont exercé des activités syndicales sous le régime de la *LRTA*. Moins d'une semaine après l'abrogation de la *LRTA*, les appelants forment une demande dans laquelle ils font valoir l'atteinte à leurs droits en vertu de l'al. 2*d*) et du par. 15(1) de la *Charte*.

4. L'historique législatif indique que la *LMLRTE* représente un élément mineur du contexte factuel en l'espèce. Pendant plus de 50 ans avant la *LRTA*, et depuis son abrogation, le gouvernement de l'Ontario a exclu les travailleurs agricoles de son régime légal des relations de travail. La première loi à les exclure est la *Collective Bargaining Act, 1943*, S.O. 1943, ch. 4, qui s'inspire d'une loi américaine, la *National Labor Relations Act* (« *Loi Wagner* »), 5 juillet 1935, ch. 372, 49 Stat. 449 (29 U.S.C. §§ 151-169). L'article 24 de la *Collective Bargaining Act, 1943* énumérait les catégories exclues, dont les domestiques, les policiers, certains autres salariés du secteur public et les activités agricoles. L'expression la plus récente du régime des relations de travail en Ontario, la *LRT*, exclut les travailleurs

agricoles de la manière suivante :

3. La présente loi ne s'applique pas, selon le cas :

...

b) à la personne qui est employée à l'agriculture, à la chasse ou au piégeage;

L'effet net de la *LMLRTE* est d'assujettir de nouveau les travailleurs agricoles à cette clause d'exclusion. Ainsi, les appelants contestent la constitutionnalité non seulement de la *LMLRTE*, mais aussi de l'al. 3b) de la *LRT*.

5. Les divers textes législatifs traitant du droit des travailleurs agricoles de se syndiquer, la *Loi Wagner*, la *LRT*, la *LRTA* et la *LMLRTE*, reflètent des philosophies très divergentes sur le plan de l'économie et des relations de travail. Comme le signale le juge Sharpe (maintenant juge à la Cour d'appel), en première instance, le gouvernement actuel de l'Ontario [traduction] « a un point de vue très différent de son prédécesseur en matière de politique économique et de relations de travail » et, en fait, écarte toute possibilité d'inclure les travailleurs agricoles dans son régime de relations de travail ((1997), 155 D.L.R. (4th) 193, p. 199). En outre, la preuve par affidavits fait ressortir [traduction] « deux points de vue diamétralement opposés sur le régime de relations de travail approprié pour le secteur agricole en Ontario », l'un niant l'existence d'une justification quelconque de l'exclusion sur le plan des relations de travail, l'autre affirmant que le modèle de négociation collective prévue dans la *LRTA* ou la *LRT* mettrait en danger l'économie agricole de la province (p.

201-202). Ce dernier point de vue est manifestement partagé par la législature de l'Alberta, la seule autre province à exclure les travailleurs agricoles de son régime de relations de travail. Cependant l'essentiel du pourvoi concerne les effets constitutionnels de l'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT* sous l'angle de la liberté d'association. Puisque je conclus que l'exclusion porte atteinte à l'al. 2d) de la *Charte*, la preuve susmentionnée sera un élément important de l'analyse selon l'article premier.

### III. Les dispositions législatives

6. *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1 :

**1.** (1) Par le présent paragraphe, la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, telle qu'elle est énoncée à l'annexe A, est adoptée.

**80.** (1) La *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture* est abrogée.

(2) Le jour de l'entrée en vigueur du présent article, une convention collective cesse de s'appliquer aux personnes auxquelles s'appliquait cette loi.

(3) Le jour de l'entrée en vigueur du présent article, le syndicat accrédité aux termes de cette loi ou volontairement reconnu comme agent négociateur d'employés auxquels s'applique celle-ci cesse d'être leur agent négociateur.

(4) Le jour de l'entrée en vigueur du présent article, toute instance introduite en vertu de cette loi prend fin.

*Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A :

3. La présente loi ne s'applique pas, selon le cas :

...

b) à la personne qui est employée à l'agriculture, à la chasse ou au piégeage;

*Charte canadienne des droits et libertés :*

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

...

d) liberté d'association.

#### IV Les jugements antérieurs

A. *Cour de l'Ontario (Division générale) (1997), 155 D.L.R. (4th) 193*

7. La Cour de l'Ontario (Division générale) était saisie essentiellement des mêmes questions que notre Cour : l'exclusion des travailleurs agricoles du régime légal des relations de travail de l'Ontario porte-t-elle atteinte à l'al. 2d) ou au par. 15(1) de la *Charte* et, dans l'affirmative, ces atteintes peuvent-elles être justifiées en vertu de l'article premier? Il faut préciser que le juge Sharpe a statué avant l'arrêt *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989, et d'autres arrêts de notre Cour qui sont largement applicables en l'espèce.

8. Le juge Sharpe traite d'abord de l'argument fondé sur l'al. 2*d*) et fait observer que le droit des travailleurs de créer un syndicat est garanti par cet alinéa, mais que leur droit de négociation collective ne l'est pas. Le reste de son analyse relative à l'al. 2*d*) consiste donc à se demander si les dispositions contestées portent atteinte, par leur objet ou leur effet, au droit de se syndiquer. Pour ce qui est de l'objet, le juge Sharpe conclut que, même si la loi visait sans aucun doute à priver les travailleurs agricoles du droit de négocier collectivement, [traduction] « il est difficile [. . .] de discerner un objectif gouvernemental de refuser aux travailleurs agricoles le droit de s'associer » (p. 205-206). Il examine ensuite l'incidence de la loi sur les droits garantis à l'al. 2*d*) et conclut que si les travailleurs agricoles sont privés de la possibilité de créer des syndicats, cela est imputable aux actes privés de leurs employeurs, et non à la législation comme telle. Comme ces actes échappent au contrôle judiciaire, selon l'arrêt de notre Cour *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573, le juge Sharpe rejette la demande fondée sur l'al. 2*d*). En réponse à l'argument des appelants selon lequel la *LMLRTE* est un acte de l'État susceptible de contrôle judiciaire en soi, le juge Sharpe conclut que soumettre la *LMLRTE* au contrôle judiciaire aurait essentiellement pour effet de constitutionnaliser la loi qu'elle abrogeait, savoir la *LRTA*. Il en résulterait [traduction] « une vaste catégorie de lois bénéficiant du statut de garantie constitutionnelle du fait qu'elles seraient à l'abri de l'abrogation » (p. 208), un résultat que la Cour de l'Ontario (Division générale) a rejeté dans *Ferrell c. Ontario (Attorney General)* (1997), 149 D.L.R. (4th) 335.

9. Le juge Sharpe considère ensuite l'argument fondé sur le par. 15(1) qui, selon

lui, se prête mieux à la détermination des obligations positives de l'État découlant de la *Charte*. Sur le premier volet de l'analyse selon le par. 15(1), le juge Sharpe conclut que les travailleurs agricoles ont effectivement été privés d'un avantage ou protection juridique accordé à la plupart des autres travailleurs, soit le droit à un régime légal de négociation collective. Toutefois, il refuse de reconnaître que les travailleurs agricoles constituent un groupe analogue aux fins d'établir la discrimination en vertu du par. 15(1). Selon lui, la notion de motifs analogues est liée au non-respect de la dignité humaine, et exige donc des appelants qu'ils identifient « une caractéristique ou trait personnel » donnant lieu à la différence de traitement. Il estime qu'il ne suffit pas d'invoquer le « statut professionnel » à titre de caractéristique, ni de combiner statut professionnel et désavantage économique. Le juge Sharpe rejette donc l'argument des appelants fondé sur le par. 15(1) et, de ce fait, la contestation de constitutionnalité.

B. *Cour d'appel de l'Ontario* (1999), 182 D.L.R. (4th) 471

10. Le juge Krever, avec l'appui des juges Doherty et Rosenberg, confirme la décision du juge Sharpe : [traduction] « [n]ous sommes d'accord avec le jugement du juge Sharpe, tant ses motifs que le dispositif ».

I. Les questions constitutionnelles

11. Le 20 juin 2000, le juge Binnie énonce les questions constitutionnelles :

1. L'article 80 de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles
  - a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou
  - b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?
2. L'alinéa 3b) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles
  - a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*, ou
  - b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?
3. Si la réponse à l'un ou l'autre des volets de la première ou deuxième question est affirmative, la limite est-elle néanmoins justifiée au sens de l'article premier de la *Charte*?

## VI. Analyse

### A. *La liberté d'association*

#### (1) Nature de la revendication

12. Les appelants font valoir que, [traduction] «[s]urtout et avant tout, les

travailleurs agricoles veulent simplement se syndiquer ». Même si l'intervenant le Congrès du travail du Canada soulève la question de la négociation collective dans le cadre du pourvoi, les appelants invitent notre Cour à considérer des questions plus larges, invoquant des activités syndicales étrangères à la négociation collective. Ces activités, qui ont trait en fin de compte [traduction] « à la responsabilisation et à la participation des travailleurs dans le milieu de travail et dans la société en général », comprennent la promotion de la démocratie au travail, la protection des employés contre les abus de la direction, la mise en commun des ressources et la défense « vigoureuse et énergique » du point de vue des travailleurs. Les appelants décrivent par ailleurs diverses fonctions sociales et politiques des syndicats, comme l'accès des travailleurs à la justice, les contestations de constitutionnalité en leur nom, ainsi que l'éducation et l'action politiques. À mon sens, ces fonctions indiquent clairement que les appelants dirigent leur contestation non pas contre les dispositions restreignant leur droit de négocier collectivement comme tel, mais les dispositions restreignant [traduction] « les fins et les activités plus générales d'un syndicat ».

13. Pour établir l'atteinte à l'al. 2d) de la *Charte*, les appelants doivent prouver premièrement que les activités considérées font partie de celles qu'il protège et, deuxièmement, que les dispositions contestées, par leur objet ou leur effet, compromettent ces activités (voir, dans le contexte de l'al. 2a), *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 331-336 et, dans le contexte de l'al. 2b), *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 971). Sur le premier point, j'examinerai les paramètres actuels de la protection de l'al. 2d) que notre Cour a dégagés dans la « trilogie des relations

de travail » de 1987 et dans des arrêts postérieurs. Mon examen comprend une analyse téléologique de l'al. 2d), une analyse orientée vers la protection de toute la gamme d'activités associatives visées par la *Charte* et le respect des obligations du Canada dans le cadre du droit international des droits de la personne. Après l'examen du contenu de la liberté d'association, je délimiterai la responsabilité de l'État découlant de l'al. 2d) de la *Charte*. Plus précisément, j'examinerai s'il oblige seulement l'État à respecter les libertés syndicales ou s'il l'oblige aussi à les protéger en interdisant les actes attentatoires de personnes privées. Après avoir analysé la portée de l'al. 2d), j'examinerai l'objet et les effets de la législation contestée.

(2) La portée de l'al. 2d)

a) *Cadre général*

14. Les premières décisions de notre Cour sur la portée de l'al. 2d) forment une « trilogie » d'arrêts sur les relations de travail traitant tous du droit de grève (voir *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (« *Renvoi relatif à l'Alberta* »); *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; et *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460). Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, le juge McIntyre (en son nom seul) souligne que la liberté d'association est une liberté à double tranchant et que, « bien qu'elle assure la promotion de nombreux intérêts collectifs et, naturellement, qu'elle ne puisse être exercée seule, il s'agit néanmoins d'une liberté qui appartient à l'individu et non aux groupes formés grâce à son exercice » (p. 397). Suivant ce principe, le juge McIntyre

limite l'al. 2*d*) à trois composantes : (1) le droit de se joindre à d'autres pour poursuivre des objectifs communs licites et pour constituer et maintenir des organisations et des associations (à l'unanimité des six juges); (2) la liberté d'exercer collectivement les activités dont la Constitution garantit l'exercice individuel (avec l'accord de trois des six juges); et (3) la liberté d'accomplir avec d'autres toute action qu'un individu peut licitement accomplir à titre individuel (avec l'accord de trois des six juges). Ces trois composantes de la liberté d'association, ainsi qu'un quatrième principe crucial, sont résumés par le juge Sopinka dans cet extrait souvent cité de *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367 (« IPFPC »), p. 401-402 :

15.

Après avoir examiné les différents motifs de jugement dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, j'arrive à la conclusion qu'il se dégage quatre propositions différentes quant à l'étendue de la liberté d'association garantie par l'al. 2d) : premièrement, l'al. 2d) protège la liberté de constituer une association, de la maintenir et d'y appartenir; deuxièmement, l'al. 2d) ne protège pas une activité pour le seul motif que cette activité est un objet fondamental ou essentiel d'une association; troisièmement, l'al. 2d) protège l'exercice collectif des droits et libertés individuels consacrés par la Constitution; et quatrièmement, l'al. 2d) protège l'exercice collectif des droits légitimes des individus. [Je souligne.]

Le troisième et le quatrième de ces principes ont remporté un appui moindre de la part des juges que les deux autres, n'étant confirmés expressément que par trois des six juges dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* et deux des sept juges dans *IPFPC*. En outre, ces composantes de l'al. 2d) n'ont pas été d'une grande utilité à notre Cour dans *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157 (« *OCCO* »), où il était clair que l'activité en cause ne pouvait pas être accomplie par une seule personne. Plus récemment, dans *Delisle*, précité, notre Cour n'a pas eu à statuer sur la validité du cadre existant puisque toutes les activités visées s'y inséraient. Notre Cour a précisé dans cet arrêt que l'al. 2d) ne garantit pas l'accès à un régime particulier de relations de travail lorsque les demandeurs peuvent exercer de manière indépendante les droits que leur confère l'al. 2d).

16. En plus de la formulation en quatre points dans *IPFPC*, l'objet de la disposition demeure un bon moyen de circonscrire la teneur de l'al. 2*d*). Cet objet est énoncé pour la première fois dans la trilogie du droit du travail et a donc servi à définir tant la liberté « positive » de s'associer que la liberté « négative » de ne pas le faire (voir le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, p. 318; *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, 2001 CSC 70). Pour définir cet objet, le juge McIntyre met l'accent, dans le renvoi, sur le pouvoir propre aux associations de réaliser les objectifs des individus (à la p. 395) :

Bien que, à l'instar de la plupart des autres droits fondamentaux, la liberté d'association n'ait pas un objet ou une valeur unique, elle repose essentiellement sur une proposition assez simple : pour l'individu, la réalisation de certains objectifs par l'exercice de ses droits individuels est généralement impossible sans l'aide et la coopération d'autrui. [traduction] « L'homme, comme l'a fait observer Aristote, est un "animal social façonné par la nature pour vivre en groupe" », qui s'associe à ses semblables à la fois pour satisfaire son besoin de relations sociales et pour réaliser des fins communes. » (L. J. MacFarlane, *The Theory and Practice of Human Rights* (1985), p. 82.)

Cette conception de la liberté d'association, qui a reçu l'appui du juge en chef Dickson, dissident (p. 334, 365 et 366), a été confirmée plusieurs fois par notre Cour depuis le *Renvoi relatif à l'Alberta* (voir *IPFPC*, précité, le juge Sopinka, p. 401-402, le juge Cory (dissident),

p. 379; *R. c. Skinner*, [1990] 1 R.C.S. 1235, le juge en chef Dickson, p. 1243; *Lavigne*, précité, le juge La Forest, p. 317; le juge Wilson, p. 251; le juge McLachlin (maintenant Juge en chef), p. 343). Dans *Lavigne*, le juge Wilson (au nom de trois des sept juges sur ce point) fait un examen approfondi de la jurisprudence de notre Cour sur l'al. 2*d*) et rappelle que « notre Cour a conclu à l'unanimité à maintes reprises et dans divers contextes que l'al. 2*d*) a pour objet de favoriser l'action collective de personnes en vue de réaliser des objectifs communs » (p. 253). Elle ajoute que la Cour est restée inébranlable dans cette opinion malgré de nombreux désaccords sur l'application de l'al. 2*d*) à des pratiques précises.

17. Comme ces opinions le montrent, l'objet de l'al. 2*d*) commande une seule question : l'État a-t-il empêché l'activité en raison de sa nature associative, décourageant ainsi la poursuite collective d'objectifs communs? À mon avis, même si le critère à quatre volets applicable à la liberté d'association clarifie cette notion, il ne rend pas compte de toute la gamme d'activités protégées par l'al. 2*d*). En particulier, il y a des cas où une activité n'est pas visée par les troisième et quatrième règles énoncées par le juge Sopinka dans *IPFPC*, précité, mais où l'État l'interdit néanmoins en raison seulement de sa nature associative. Il s'agit d'activités (1) qui ne sont pas protégées par une autre liberté constitutionnelle, et (2) qui ne peuvent, pour une raison ou une autre, être considérées comme des activités licites d'un individu. Comme le dit le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, ces activités peuvent être de nature collective en ce qu'elles ne peuvent être accomplies par une personne seule. De toute évidence, l'interdiction de telles activités doit, dans certains cas, porter atteinte à l'al. 2*d*) (à la p. 367) :

Il y a cependant des cas où aucune analogie comportant des individus ne peut être trouvée pour une activité collective ou bien où la comparaison entre des groupes et des individus ne permet pas de saisir l'essence d'une éventuelle violation des droits d'association [ . . . ] Le facteur primordial demeure la question de savoir si un texte législatif ou un acte administratif porte atteinte à la liberté des personnes de se joindre à d'autres personnes et de poursuivre avec elles des objectifs communs. L'objectif d'une loi qui a pour effet de la rendre invalide est la tentative d'interdire un comportement collectif en raison de sa nature concertée ou collective. [Je souligne.]

Cet extrait, que la majorité n'a pas rejeté explicitement dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* ou dans *IPFPC*, reconnaît une différence « qualitative » entre le collectif et l'individuel : les individus ne s'associent pas simplement pour la force du nombre, mais aussi parce qu'une collectivité peut incarner des objectifs qui n'existent pas au niveau individuel. Par exemple, un « point de vue majoritaire » ne peut être exprimé par une seule personne, mais un groupe de personnes peut constituer un mouvement d'opinion et fondre leurs points de vue dans une plate-forme unique. C'est ce qui motive essentiellement l'adhésion à un parti politique, la participation à un recours collectif ou l'accréditation d'un syndicat. J'estime que limiter l'application de l'al. 2d) aux activités qui peuvent être accomplies individuellement viderait de leur sens ces actes fondamentaux. Au mieux, cela inciterait les demandeurs invoquant

l'al. 2d) à forger des analogies entre des activités individuelles et des activités purement associatives, une démarche que notre Cour a clairement refusée dans la trilogie du droit du travail, dans *OCCO*, précité, et dans la jurisprudence sur les clauses de sécurité syndicale et le droit de ne pas s'associer (voir *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. c. Compagnie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206 : [traduction] « [l]e syndicat est [. . .] le représentant de tous les employés de l'unité pour les fins de la négociation de la convention de travail » et donc « [l]es négociations privées entre l'employeur et l'employé n'ont plus leur place » (le juge Judson, p. 212); *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718 : (« [d]ans tout le Canada, et ce depuis plusieurs années, les relations individuelles entre employeur et employé n'ont d'importance qu'à l'étape de l'embauchage » (le juge en chef Laskin, p. 725)); I. Hunter, « Individual and Collective Rights in Canadian Labour Law » (1993), 22 *R.D. Man.* 145, p. 147, ([traduction] « [l]es droits individuels face à l'employeur sont remplacés par les droits à l'égard du syndicat, qui a pour mandat, en retour, de promouvoir les intérêts des membres de l'unité de négociation »); D. Beatty et S. Kennett, « Striking Back : Fighting Words, Social Protest and Political Participation in Free and Democratic Societies » (1988), 67 *R. du B. can.* 573, p. 587-588). La dimension collective de l'al. 2d) est également compatible avec l'évolution du droit international des droits de la personne, comme l'indique la jurisprudence de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et du Comité de la liberté syndicale de l'OIT (voir, p. ex., Bureau international du Travail, *La liberté syndicale : Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT* (4<sup>e</sup> éd. 1996)). Non seulement cette jurisprudence illustre la gamme d'activités pouvant être exercées par une collectivité d'employés, mais l'Organisation internationale du Travail a

maintes fois interprété le droit syndical comme étant un droit collectif (voir Bureau international du Travail, *Des voix pour la liberté syndicale* (Éducation ouvrière 1998/3, n° 112) : « la liberté ne vaut pas seulement pour le plein développement de la personnalité humaine, mais [. . .], dans les circonstances actuelles, elle doit être un aspect du droit public dans la complète indépendance de l'organisation syndicale » (Allocution de Léon Jouhaux, délégué des travailleurs)).

18. À mon avis, la notion même d'« association » reconnaît les différences qualitatives entre individu et collectivité. Elle reconnaît que la presse diffère qualitativement du journaliste, la collectivité linguistique du locuteur, le syndicat du travailleur. Dans tous les cas, la collectivité a une existence propre et ses besoins et priorités diffèrent de ceux de ses membres individuels. Ainsi, par exemple, on ne peut donner substance à une collectivité linguistique si la loi protège uniquement la liberté d'expression individuelle (voir *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 20). Le même raisonnement s'applique, mais d'une façon limitée, à la liberté syndicale : étant donné que les besoins et priorités des syndicats tendent à se distinguer de ceux de leurs membres individuels, ils ne peuvent fonctionner si la loi protège exclusivement ce qui pourrait être des « activités licites d'un individu ». La loi doit plutôt reconnaître que certaines activités syndicales -- les revendications collectives auprès de l'employeur, l'adoption d'une plate forme politique majoritaire, le regroupement en fédérations syndicales -- peuvent être au cœur de la liberté d'association même si elles ne peuvent exister au niveau individuel. Ceci ne veut pas dire que toutes ces activités sont protégées par l'al. 2d), ni que toutes les collectivités ont droit à

la protection constitutionnelle; en fait, notre Cour a exclu plusieurs fois le droit de grève et de négociation collective de la protection de l'al. 2d) (voir le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, le juge Le Dain, p. 390 (excluant le droit de faire la grève et de négocier collectivement), le juge McIntyre, p. 409-410 (excluant le droit de grève); *IPFPC*, précité, le juge en chef Dickson, p. 373-374 (excluant le droit de négociation collective), le juge La Forest, p. 390 (avec l'appui du juge Sopinka) et le juge L'Heureux-Dubé, p. 392 (excluant le droit de grève et de négociation collective), le juge Sopinka, p. 404 (excluant le droit de grève et de négociation collective)). Cela veut dire simplement que certaines activités collectives doivent être reconnues pour que la liberté de constituer et de maintenir une association ait un sens. Selon un auteur, l'exclusion de l'action collective comme telle réduit l'association d'employés à une simple [traduction] « juxtaposition d'intérêts économiques individuels » au lieu d'être une « entreprise coopérative où l'épanouissement personnel peut être encouragé par l'appartenance et la coopération dans la communauté des collègues de travail » (L. Harmer, « The Right to Strike : Charter Implications and Interpretations » (1988), 47 *U.T. Fac. L. Rev.* 420, p. 434-435). Ce serait certainement compromettre la réalisation de l'objet de l'al. 2d), savoir l'épanouissement individuel au moyen de relations interpersonnelles et de l'action collective (voir p. ex. *Lavigne*, précité, le juge McLachlin, p. 343-344, le juge La Forest, p. 327-328).

19. L'interprétation téléologique de l'al. 2d) exige en somme « de distinguer l'aspect collectif d'une activité de l'activité elle-même », la démarche imposée par notre Cour dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* (voir *OCCO*, précité, les juges Iacobucci et Bastarache, par. 111). Cette démarche commence avec les paramètres établis dans ce renvoi qui permettent

à un demandeur de démontrer que l'activité collective est autorisée pour des individus afin d'établir que sa réglementation vise en fait l'association comme telle (voir le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, le juge en chef Dickson, p. 367). Le demandeur qui ne peut apporter cette preuve peut cependant établir, directement ou par inférence, que le législateur a ciblé une activité associative en raison de son caractère concerté ou associatif.

b) *La responsabilité de l'État en vertu de l'al. 2d)*

20. Après l'examen du contenu de la liberté syndicale, il faut déterminer l'étendue de la responsabilité de l'État vis-à-vis de cette liberté. On qualifie généralement cette responsabilité de « négative » par nature, en ce sens que le Parlement et les législatures provinciales sont seulement tenus de s'abstenir de toute intervention portant atteinte (par son objet ou son effet) à une activité associative protégée. À l'inverse, la *Charte* n'oblige pas l'État à prendre des mesures positives pour préserver ou faciliter l'exercice de libertés fondamentales.

21. Toutefois, l'histoire a montré, et les législateurs canadiens ont uniformément reconnu, qu'une attitude de retenue de la part du gouvernement dans le domaine des relations de travail expose la plupart des travailleurs non seulement à diverses pratiques déloyales de travail, mais peut aussi engager leur responsabilité juridique en common law pour coalition ou restriction du commerce. Conscient de ce qu'il en résulterait une entrave à l'exercice réel de la liberté syndicale, l'Ontario a institué législativement, dans la *LRT*, la liberté de

se syndiquer (art. 5), ainsi que la protection contre le refus d'un droit d'accès (art. 13), l'ingérence de l'employeur dans les affaires syndicales (art. 70), la discrimination contre les membres d'un syndicat (art. 72), les menaces (art. 76), la modification des conditions de travail pendant la procédure d'accréditation (art. 86), l'intimidation d'un témoin (art. 87) et l'enlèvement des avis de la Commission (art. 88). Dans ce contexte, il faut se demander si, pour que la liberté syndicale ait un sens, l'al. 2d) de la *Charte* impose à l'État l'obligation positive d'étendre la protection légale à des groupes non protégés. De façon plus générale, on peut se demander si la distinction entre obligations positives et négatives de l'État doit être nuancée dans le contexte des relations de travail, en ce sens que l'exclusion des travailleurs agricoles de l'application d'un régime de protection contribue substantiellement à la violation de libertés protégées.

22. Cette question se posait précisément dans *Delisle*, précité, où l'appelant n'a pas réussi à établir que l'exclusion du régime de protection était contraire à l'al. 2d). L'affaire *Delisle* concernait des agents de la GRC employés par le gouvernement du Canada, de sorte qu'on peut soutenir que cette décision ne visait pas les employeurs du secteur privé. Dans son jugement concourant, le juge L'Heureux Dubé reconnaît que l'al. 2d) peut exiger la protection contre les pratiques déloyales de travail, dans certaines circonstances (au par. 7) :

Je reconnais que la *Charte* ne fournit aucune protection contre l'ingérence de l'employeur qui ne fait pas partie du gouvernement. Dans un tel cas, il pourrait être démontré que l'exclusion sélective d'un groupe de travailleurs de

l'application de protections légales contre les pratiques déloyales de travail a pour objet ou pour effet d'encourager les employeurs du secteur privé à faire obstacle aux associations d'employés. Il se peut également qu'il y ait une obligation positive de la part des gouvernements de fournir une protection législative contre les pratiques déloyales de travail ou une forme quelconque de reconnaissance officielle en vertu de la législation en matière de travail, en raison de la vulnérabilité inhérente des employés aux pressions exercées par la direction et du pouvoir de nature privée qu'ont les employeurs de nuire à la formation et à l'administration des syndicats, lorsque ce pouvoir n'est pas contrôlé. [Je souligne.]

Ce point de vue n'est pas rejeté par la majorité dans *Delisle*, qui met plutôt l'accent sur le fait que l'ingérence dans l'activité associative n'a pas été établie à partir des faits de l'espèce. En arrivant à cette conclusion, je refuse de me prononcer sur l'appelant qu'une application limitative peut créer « un effet dissuasif important concernant la liberté de s'associer car [elle] envoie clairement à ses membres le message que, contrairement à tous les autres employés, ils ne peuvent se syndiquer, et qui plus est, qu'ils ne doivent pas s'associer pour défendre leurs intérêts en matière de relations du travail » (voir *Delisle*, par. 30). Je ne me prononce pas sur la possibilité que l'art. 2 de la *Charte* peut imposer une « obligation positive de protection ou d'inclusion au Parlement ou au gouvernement [. . .] dans des circonstances exceptionnelles qui ne sont pas invoquées en l'espèce » (par. 33).

23. Même avant *Delisle*, le juge Le Dain reconnaissait dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, que l'al. 2d) garantissait aux travailleurs le droit de se syndiquer « sans faire l'objet d'une peine ou de représailles », ne faisant aucune distinction entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé (p. 391). Cette observation indique, à mon sens, que, sans la protection voulue, la liberté de se syndiquer pouvait n'être [traduction] « rien d'autre que la liberté de subir de graves préjudices sur les plans juridique et économique » (voir H. W. Arthurs et autres, *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (4<sup>e</sup> éd. 1993), par. 431). Il est peut-être plus important encore aux fins du présent pourvoi de souligner que cette observation laisse entendre que l'exclusion totale d'un régime protégeant la liberté syndicale pourrait porter atteinte non seulement au par. 15(1), mais aussi à l'al. 2d) de la *Charte*. Lorsqu'une loi refuse à un groupe de personnes un avantage qu'elle accorde à d'autres, comme c'est le cas en l'espèce, la démarche habituelle consiste à l'examiner en fonction du par. 15(1), et non de l'al. 2d) (voir *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627 (« AFAC »), et *Delisle*, précité). Le juge Sharpe en convient à juste titre : [traduction] « lorsqu'il entrebâille la porte et accorde des droits à certains ou les accroît », le gouvernement n'est pas tenu « d'ouvrir la porte toute grande et de conférer les mêmes droits à tous » (p. 207). Toutefois j'estime qu'indépendamment de l'atteinte éventuelle au droit à la dignité, l'exclusion d'un régime de protection peut, dans certains contextes, équivaloir à une entrave manifeste à l'exercice réel d'une liberté garantie. En pareil cas, ce n'est pas tant le traitement différent qui est en cause, que le fait que le gouvernement crée des conditions qui ont pour effet d'entraver considérablement l'exercice d'un droit constitutionnel; dans le contexte de l'al. 2a), on

a statué, par exemple, que « protéger une religion sans accorder la même protection aux autres religions a pour effet de créer une inégalité destructrice de la liberté de religion dans la société » (*Big M Drug Mart*, précité, p. 337). Cela ne signifie pas qu'il existe un droit constitutionnel à la protection légale comme tel; cela signifie qu'une loi dont l'application est limitative peut, dans des contextes exceptionnels, avoir un effet substantiel sur l'exercice d'une liberté constitutionnelle.

24. Ceci m'amène à la question centrale du pourvoi : l'exclusion des travailleurs agricoles d'un régime légal de relations de travail, sans interdiction expresse ou intentionnelle de l'association, peut elle constituer une atteinte substantielle à la liberté d'association? On trouve une réponse préliminaire à cette question dans *Haig*, précité, où le juge L'Heureux Dubé reconnaît qu'« il pourrait se présenter une situation dans laquelle il ne suffirait pas d'adopter une attitude de réserve pour donner un sens à une liberté fondamentale, auquel cas une mesure gouvernementale positive s'imposerait peut-être » (p. 1039). Bien que ce n'ait pas été le cas dans cette affaire, au moins trois observations s'imposent. Premièrement, dans *Haig*, l'avantage recherché, la participation à un référendum national, ne visait pas, contrairement à l'inclusion dans la *LRT*, à préserver l'exercice d'une liberté fondamentale; notre Cour a donc pu rejeter la demande d'action positive gouvernementale, car y faire droit aurait eu pour effet de constitutionnaliser un régime légal très limité. Deuxièmement, rien dans la preuve n'indiquait dans *Haig* que, sans le référendum, l'appelant aurait été dans l'impossibilité d'exprimer ses opinions sur la sécession du Québec; ainsi, les appelants ne satisfaisaient pas à l'exigence minimale de preuve pour

une demande fondée sur l'al. 2b) (voir *Haig*, p. 1040). Enfin, même si l'appelant avait été dans l'impossibilité d'exprimer ses opinions sur la sécession du Québec, cela n'avait certainement rien à voir avec son exclusion du référendum national. Les mêmes observations valent pour l'arrêt *AFAC*, précité, où notre Cour reconnaît de nouveau la possibilité d'une mesure gouvernementale positive dans certains cas, mais conclut que l'exclusion des intimés d'une série donnée de débats constitutionnels ne les privait pas de leur liberté d'expression globale. Comme dans *Haig*, l'élément décisif était la nature de la mesure gouvernementale recherchée, conjuguée à l'absence de preuve de l'allégation fondée sur l'art. 2. À l'opposé, les appelants soutiennent en l'espèce qu'ils n'ont aucune capacité indépendante de s'organiser, dans le cadre ou en dehors du régime légal.

25. À mon avis, les arrêts *Haig*, *AFAC* et *Delisle* délimitent mais n'excluent pas la possibilité de contester la non-inclusion sur le fondement de l'art. 2 de la *Charte*. Une limite imposée par ces arrêts est d'exiger que les arguments fondés sur la non-inclusion reposent sur des libertés fondamentales garanties par la *Charte*, plutôt que sur l'accès à un régime légal précis. Ainsi, dans *Haig*, la majorité de la Cour conclut qu'un « gouvernement n'a aucune obligation constitutionnelle d'offrir [un référendum] à qui que ce soit, et encore moins à tous » et qu'un « référendum en tant que tribune pour favoriser l'expression relève [. . .] de la politique législative et non du droit constitutionnel » (p. 1041 (souligné dans l'original)). De même, dans *AFAC*, la majorité de la Cour conclut : « [o]n ne saurait prétendre que l'AFAC a, en vertu de la Constitution, le droit de recevoir des deniers publics pour promouvoir sa participation aux conférences constitutionnelles » (p. 654). J'estime que les appelants en l'espèce ne revendiquent pas un droit constitutionnel à l'inclusion générale dans la *LRT*, mais

simplement la liberté constitutionnelle de former une association syndicale. Cette liberté existe indépendamment de tout texte législatif, même si, dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, le juge Le Dain décrit d'une autre façon les prétendus « droits contemporains de négocier collectivement et de faire la grève » (p. 391). Il se peut que l'exercice réel de cette liberté exige parfois une protection légale, mais cela ne change rien au fait que fondamentalement la liberté n'est pas d'origine législative. Dans la mesure où les appelants peuvent invoquer de manière plausible une liberté fondamentale garantie par la *Charte*, il faut simplement faire une distinction avec les affaires *Haig* et *AFAC*.

26. Deuxièmement, il ressort des affaires de non-inclusion que la création d'une obligation positive en vertu de la *Charte* exige un fondement de preuve approprié. Le non-respect de cette exigence a été fatal dans les affaires *Haig*, *AFAC* et *Delisle*, car dans les trois cas, les demandeurs n'ont pu prouver l'impossibilité d'exercer la liberté fondamentale en cause et non pas simplement le droit revendiqué de bénéficier de l'application d'une loi. Au contraire, selon *Haig*, « le référendum lui-même, loin d'étouffer l'expression, a créé une tribune particulière pour favoriser l'expression » (p. 1040). De même, selon *AFAC*, « [m]ême en supposant que, dans certaines circonstances extrêmes, le fait d'offrir à un certain groupe une tribune pour favoriser l'expression puisse porter atteinte à la liberté d'expression d'un autre groupe et imposer, en conséquence, au gouvernement l'obligation de fournir à cet autre groupe une chance équivalente de s'exprimer, il n'y avait, en l'espèce, aucune preuve que le financement ou la consultation des quatre groupes

autochtones violait le droit des intimées à une liberté égale d'expression » (p. 664). Enfin, selon *Delisle*, « [i]l est [. . .] difficile de prétendre que l'exclusion des membres de la GRC du régime législatif de la *LRTFP* a pour effet d'empêcher la formation d'une association indépendante de travailleurs puisqu'en réalité les membres de la GRC ont formé une telle association dans plusieurs provinces, y compris le Québec, où la division "C" a été créée par M. Delisle lui-même » (par. 31). La charge de preuve consiste à mon avis à démontrer que l'exclusion du régime légal permet une entrave substantielle à l'exercice de l'activité protégée par l'al. 2*d*)\*. Cette charge ressort implicitement de la remarque du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, selon laquelle des obligations positives peuvent être nécessaires lorsque « l'absence d'intervention gouvernementale est effectivement susceptible de porter atteinte sensiblement à la jouissance de libertés fondamentales » (p. 361 (je souligne)). La Cour laisse également entendre, par la voix du juge Sopinka, dans *AFAC*, qu'« [i]l sera extrêmement rare que la tribune ou le financement offerts à un seul ou à plusieurs organismes auront pour effet de supprimer la liberté de parole d'autrui » (p. 657 (je souligne)). Ces observations ne disent pas que l'exercice d'une liberté fondamentale doit être impossible, mais que le demandeur doit rechercher davantage qu'une voie particulière pour l'exercice de ses libertés fondamentales.

27. À supposer qu'il existe un fondement probatoire, la troisième question est de savoir si l'État peut vraiment être tenu responsable de toute incapacité d'exercer une liberté fondamentale. On prétend en l'espèce que l'incapacité de constituer une association résulte d'une action privée et que l'inclusion obligatoire dans un régime légal irait à

l'encontre de l'arrêt *Dolphin Delivery*, précité. Il faut toutefois signaler que, depuis cet arrêt, l'interprétation de l'« action gouvernementale » par notre Cour a évolué et qu'elle pourrait encore se modifier compte tenu de l'évolution des valeurs qui sous-tendent la *Charte*. Par exemple, notre Cour a maintes fois rappelé que la participation de personnes privées à la violation de libertés fondamentales ne met pas l'État à l'abri d'un contrôle judiciaire fondé sur la *Charte*; cette participation doit être considérée comme un élément du contexte factuel dans lequel la loi est examinée (voir *Lavigne*, précité, le juge La Forest, p. 309; voir, dans le même sens, *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, le juge en chef Dickson, p. 766). En outre, notre Cour a souvent statué, dans le contexte du par. 15(1), que la *Charte* peut obliger l'État à élargir le champ d'application d'une loi lorsque sa portée trop limitative permet à une personne privée de porter atteinte à des droits et libertés fondamentaux (voir *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493). Enfin, on a laissé entendre que la *Charte* devrait s'appliquer à toute loi qui « permet » à une personne privée de nuire à une activité protégée par l'art. 2, étant donné que, dans certains cas, la simple faculté donnée peut avoir pour effet d'encourager ou d'appuyer l'acte en cause (voir *Lavigne*, le juge Wilson, p. 248). Si l'on applique ces principes généraux à l'al. 2*d*), ce n'est pas un grand bond en avant de dire que le défaut d'inclure une personne dans un régime de protection peut positivement permettre la restriction de l'activité que le régime vise à protéger. La raison en est que la mesure gouvernementale de portée trop limitative devient suspecte non seulement dans la mesure où elle est discriminatoire à l'endroit d'une catégorie non protégée, mais aussi dans la mesure où elle orchestre, encourage ou tolère d'une manière substantielle la violation de libertés fondamentales.

28. L'idée que la non-inclusion peut porter atteinte à la liberté d'association est non seulement implicite dans la jurisprudence canadienne relative à la *Charte*, mais elle est aussi compatible avec le droit international des droits de la personne. L'article 2 de la *Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, 67 R.T.N.U. 19, dispose que « [l]es travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit [. . .] de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations » (je souligne) et que seuls les membres des forces armées et des forces policières peuvent être exclus (article 9). De plus, l'article 10 de la *Convention n° 87* définit une « organisation » comme étant « toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs » (je souligne). Le Canada a ratifié la *Convention n° 87* en 1972. Les dispositions de portée générale de la *Convention* confirment exactement ce dont je parle précédemment, savoir qu'un traitement discriminatoire touche non seulement le droit à la dignité du groupe exclu, mais aussi sa liberté fondamentale d'association. À cela s'ajoute le fait que l'article 2 ne s'applique pas uniquement sans distinction de sexe, de race, de nationalité ou autre motif traditionnel de distinction, mais sans distinction d'aucune sorte, y compris la situation professionnelle (voir L. Swepston, « Droits de l'homme et liberté syndicale : évolution sous le contrôle de l'OIT » (1998), 137 *Rev. int. trav.* 187, p. 198). Nul autre texte ne l'énonce plus clairement que l'article premier de la *Convention (n° 11) concernant les droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles*, 38 R.T.N.U. 153, qui oblige les États signataires à accorder à « toutes les personnes occupées dans l'agriculture » le droit d'association reconnu aux travailleurs industriels; la *Convention* ne

fait aucune distinction fondée sur le type de travail agricole. Même si la compétence des provinces a empêché le Canada de ratifier la Convention n° 11, l'ensemble de ces conventions établit néanmoins un fondement normatif pour l'interdiction de toute forme de discrimination dans la protection des libertés syndicales (voir J. Hodges-Aeberhard, « Le droit syndical selon l'article 2 de la convention n° 87 : Que signifie l'expression "tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte"? » (1989), 128 *Rev. int. trav.* 197). Ce fondement est renforcé par la *Convention (n° 141) concernant les organisations de travailleurs ruraux et leur rôle dans le développement économique et social (Bulletin officiel du B.I.T., vol. LVIII, 1975, Série A, n° 1, p. 28)*, dont l'article 2 reconnaît la liberté syndicale à « toutes personnes exerçant, dans les régions rurales, une occupation agricole, artisanale ou autre, assimilée ou connexe, qu'il s'agisse de salariés ou [. . .] de personnes travaillant à leur propre compte, par exemple les fermiers, métayers et petits propriétaires exploitants ».

29. En somme, bien qu'il soit généralement souhaitable de limiter l'examen des cas de non-inclusion au par. 15(1), cela ne vaut pas lorsque la non-inclusion emporte la négation effective d'une liberté fondamentale comme la liberté d'association. Ces cas ne seront pas monnaie courante : ils sont limités par l'art. 32 de la *Charte*, qui exige un minimum d'action gouvernementale pour que la *Charte* puisse s'appliquer, ainsi que par les facteurs examinés plus haut. Cependant, une demande d'inclusion ne devrait pas être automatiquement rejetée à l'issue d'une analyse fondée sur l'al. 2d) : selon les circonstances, la liberté d'association peut, par exemple, interdire l'exclusion sélective d'un groupe de la protection nécessaire à la formation et au maintien d'une association, même s'il n'existe en soi aucun droit

constitutionnel à une telle protection de la loi. En ce sens, la charge de preuve imposée par l'al. 2d) de la *Charte* diffère de celle imposée par le par. 15(1) : ce dernier met l'accent sur les effets de la non-inclusion sur la dignité humaine (*Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497), alors que l'al. 2d) vise les effets de la non-inclusion sur la capacité d'exercer une liberté fondamentale. La distinction ressort du libellé même de la *Charte* et est confirmée par la jurisprudence postérieure de notre Cour (p. ex., *Delisle*, précité, par. 25).

30. Avant de conclure sur ce point, je répète que, à eux seuls, les principes énoncés précédemment n'obligent pas l'État à agir lorsqu'il n'a pas déjà légiféré dans un domaine particulier. On doit toujours se garder d'interpréter le silence du législateur, surtout lorsqu'aucun texte législatif n'a été adopté. De même, il faut se rappeler la raison pour laquelle la *Charte* s'applique à une loi limitative. Une fois que l'État a décidé de réglementer une relation d'ordre privé, comme celle entre employeur et employé, je crois qu'il est trop formaliste d'assigner cette relation à un « domaine privé » qui échappe au contrôle fondé sur la *Charte*. Selon le doyen P. W. Hogg, [traduction] « l'effet de la restriction de l'action gouvernementale est qu'il existe un domaine privé à l'intérieur duquel les personnes ne sont pas obligées de souscrire aux valeurs de "l'État" et à l'intérieur duquel les normes constitutionnelles n'interviennent pas. Les limites de ce domaine sont établies non pas par une définition a priori de ce qui est "privé", mais par l'absence d'intervention gouvernementale, législative ou autre » (voir *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), p. 34-27). Je ne suis pas disposé à conclure que les rapports entre les exploitants

agricoles et leurs employés se situent à l'intérieur de ces limites. Lorsqu'en examinant les effets d'une loi qui régit ce domaine, notre Cour impose à l'État une obligation « positive » c'est uniquement parce que les circonstances l'exigent.

c) *Résumé de l'analyse selon l'al. 2d)*

31. J'estime que les activités dont les appelants demandent la protection relèvent tout à fait de la liberté syndicale, soit la liberté de défendre collectivement les intérêts des travailleurs individuels. Dans la mesure où les appelants veulent constituer et maintenir une association d'employés, il ne fait aucun doute que leur recours ressortit à l'al. 2d) de la *Charte* et à la protection qu'il confère. De plus, l'exercice réel de ces libertés peut exiger non seulement l'exercice en association des droits et libertés constitutionnels (telle la liberté de réunion) et des droits légitimes des individus, mais aussi l'exercice de certaines activités collectives, comme la défense des intérêts de la majorité auprès de l'employeur. Ces activités sont protégées par l'objet de l'al. 2d), qui est de favoriser l'épanouissement personnel au moyen des relations avec autrui, et dans le cadre des arrêts internationaux en matière de droit du travail, qui reconnaissent la nature nécessairement collective de la liberté syndicale. Enfin, même si l'inclusion dans une loi vouée à la protection de telles libertés relève normalement du par. 15(1) de la *Charte*, on peut, dans de rares cas, connaître de demandes d'inclusion sous l'angle des libertés fondamentales. En gardant cela à l'esprit, je passe à la question de savoir si l'al. 3b) de la *LRT* porte atteinte aux libertés garanties aux appelants, par son objet ou par son effet.

(3) Application à la loi ontarienne

a) *Objet de l'exclusion*

32. Les appelants soutiennent que leur exclusion de la *LRT* visait à faire obstacle à leur liberté syndicale et contrevenait donc à la *Charte*, quels que soient ses effets réels (voir *Big M Drug Mart*, précité, p. 331-333; *Edwards Books*, précité, le juge en chef Dickson, p. 752). Une allégation similaire d'objet répréhensible a été évaluée dans le récent arrêt *Delisle*, précité, où notre Cour a jugé que l'al. e) de la définition de « fonctionnaire » figurant à l'art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-35, n'empêchait pas la syndicalisation des agents de la GRC, car son objet était simplement de ne pas leur accorder un statut ou une protection découlant de la loi elle-même. La majorité a rejeté la preuve extrinsèque que, selon les juges dissidents, l'objet de la loi était de « maintenir la difficulté inhérente que devaient surmonter les membres de la GRC en tentant de s'associer pour affronter la direction sur un meilleur pied d'égalité » (par. 88). En l'espèce, une analyse similaire aboutit à un résultat ambigu. À première vue, l'objet de la *LRT* et de la *LMLRTE* paraît être de priver les travailleurs agricoles de tout statut ou protection accordé par l'ancienne loi, et non d'empêcher la syndicalisation hors du régime légal. Par contre, les appelants citent en preuve les observations de membres du gouvernement ontarien selon lesquelles la *LMLRTE* visait à empêcher la « syndicalisation ». Par exemple, lorsqu'elle présente la *LMLRTE* à l'assemblée législative ontarienne en 1995, la

ministre du Travail dit ceci : [traduction] « la syndicalisation de la ferme familiale n'a pas sa place dans l'important secteur agricole de l'Ontario »; en outre, le ministre de l'Agriculture déclare plus tard que « la *Loi sur les relations de travail dans l'agriculture* vise directement la syndicalisation de la ferme familiale » et « [n]ous ne croyons pas en la syndicalisation de la ferme familiale » (Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats*, 4 octobre 1995, p. 99-100). Des propos semblables sont repris dans la pochette d'information sur le projet de loi 7 destinée à la presse, où on peut lire que le secteur agricole [traduction] « aurait beaucoup de difficultés à s'adapter à la présence de syndicats ». Ces observations troublantes s'adressaient aux députés de la législature provinciale avant le vote de la *LMLRTE* et, à ce titre, elles pouvaient traduire l'intention du législateur.

33. Le sens de ces observations et l'éclairage qu'elles apportent sur l'intention du législateur ont donné lieu à des arguments contradictoires. D'une part, l'utilisation ambiguë du mot « syndicalisation » semble indiquer que le législateur cherchait non seulement à exclure les travailleurs agricoles des grèves et des négociations collectives légales, mais aussi d'isoler les exploitations agricoles de l'Ontario de toute présence syndicale. Il va sans dire qu'une telle intention serait contraire à la garantie constitutionnelle de la liberté d'association. Par ailleurs, le fait que la *LMLRTE* poursuive un objectif législatif parallèle, la protection de l'exploitation agricole familiale, ne permet pas de conclure avec certitude que l'on cherchait à donner cette protection grâce à l'interdiction de la syndicalisation comme telle. Alors que ma collègue le juge L'Heureux-Dubé fait appel à une preuve convaincante pour démontrer ce point, je demeure frappé par le fait que l'al. 3b) de la *LRT* n'interdit pas expressément aux travailleurs agricoles de former des associations syndicales, alors qu'ils les

exclut de tout régime légal de relations de travail.

34. On ne peut jamais assez souligner les difficultés de l'évaluation de l'intention du législateur. Cette évaluation touche au cœur même des relations entre législatif et judiciaire, et, si elle est entreprise à la légère, elle peut devenir un processus d'induction assez subjectif. De plus, le type de preuve requis pour aller au-delà du libellé d'une loi et conclure que son objectif est inconstitutionnel n'est pas souvent fourni par les documents législatifs, pour des raisons évidentes. Vu les faits en l'espèce, je pense donc qu'il est plus approprié d'axer l'analyse sur l'effet des dispositions attaquées, mais je note que certaines préoccupations exprimées plus haut seront prises en compte dans l'analyse selon l'article premier.

35.

b) *Effets de l'exclusion*

36. Devant notre Cour, les appelants ont fait valoir que, puisque les garanties prévues dans la *LRT* sont une condition préalable nécessaire à la constitution de syndicats agricoles en Ontario, l'al. 3b) de la *LRT* a pour effet d'exclure cette possibilité de manière permanente et contrevient donc à l'al. 2d) de la *Charte*. En réponse, le procureur général adopte le point de vue du juge Sharpe selon lequel la protection découlant de la *LRT* est une condition non suffisante pour la création de syndicats agricoles et, qui plus est, toute incapacité de créer des syndicats agricoles en Ontario résulte d'actes privés, et non d'un acte de l'État. À mon sens, il faut donner raison aux appelants sur ce point. Même si l'intimé fait observer à juste titre que la *Charte* ne s'applique pas au secteur privé, son argument suppose une stricte

dichotomie entre l'action publique et l'action privée qui, bien qu'elle soit appropriée dans certains contextes, contredit la réalité historique des relations de travail dans le secteur agricole. Je conclus que l'al. 3b) de la *LRT*, par ses effets, viole l'al. 2d) de la *Charte*.

37. L'histoire des relations de travail au Canada illustre le lien profond entre protection légale et liberté syndicale. On peut soutenir que la protection légale est si étroitement imbriquée dans le tissu des relations de travail que, même s'il n'existe pas de droit constitutionnel à la protection légale comme telle, l'exclusion sélective d'un groupe de ce type de législation peut avoir des effets substantiels sur l'exercice d'une liberté fondamentale. Pour illustrer ce point, je dois faire trois observations concernant l'exclusion des appelants de la *LRT*. Premièrement, la *LRT* vise à protéger l'exercice d'une liberté fondamentale, et non à accorder un droit limité à certaines catégories de citoyens. Deuxièmement, les appelants en l'espèce sont essentiellement dans l'incapacité d'exercer leur liberté fondamentale de se syndiquer en l'absence d'un régime de protection, comme l'indique le dossier présenté à notre Cour. Troisièmement, l'exclusion des appelants de la *LRT* n'a pas simplement pour effet de permettre des atteintes privées à leurs libertés fondamentales, mais de les renforcer considérablement. Pour moi, le point essentiel de tous ces éléments est que la liberté syndicale est aussi difficile à exercer qu'elle est fondamentale, et qu'elle forme une pièce unique dans la toile constitutionnelle canadienne où l'histoire a tissé une protection légale.

- (i) La *LRT* vise à protéger l'exercice de la liberté fondamentale d'association

38. Pour statuer sur la demande d'invalidation de l'al. 3b) de la *LRT*, il est crucial d'examiner l'objectif essentiel de cette loi. De nombreux experts ont souligné que la *LRT* ne fait pas que favoriser la liberté syndicale, mais elle lui donne effet. La loi est le seul instrument législatif permettant aux employés en Ontario de s'associer pour défendre leurs intérêts et, de plus, elle reconnaît que, dans bien des cas, pareille association est par ailleurs impossible. Cela ressort non seulement de la protection que prévoit la loi contre les pratiques déloyales de travail, mais aussi du « droit de s'organiser » expressément inscrit à l'art. 5. En même temps, les activités dont les appelants demandent la protection existaient, du moins théoriquement, avant l'adoption de la *LRT*; comme notre Cour le dit dans *Delisle*, précité, « [l]a capacité de former une association indépendante et d'exercer [ses] activités protégées [. . .] existe en dehors de tout cadre législatif », même si les aspects non protégés de la négociation collective et du droit de grève tirent leur origine de la loi (par. 33). Cela signifie que, même si accueillir le présent pourvoi pourrait avoir pour effet d'étendre un régime légal aux travailleurs agricoles, selon ce que sera la réponse législative à cette décision, les appelants ne revendiquent pas de « droit » constitutionnel à l'inclusion dans la *LRT*.

39. La liberté syndicale est au cœur de la liberté d'association garantie par la *Charte*. Elle est si centrale à l'al. 2d) que, pendant les audiences qui ont précédé l'adoption de la *Charte*, le droit exprès de se syndiquer a été écarté pour le motif qu'il était [traduction] « couver[t] par les termes “libertés d'association”, qui figurent dans la charte » (je

souligne) (voir *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, Fascicule n° 43, le 22 janvier 1981, p. 69-70 (Kaplan)). Dans le récent arrêt *Delisle*, précité, le juge L'Heureux Dubé fait observer que « la liberté d'association doit être interprétée en fonction de la nature et de l'importance des associations de travailleurs en tant qu'institutions œuvrant pour l'amélioration des conditions de travail et pour la protection de la dignité et des intérêts collectifs des travailleurs dans un aspect fondamental de leur vie : l'emploi » (par. 6 (souligné dans l'original)). Sa remarque faisait écho à cette observation du juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité : « [l]e travail est l'un des aspects les plus fondamentaux de la vie d'une personne, un moyen de subvenir à ses besoins financiers et, ce qui est tout aussi important, de jouer un rôle utile dans la société » (p. 368) (voir dans le même sens *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, le juge La Forest, p. 300; *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986, p. 1002; *Wallace c. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 R.C.S. 701, le juge Iacobucci, par. 95). En outre, l'importance des libertés syndicales est largement reconnue dans les conventions internationales, tout comme la liberté de travailler en général. J'estime que la reconnaissance de ces libertés par les tribunaux renforce l'idée de protection positive. Cela indique que les libertés syndicales sont au cœur de la *Charte*, et que la loi qui leur donne effet ne devrait pas être sélectivement inapplicable là où elle est le plus nécessaire.

40. En protégeant la liberté syndicale, l'al. 2*d*) reconnaît la dynamique et l'évolution du rôle des syndicats dans la société canadienne. En plus de permettre l'expression

collective des intérêts des travailleurs, les syndicats contribuent au débat politique. À l'échelle nationale, les syndicats prennent la défense de groupes défavorisés et donnent leur avis sur les politiques industrielles équitables. Considéré globalement, ce rôle atteint toutes les couches de la société et constitue une « partie intégrante d'une économie de marché démocratique » (voir K. Sugeno, « Les syndicats, institutions sociales dans les pays démocratiques à économie de marché » (1994), 133 *Rev. int. trav.* 561, p. 570). C'est pourquoi l'idée qu'on ne peut donner la protection légale minimale aux travailleurs agricoles sans leur donner tous les droits de négociation collective est mal fondée. Est également mal fondée l'idée que les difficultés inhérentes à la création des syndicats ou, dans certains cas, la baisse du nombre d'adhérents diminuent l'importance sociale et politique des travailleurs agricoles. Au contraire, les syndicats demeurent des associations volontaires essentielles eu égard au principe de la liberté d'association.

(ii) Sans la protection légale de la *LRT*, les travailleurs agricoles sont essentiellement dans l'incapacité d'exercer la liberté d'association

41. Le fait qu'un régime vise à protéger une liberté fondamentale ne veut évidemment pas dire que toute exclusion de ce régime est automatiquement une atteinte à la *Charte*. Comme je le dis dans *Delisle*, précité, le groupe qui réussit à s'associer malgré son exclusion d'un régime de protection ne peut s'acquitter de la charge de la preuve qui lui incombe pour établir l'atteinte à la *Charte*. Dans ce cas, l'inclusion dans le régime légal ne protège pas seulement, mais améliore, l'exercice d'une liberté fondamentale. En l'espèce, par contre, les appelants soutiennent que leur exclusion totale de la *LRT* crée une situation où ils

sont essentiellement incapables d'exercer leur droit constitutionnel de s'associer. Il va sans dire que cette allégation doit être évaluée en fonction des faits établis tant par les appelants que par les intimés.

42.

43. À titre préliminaire, les appelants affirment que l'abrogation de la *LRTA* par la *LMLRTE* a entraîné la dissolution immédiate du premier syndicat de travailleurs agricoles en Ontario. Bien que l'argument soit séduisant, je trouve qu'il obscurcit la vraie prétention des appelants. Comme je le dis plus haut, ce n'est pas simplement l'abrogation de la *LRTA* qui est en cause, en définitive, mais l'effet combiné de la *LMLRTE* et de la *LRT*. Il s'agit de décennies d'exclusion des travailleurs agricoles du régime de relations de travail, depuis l'adoption de la *Collective Bargaining Act, 1943* jusqu'à l'abrogation de la *LRTA* en 1995. La *LMLRTE* représente une petite partie seulement de l'histoire et ne devrait pas être décisive en l'espèce.

44. Quoi qu'il en soit, les appelants soutiennent que, abstraction faite de la *LRTA*, ils n'ont aucune possibilité réelle de s'associer sans la protection de la *LRT*, principalement parce que cette loi protège les travailleurs contre les interdictions de common law frappant les activités d'organisation, ainsi que contre les pratiques patronales s'opposant à la formation de syndicats (Arthurs, *op. cit.*, par. 431; Bureau international du Travail, Comité de la liberté syndicale, Rapport n° 308, cas n° 1900, « Plainte contre le gouvernement du Canada (Ontario) présentée par le Congrès du travail du Canada (CTC) », *Bulletin officiel du B.I.T.*, vol. LXXX, 1997, Série B, n° 3, par. 145, 146 et 187). Plus largement peut-être, la *LRT* est décrite par l'intervenant le Congrès du travail du Canada comme ayant [traduction] « réglementé, structuré et orienté » la démarche par laquelle les travailleurs canadiens sont en

mesure de s'organiser, à tel point que l'organisation d'une association de travailleurs est devenue [traduction] « presque synonyme » de syndicalisation dans le cadre du régime législatif. Je le répète, la simple exclusion d'un régime de protection n'est pas la preuve concluante d'une violation de la *Charte*; comme je le dis dans *Delisle*, précité, les agents de la GRC avaient la force voulue pour former des associations d'employés dans plusieurs provinces malgré leur exclusion de la *LRTFP* (par. 31). Cela étant, on peut faire une distinction entre les groupes qui sont « assez fort[s] pour défendre [leurs] intérêts sans le secours d'une législation en matière de négociation collective » et ceux « qui n'ont aucun moyen de protéger leurs intérêts, si ce n'est le droit d'abandonner leur emploi » (voir *Les relations du travail au Canada : Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail* (1968), par. 253-254). Comme l'Équipe spécialisée en relations de travail l'a reconnu dès 1968, les travailleurs agricoles tombent dans la dernière catégorie (par. 254). Non seulement les travailleurs agricoles ont été incapables de former des associations dans les provinces qui leur refusent la protection mais, contrairement aux agents de la GRC dans *Delisle*, ils allèguent que leur statut relatif et l'absence de protection légale ne peuvent conduire qu'à un tel échec. Les travailleurs agricoles n'ont ni pouvoir politique, ni ressources pour se regrouper sans la protection de l'État, et ils sont vulnérables face aux représailles patronales; comme le fait observer le juge Sharpe, les travailleurs agricoles [traduction] « sont mal rémunérés, ils ont des conditions de travail difficiles, une formation et une instruction limitées, un statut peu élevé et une mobilité d'emploi restreinte » (p. 216). En outre, contrairement aux agents de la GRC, les travailleurs agricoles ne sont pas des employés de l'État et ne peuvent donc pas invoquer directement la *Charte* pour mettre fin à une pratique déloyale de travail (*Delisle*, par. 32). Il n'est donc pas étonnant, selon les appelants, que les

travailleurs agricoles n'aient pas réussi à s'associer de manière convaincante en Ontario, alors que les agents de la GRC ont réussi à former des associations indépendantes d'employés dans plusieurs provinces du Canada (*Delisle*, par. 31).

45. Le bien-fondé de cet argument dépend en partie de la manière plus ou moins stricte dont notre Cour définit la « syndicalisation ». L'intimée Fleming Chicks et l'intervenant Labour Issues Coordinating Committee favorisent tous deux une définition très stricte et font valoir que la participation de TUAC au présent litige montre que la *LRT* n'a pas étouffé l'activité syndicale. Le principal expert des appelants, le professeur Judy Fudge, réfute cette allégation en soulignant que l'existence d'une protection législative est une condition préalable nécessaire à la négociation collective dans le cadre de la législation canadienne des relations du travail. Comme je le dis plus haut, le droit d'association est le seul en cause en l'espèce, et non le droit à la négociation collective. Néanmoins, ce serait dévaloriser totalement la liberté d'association que de prétendre que l'al. 2*d*) de la *Charte* est respecté lorsqu'une association en est réduite à revendiquer le droit de se syndiquer. Il ressort du dossier que, sauf pour la brève période couverte par la *LRTA*, il n'y a jamais eu de syndicat de travailleurs agricoles en Ontario. Leurs efforts de syndicalisation se sont heurtés à des attaques répétées. À l'inverse, dans les provinces où les droits en matière de relations de travail ont été étendus aux travailleurs agricoles, le taux de syndicalisation est plus élevé qu'en Ontario (voir Statistique Canada, *Rapport annuel du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie présenté sous l'empire de la Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats, Partie II, Syndicats ouvriers* (1992), p. 38-41). Les

intimés ne contestent pas cette preuve, pas plus qu'ils ne nient l'importance cruciale de la protection de la loi pour les travailleurs agricoles qui désirent se syndiquer. En fait, exprimer une opinion différente serait contraire au consensus général au sein du Parlement et des législatures provinciales selon lequel, sans certaines protections minimales, la liberté relativement limitée de s'organiser demeure un vœu pieux. C'est pourquoi je conclus sans hésiter qu'il a été satisfait à la charge de preuve : les appelants ont saisi les tribunaux parce qu'il n'y a aucune possibilité d'association comme telle sans un minimum de protection légale.

(iii) L'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT* accroît considérablement la difficulté inhérente à l'exercice de la liberté d'association

46. Même si l'exclusion du régime de protection a substantiellement entravé l'exercice de leur liberté de s'organiser, les appelants doivent néanmoins établir un lien entre cette entrave et l'État, et non seulement avec un acte privé (voir *Dolphin Delivery*, précité). À cet égard, les intimés ont fait valoir que, puisque les travailleurs agricoles sont des travailleurs isolés, saisonniers et relativement peu instruits, ce sont ces conditions, combinées aux pratiques déloyales de leurs employeurs, qui expliquent leurs difficultés à constituer des associations, et non la portée limitative de la législation. Par contre, les appelants font valoir que la loi renforce les conditions précitées parce qu'elle n'apporte pas de protection minimum à leur liberté de s'organiser et qu'elle isole encore davantage les travailleurs agricoles en les excluant du régime général des relations de travail.

47. À mon avis, l'argument des appelants doit prévaloir. En rétablissant la *LRT*, le législateur n'a pas simplement permis le maintien de conditions privées, il a renforcé ces conditions en excluant les travailleurs agricoles de leur seul accès à l'activité associative (voir *Vriend*, précité, par. 99-103). Le chapitre le plus poignant de cette évolution législative, mais certainement pas le plus décisif, est la *LMLRTE*. Par cette loi, le gouvernement de l'Ontario a non seulement réitéré son engagement à interdire la négociation collective aux syndicats agricoles, mais il a également interdit la reconnaissance volontaire des associations agricoles, quels que soient leurs attributs. En même temps, il faut présumer que le législateur était au fait de l'histoire des relations de travail et demeurait d'avis qu'un régime de protection était essentiel à l'exercice de la liberté d'association dans ce secteur.

48. L'effet le plus manifeste de la *LMLRTE* et de la *LRT* est, à mon avis, de paralyser l'activité syndicale hors d'un cadre légal. En étendant la protection de la loi à presque toutes les catégories de travailleurs en Ontario, le législateur a essentiellement discrédité les efforts d'organisation des travailleurs agricoles. Cela est particulièrement vrai compte tenu du statut relatif des travailleurs agricoles dans la société canadienne. Dans *Delisle*, précité, j'établis un lien entre la capacité des agents de la GRC de s'associer et leur statut relatif, en les comparant aux membres des forces armées, aux hauts fonctionnaires et aux juges. L'idée centrale de cet argument est que si la *LRTFP* visait à dissuader les agents de la GRC de s'associer, elle ne pouvait atteindre cet objectif étant donné leur statut relatif, leurs ressources financières et leur accès à la protection constitutionnelle. À l'opposé, il est difficile d'imaginer une disposition législative plus dissuasive que l'al. 3b) de la *LRT*. La

preuve montre que la capacité des travailleurs agricoles de s'associer est proportionnelle à la protection légale, et que cette protection ne leur est donnée ni par un texte législatif ni par la Constitution. De plus, à cause de leur exclusion d'autres régimes de protection (normes d'emploi, santé et sécurité au travail), les travailleurs agricoles ont un sens limité de leurs droits (voir *Règlements en application de la Loi sur les normes d'emploi*, R.R.O. 1990, Règl. 325, al. 3(1)i), excluant la plupart des travailleurs agricoles des parties IV à VIII de la *Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1990, ch. E.14; *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, ch. O.1, par. 3(2)). Dans ce contexte, l'al. 3b) de la *LRT* n'a pas seulement pour effet de perpétuer une incapacité existante de s'organiser, mais de créer précisément l'effet paralysant que j'ai refusé de reconnaître dans *Delisle*.

49. Inversement, il ne faut pas sous-estimer la valeur didactique d'une loi sur les relations de travail pour les employeurs. Il est largement reconnu que la législation du travail offre non seulement une tribune pour faire valoir des griefs précis, mais qu'elle favorise aussi le dialogue dans un milieu de travail conflictuel. Comme l'écrit P. Weiler, la syndicalisation établit une sorte de démocratie politique sur le lieu de travail, assujettissant l'employeur et l'employé à la « règle de droit » (voir *Reconcilable Differences: New Directions in Canadian Labour Law* (1980), p. 31-32). Dans ce contexte, l'exclusion en bloc des travailleurs agricoles d'un régime de relations de travail ne peut être perçue que comme une incitation à entraver l'activité associative. L'exclusion donne à penser que la démocratie au travail n'a pas sa place dans le secteur agricole et, de plus, que les efforts d'association des travailleurs agricoles ne sont pas légitimes. Aussi certainement que la protection de

la *LRT* favoriserait l'application de la « règle de droit » dans un lieu de travail syndiqué, l'exclusion du régime de protection revient à privilégier la volonté patronale par rapport à celle du travailleur. Encore une fois, il faut faire une distinction avec *Delisle*, précité : un employeur gouvernemental, dont les employés peuvent recourir directement à la *Charte*, est moins susceptible qu'un employeur privé de considérer l'exclusion du régime légal de protection comme l'autorisation de se livrer à des pratiques déloyales de travail.

50. Pour ces motifs, j'estime qu'il est inapproprié que la législature de l'Ontario prenne ses distances par rapport aux effets de la *LRT* et de la *LMLRTE*. L'adoption de la *Collective Bargaining Act, 1943* résultait de ce qu'elle était consciente de l'existence de pratiques déloyales de travail et reconnaissait qu'elle devait légiférer pour permettre aux travailleurs d'exercer leur liberté d'association. La *Collective Bargaining Act, 1943* a été adoptée dans un contexte d'opposition farouche au mouvement ouvrier et elle visait en grande partie à empêcher la discrimination contre les syndiqués. Dans ces circonstances, l'exclusion d'une catégorie entière de travailleurs de la *LRT* ne peut être assimilée qu'à une atteinte prévisible aux droits garantis par la *Charte*. Les intimés pouvaient bien sûr faire valoir que le législateur a depuis lors changé d'avis quant à la nécessité d'un régime légal de protection et que la *LRT* n'est même plus nécessaire de nos jours pour la majorité des travailleurs. Cependant, en faisant revivre l'exclusion en 1995 et en prévoyant une protection limitée dans le temps contre les peines et les représailles, le législateur a clairement manifesté le contraire (voir *LMLRTE*, par. 81(1)). Pour l'essentiel, après avoir reconnu le besoin de protection des travailleurs agricoles, le législateur a aggravé leur

situation en les excluant du régime de protection en place en 1943. C'est pourquoi les intimés ne peuvent prétendre que la situation a beaucoup changé depuis l'adoption de la *Collective Bargaining Act, 1943*; en réalité, ils ne peuvent justifier l'exclusion des travailleurs agricoles que par des considérations accessoires, comme la protection de la ferme familiale et la nécessité de maintenir la compétitivité du secteur agricole -- des éléments qui, bien sûr, doivent être examinés en fonction de l'article premier de la *Charte*.

51. En résumé, j'estime qu'il est raisonnable de conclure que l'exclusion des travailleurs agricoles de la *LRT* porte substantiellement atteinte à leur liberté fondamentale de s'organiser. Les difficultés inhérentes à l'organisation des travailleurs agricoles, de pair avec le risque de représailles financières de la part de l'employeur, n'expliquent qu'en partie l'impossibilité d'association dans le secteur agricole en Ontario. Tout aussi important est le message que transmet l'al. 3b) de la *LRT*, qui retire à l'activité associative sa légitimité et assure ultimement son échec. Vu ces effets connus et prévisibles de l'al. 3b), je conclus que la disposition porte atteinte à la liberté d'association et, par conséquent, à l'al. 2d) de la *Charte*.

#### B. *L'article premier*

52. Une fois établie l'atteinte à l'al. 2d) de la *Charte*, se pose la question de savoir si l'exclusion de la *LRT* restreint la liberté syndicale des travailleurs agricoles dans des limites qui sont raisonnables. À cet égard, l'article premier de la *Charte* oblige les intimés, en tant

que parties recherchant le maintien de la restriction, à prouver à la fois que l'objectif qui sous tend cette restriction revêt une importance suffisante pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution, et que le moyen retenu pour atteindre cet objectif est proportionné (voir *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 136-139). Dans cette analyse, il faut porter une grande attention au contexte factuel et social dans lequel la *LRT* a été adoptée; comme je le signale dans *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877, par. 87, « le contexte est l'indispensable support qui permet de bien qualifier l'objectif de la disposition attaquée, de décider si cet objectif est justifié et d'apprécier si les moyens utilisés ont un lien suffisant avec l'objectif valide pour justifier une atteinte à un droit garanti par la *Charte* ». Les facteurs contextuels énoncés dans *Thomson Newspapers* et des arrêts postérieurs seront particulièrement utiles à l'étape atteinte minimale de l'analyse fondée sur l'article premier.

(1) Objectif suffisamment important

53. Suivant la jurisprudence de l'article premier, les intimés doivent établir que les objectifs des mesures attentatoires, en l'occurrence l'art. 80 de la *LMLRTE* et l'al. 3b) de la *LRT*, « sont suffisamment importants pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution » (*Big M Drug Mart*, précité, p. 352). Les appelants font valoir que ces objectifs doivent être ceux [traduction] « qui ont initialement incité le gouvernement à prendre la mesure en cause » et que « [l']exclusion prévue dans la loi de 1943 s'inspirait simplement de la *Loi Wagner* des États Unis, qui excluait les travailleurs agricoles pour des

motifs raciaux ». À l'appui de cette opinion, ils soulignent qu'à l'époque de l'adoption de la *Loi Wagner*, les travailleurs agricoles du sud des États Unis, étaient majoritairement de race noire et n'étaient pas, du fait de leur marginalisation politique, en mesure d'infléchir la volonté des puissants démocrates du sud. À mon sens, cet argument confond l'objectif de la loi de 1943 avec le contexte social et politique de son adoption. Même si l'on peut prétendre que les démocrates du sud détenaient la balance du pouvoir au moment de l'adoption de la *Loi Wagner* et, en outre, que la majorité des travailleurs agricoles n'avaient pas accès au processus politique à cause de leur race, cela ne prouve pas que ces travailleurs étaient exclus « pour des motifs raciaux ». Cela prouve plutôt que les « raisons administratives » invoquées pour justifier l'exclusion des travailleurs agricoles ont été acceptées sans débat parce que les travailleurs eux mêmes n'étaient pas véritablement représentés sur la scène politique. Même si ces éléments entachent incontestablement l'héritage de la *Loi Wagner* et de la *LRT*, cela ne change rien aux objectifs généraux qui paraissent sous tendre l'exclusion des travailleurs agricoles.

54. Le procureur général de l'Ontario, intimé, avance deux objectifs généraux en l'espèce, dans le but manifeste de parer l'allégation que les objectifs ont changé depuis la loi de 1943 :

- (1) reconnaître les caractéristiques uniques de l'agriculture de l'Ontario et l'incompatibilité qui en résulte avec un régime légal de négociation collective et
- (2) réaliser l'objet de la *LRT* en établissant un régime légal de négociation collective dans les seuls secteurs d'emploi où les objectifs de la loi peuvent

être atteints.

Même s'il est généralement admis que certains domaines d'emploi peuvent, dans certains cas, ne pas se prêter à la négociation collective, comme le domaine judiciaire et certains services essentiels, on peut douter que ce soit le cas du travail agricole. Le procureur général offre à cet égard une volumineuse preuve par affidavits, faisant valoir que la prédominance de la « ferme familiale » et la vulnérabilité du processus de production agricole militent contre l'instauration d'un régime légal de négociation collective. Pour leur part, les appelants soutiennent que la ferme familiale ne caractérise plus l'agriculture de l'Ontario et que la vulnérabilité du processus de production agricole, si elle existe, ne milite pas contre l'établissement d'un régime légal de négociation collective. Le débat est un peu oiseux puisque la violation du droit d'association ne touche pas la négociation collective. Ce que le gouvernement de l'Ontario doit justifier, dans le pourvoi, est l'entrave substantielle à l'exercice du droit de former des associations agricoles.

55. La preuve en l'espèce me convainc à la fois qu'il existe en Ontario de nombreuses fermes dont la propriété et l'exploitation revêtent un caractère familial; et que la protection de ce caractère familial est un objectif suffisamment urgent pour justifier l'atteinte à l'al. 2d) de la *Charte*. Le fait que l'Ontario s'oriente de plus en plus vers l'exploitation commerciale et l'agro industrie ne diminue pas, à mon avis, l'importance de protéger les caractéristiques uniques de la ferme familiale; au contraire, il peut même l'accroître. De

plus, les appelants ne nient pas que la protection de la ferme familiale soit, du moins en théorie, un objectif louable. Le choix de [traduction] « persévérer dans la voie pastorale » implique un mode de vie unique et non commercial; selon beaucoup, ce mode de vie mérite la même protection [traduction] « que l'usine ou le bureau » (D. M. Beatty, *Putting the Charter to Work : Designing a Constitutional Labour Code* (1987), p. 91). Si fournir cette protection signifie restreindre les activités de ceux qui compromettraient ce choix, la réaction appropriée n'est pas de refuser la protection, mais de soupeser les intérêts des uns et des autres. Cette pondération, à mon sens, participe de l'essence même de l'article premier de la *Charte* (voir *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 97). Comme le dit le professeur Beatty, p. 91, [traduction] « la liberté des personnes qui privilégient le non-commercial et l'autosuffisance peut justifier de restreindre la liberté des personnes qui souhaiteraient s'associer à elles d'une manière susceptible de menacer ou de nier ce choix ».

56. En ce qui concerne la justification économique, je ne partage pas l'avis des appelants selon lequel [traduction] « [l]e gouvernement n'a aucunement établi que le secteur agricole ontarien est dans une situation concurrentielle précaire ou qu'il pourrait être touché substantiellement par des modifications minimales de la structure des coûts et de l'exploitation ». Le procureur général note que l'agriculture est un secteur volatile et hautement concurrentiel de l'économie privée, que ses marges de profit sont disproportionnellement minces et que son caractère saisonnier la rend particulièrement vulnérable aux grèves et aux lock out. En outre, ces caractéristiques ont été reconnues d'emblée par le Groupe d'étude à l'origine de la *LRTA*, qui a recommandé un système d'arbitrage obligatoire pour parer aux conséquences financières des grèves et des lock-out

(voir *Groupe d'étude sur les relations de travail dans le secteur agricole (Ontario), Second Report to the Minister of Labour* (novembre 1992), p. 2 et 7). À mon avis, la question de savoir si une telle recommandation est plus raisonnable sur le plan constitutionnel que l'exclusion en bloc des travailleurs agricoles relève davantage de la proportionnalité que de l'existence d'un objectif urgent et réel. Autrement dit, une fois reconnue l'importance de protéger la ferme familiale et d'assurer la productivité du secteur agricole, la question cruciale est de savoir si l'exclusion totale des travailleurs agricoles de la *LRT* (1) est un moyen rationnel d'atteindre cet objectif, (2) une mesure proportionnée à cet objectif et (3) n'a pas de répercussions graves au point que l'atteinte à la *Charte* l'emporte sur l'importance de l'objectif (*Oakes*, précité).

(2) Proportionnalité

a) *Lien rationnel*

57. À cette étape, il faut déterminer si l'exclusion en bloc des travailleurs agricoles de la *LRT* est une mesure soigneusement conçue pour atteindre les objectifs explicites de cette loi. En d'autres termes, la formation de syndicats agricoles peut-elle rationnellement être considérée comme une menace pour les caractéristiques uniques de l'agriculture ontarienne? Ou à l'inverse, un régime qui entrave considérablement le droit de former des syndicats agricoles fait-il progresser la cause défendue par le procureur général? À mon avis, ce dernier a établi que, dans certains cas, la syndicalisation comportant le droit de

négociation collective et le droit de grève peut rendre conflictuelle la dynamique de la ferme familiale. Dans les faits, la syndicalisation fait naître des rapports formels entre employés et employeurs et donne lieu à un processus relativement formel de négociation et de règlement des différends; c'est d'ailleurs peut être là son principal avantage sur un système de relations de travail informelles. Dans ce contexte, il est raisonnable de craindre que la syndicalisation compromette la souplesse et la collaboration caractéristiques de la ferme familiale et éloigne des personnes qui sont par ailleurs, selon l'intimé, [traduction] « interdépendantes dans la vie privée » à la ferme. Cela dit, je m'empresse d'ajouter que cette inquiétude ne devrait pas déborder le cadre de l'exploitation agricole familiale en Ontario et qu'elle ne touche pas nécessairement le droit de former une association agricole. Lorsque les relations de travail sont déjà formelles, préserver la souplesse et la collaboration au nom d'un mode d'exploitation familial est non seulement irrationnel, mais aussi hautement coercitif. L'idée que des employés devraient renoncer à leur liberté de s'associer afin de préserver la souplesse des relations de travail devrait être soigneusement circonscrite car elle pourrait, en l'absence de balises, justifier la restriction de la syndicalisation dans de nombreux secteurs économiques.

58. À mon avis, la justification économique de la négation du droit des travailleurs agricoles de s'associer est encore moins convaincante que la politique de préservation de la ferme familiale. Bien que, considérée isolément, elle puisse être rationnelle, elle est totalement arbitraire dans un contexte où le droit de négociation collective est accordé à presque toutes les autres catégories de travailleurs en Ontario. Toutes les parties au pourvoi

reconnaissent qu'en réalité de nombreux secteurs d'activité ont des marges de profit minimes et des cycles de production instables; cela peut être imputable à l'imprévisibilité et à la variabilité des conditions météorologiques, comme en agriculture, ou à d'autres facteurs comme la demande du consommateur et la concurrence internationale. Selon moi, il serait extrêmement arbitraire de reconnaître la justesse de ce raisonnement pour la quasi totalité des secteurs d'activité en Ontario, mais de l'appliquer aux travailleurs agricoles vulnérables au point de leur refuser le droit de s'associer. Comme l'écrit Beatty, [traduction] « [s]i effectivement la négociation collective accroît le coût de la main-d'œuvre au détriment général de la société, le législateur devrait alors abroger la législation en totalité au lieu d'exclure sélectivement ceux qui ont le plus besoin de sa protection » (Beatty, *op. cit.*, p. 90). Je conclus que les intimés ne se sont pas acquittés du fardeau de la preuve de la justification économique.

b) *Atteinte minimale*

59. La question qui se pose ensuite est de savoir si la reconnaissance des caractéristiques uniques de l'agriculture ontarienne et de l'incompatibilité qui en résulte avec la formation d'associations agricoles justifie, comme restriction minimale raisonnable, l'exclusion complète des travailleurs agricoles de la *LRT*. Cette loi ne s'applique pas « à la personne qui est employée à l'agriculture, à la chasse ou au piégeage », et elle définit l'agriculture comme étant « tous ses domaines d'activité, notamment la production laitière, l'apiculture, l'aquiculture, l'élevage du bétail, dont l'élevage non traditionnel, l'élevage

des animaux à fourrure et de la volaille, la production, la culture et la récolte de produits agricoles, y compris les œufs, les produits de l'érable, les champignons et le tabac, et toutes les pratiques qui font partie intégrante d'une exploitation agricole » (*LRT*, par. 1(1)). Cette disposition a été interprétée de manière extensive par la Commission des relations de travail de l'Ontario, bien qu'avec une certaine réticence et des difficultés d'interprétation. Par exemple, dans *Wellington Mushroom Farm*, [1980] O.L.R.B. Rep. May 813, la majorité des commissaires a refusé l'accréditation d'un syndicat regroupant les employés d'une champignonnière sur le fondement de la *LRT*, même si la culture des champignons comme telle se faisait à l'intérieur d'un bâtiment d'un seul étage en blocs de béton. La majorité a reconnu que l'entreprise de l'employeur [traduction] « ne différait pas, sous aucun aspect important, d'une véritable usine de fabrication » (p. 819), mais elle a conclu que la culture de champignons était une activité agricole au sens ordinaire du terme. Dans d'autres cas, la Commission a refusé la protection de la *LRT* à des opérateurs de machines fixes travaillant dans une serre, à des camionneurs faisant le transport de poulets et aux employés d'un couvoir (voir *Calvert-Dale Estates Ltd.*, [1971] O.L.R.B. Rep. Feb. 58, *Spruceleigh Farms*, [1972] O.L.R.B. Rep. Oct. 860, *Cuddy Chicks Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 468, demande de contrôle judiciaire rejetée (1988), 66 O.R. (2d) 284 (C. div.), conf. par (1989), 70 O.R. (2d) 179 (C.A.), conf. par [1991] 2 R.C.S. 5; voir aussi, G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (2<sup>e</sup> éd. (feuilles mobiles)), p. 6-49 et 6-50).

60. Le procureur général fait valoir, à juste titre selon moi, qu'avant de soustraire un domaine d'activité à la *LRT*, [traduction] « il faut sopeser des valeurs et des

considérations de principe complexes souvent difficiles à mettre en équilibre », et que cette pondération « dépend largement de la perspective, des priorités, des opinions et des hypothèses particulières du décideur, ainsi que de la théorie politique et économique à laquelle il adhère ». Des observations semblables ont été formulées concernant le droit du travail en général, un « sujet [. . .] extrêmement délicat » fondé sur « un compromis politique et économique entre d'une part, le syndicalisme, qui constitue une force socio économique fort puissante, et d'autre part, le patronat, qui constitue une force socio économique tout aussi puissante » (*Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, le juge McIntyre, p. 414). Les choix politiques s'appuient sur des jugements de valeur. Notre Cour n'intervient dans ces choix que lorsqu'une valeur plus fondamentale est en jeu et qu'il appert qu'une société libre et démocratique ne peut tolérer que la politique compromette l'exercice du droit dans les circonstances de l'espèce. Le fondement du choix politique doit faire l'objet d'un contrôle strict. Ce n'est pas la motivation du législateur qui est en cause, mais le fondement de sa politique. Ce qui est justifié est ce qui est fondé sur l'intérêt public en général, ce qui est nécessaire en pratique et ce qui a un fondement rationnel qui résiste à l'évaluation normative du champ d'intervention. Vu l'équilibre délicat à trouver en l'espèce entre les intérêts en jeu, ainsi que la difficulté supplémentaire que comporte la protection de l'exploitation agricole familiale, on peut être tenté de conclure qu'il y a lieu de déférer largement au législateur sur la question de l'atteinte minimale (voir *Thomson Newspapers*, précité, par. 111-115). Cependant, notre Cour précise dans cet arrêt que la difficulté politique n'est pas un facteur décisif lorsqu'il s'agit de déterminer le degré de déférence aux fins de l'article premier. Le degré de déférence variera selon que le législateur (1) a soupesé les intérêts des groupes opposés, (2) a défendu un groupe vulnérable ayant une crainte subjective de préjudice, (3) a opté pour une mesure dont l'efficacité ne peut être évaluée scientifiquement et (4) a supprimé une activité dont la valeur sociale ou morale est relativement minime. J'estime que, dans l'ensemble, ces facteurs militent en faveur d'une application stricte du critère de l'atteinte

61.

62. Dans *Delisle*, précité, les juges Cory et Iacobucci appliquent ces facteurs à une disposition assez semblable à celle en l'espèce et concluent qu'« aucun des facteurs contextuels analysés par le juge Bastarache dans *Thomson Newspapers* ne favorise la retenue judiciaire envers le législateur » (par. 128 (souligné dans l'original)). Je suis d'avis d'appliquer cette analyse en l'espèce, sous réserve de deux exceptions mineures. Sur le deuxième facteur, le groupe vulnérable est un ensemble d'agriculteurs familiaux dont le mode d'existence unique risque d'être compromis par le régime légal de négociation collective. Cela mériterait un degré plus élevé de déférence, mais je m'empresse d'ajouter que les appelants constituent aussi un groupe vulnérable digne de la protection du législateur. Le troisième facteur donne également lieu à un résultat ambigu. D'une part, aucune preuve concrète ne réfute la conclusion que l'exclusion totale des travailleurs agricoles de la *LRT* permet de réaliser les objectifs du législateur. Il n'existe pas non plus de moyens scientifiques de déterminer si la création de syndicats agricoles compromet le mode d'exploitation familial. Toutefois, on peut se servir de la preuve statistique, comme les deux parties au pourvoi, pour déterminer si l'exploitation familiale prédomine en Ontario. Cette question étant au cœur de la thèse des intimés, il serait inopportun d'opter pour la déférence envers le législateur et de ne pas examiner leurs arguments statistiques.

63. Gardant ceci à l'esprit, je passe à la question de savoir si le législateur a entravé l'activité associative des appelants plus qu'il n'était raisonnablement nécessaire pour

atteindre ses objectifs explicites. Le procureur général offre trois arguments à l'appui de la mesure législative : premièrement, la syndicalisation ne convient pas à la « vaste majorité » des exploitations agricoles de l'Ontario; deuxièmement, aucun mécanisme approprié de règlement des différends n'existe pour les travailleurs agricoles; et troisièmement, la reconnaissance du droit à la négociation collective dans certains domaines de l'agriculture serait « arbitraire et irréaliste ». Il ajoute que le législateur a droit à une certaine déférence quand il soupèse des questions complexes de politique économique. À mon avis, ces arguments échouent tous sur le même point : ils ne justifient pas l'exclusion catégorique des travailleurs agricoles quand aucun effort satisfaisant n'a été fait pour protéger leur droit fondamental de former des associations.

64. Un tel effort n'a pas à déboucher sur le résultat jugé le plus souhaitable par notre Cour; cependant, le législateur doit « tenter très sérieusement d'atténuer [l]es effets » de ses lois sur les personnes atteintes dans leurs libertés fondamentales (*Edwards Books*, précité, le juge en chef Dickson, p. 782). Dans cet arrêt, par exemple, notre Cour examinait si une loi obligeant les commerces à fermer le dimanche était une restriction justifiable de la liberté de religion de ceux qui observaient le samedi. La loi prévoyait une exemption pour les commerces qui fermaient le samedi, mais l'exemption ne s'appliquait pas aux commerces employant plus de sept personnes et utilisant une superficie de 5 000 pieds carrés ou plus. Malgré l'existence de lois moins attentatoires dans d'autres provinces, trois juges de notre Cour ont estimé que l'exemption était « un effort satisfaisant » de la part du législateur ontarien (p. 782) et ont confirmé la validité de la loi en application de l'article premier. À l'opposé, aucune des lois considérées en l'espèce ne tente véritablement d'atténuer les effets

attentatoires sur les travailleurs agricoles. Non seulement les lois ne distinguent pas les différents types d'agriculture, mais rien ne prouve que la législature de l'Ontario ait même pensé à la liberté d'association quand elle a adopté l'une ou l'autre loi. Chaque loi ne fait que reproduire les dispositions de lois existantes -- la *Loi Wagner* ou la *LRT* -- et s'appuie donc sur des études faites pour une législature antérieure.

65. Selon moi, la *LMLRTE* peut, d'au moins deux manières, porter atteinte aux droits garantis par la *Charte* plus qu'il n'est raisonnablement nécessaire pour atteindre ses objectifs : premièrement, en niant le droit d'association dans tous les domaines de l'agriculture et, deuxièmement, en refusant aux travailleurs agricoles tous les aspects du droit, en particulier la protection nécessaire à la formation et au maintien d'associations d'employés. Ce type d'analyse de l'article premier a été retenu dans *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69, où la Cour annule l'interdiction faite aux fonctionnaires d'exercer des activités politiques partisans. Tout comme la législation considérée ici, la disposition en cause dans *Osborne* interdisait à « tous les fonctionnaires tout travail de caractère partisan, sans égard à la nature de ce travail et sans tenir compte du rôle, du rang ou de l'importance de ces fonctionnaires dans la hiérarchie de la fonction publique » (le juge Sopinka, p. 100 (je souligne)). En outre, dans cette affaire, on avait attiré l'attention de la Cour, comme en l'espèce, sur les législations d'autres ressorts qui faisaient des distinctions selon l'activité proscrite et le niveau hiérarchique du fonctionnaire, sans compromettre aucunement l'objectif sous-jacent. S'appuyant sur ces facteurs, le juge Sopinka conclut que « [l]es restrictions imposées à la liberté d'expression en l'espèce ont une portée excessive

et dépassent ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une fonction publique impartiale et loyale » (p. 100). Même si la Cour était partagée quant à savoir s'il fallait annuler la loi ou en atténuer l'interprétation dans ce cas précis, son analyse touchant l'atteinte minimale s'applique directement au présent pourvoi (voir dans le même sens *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232, qui invalide la limitation, jugée trop générale, de la publicité faite par des dentistes).

66. En ce qui concerne la législation ontarienne, j'estime que la justification au regard de l'article premier souffre de l'absence de reconnaissance de l'évolution de l'agriculture ontarienne. Dans la mesure où l'expression « ferme familiale » vise un mode de gestion unique caractérisé par une forte participation des membres de la famille, elle peut certes continuer de désigner la vaste majorité des fermes de l'Ontario et du Canada. Toutefois, dans la mesure où elle assimile les travailleurs agricoles à des membres de la famille plutôt qu'à de véritables employés, elle ne tient pas compte du fait que l'agriculture canadienne évolue de plus en plus vers l'exploitation commerciale et l'agro-industrie. À ce sujet, l'expert du procureur général reconnaît lui-même que [traduction] « [l]a ferme familiale viable d'aujourd'hui n'est plus constituée d'une vingtaine d'acres et de quelques vaches, mais correspond généralement à une affaire moderne dont la valeur minimale en capital va de 500 000 \$ à 1 000 000 \$, selon le produit et le genre d'exploitation ». Si tel est le cas, il n'est pas seulement excessif de perpétuer l'image pastorale de la « ferme familiale », mais il se peut que la création d'associations agricoles n'aurait aucun effet négatif sur certaines de ces « fermes familiales » sinon toutes.

67. En réalité, la participation de la famille ne suffit pas à modifier les attributs essentiels d'une relation d'emploi, qui peuvent inclure un contrat de travail, un salaire constant, un horaire régulier et un lien hiérarchique d'employeur à employé. De plus, comme le révèle l'augmentation du nombre d'exploitations non familiales, du nombre d'employés et de travailleurs saisonniers, et du coût moyen de la main-d'œuvre, le rôle de la ferme familiale traditionnelle dans le secteur agricole connaît un déclin rapide (voir J. White, *A Profile of Ontario Farm Labour* (mars 1997)). Dans ce contexte, ce que le procureur général appelle [traduction] « l'intégration de la vie professionnelle et familiale » ne justifie pas, selon moi, l'exclusion totale et absolue des travailleurs agricoles de la *LRT*. Ma conclusion rejoint l'avis de nombre de commissions des relations du travail et experts en droit du travail, qui écartent toute justification basée sur les relations de travail pour l'exclusion totale des travailleurs agricoles de la *LRT* (voir, par exemple, *Wellington Mushroom Farm*, précité, et *South Peace Farms and Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, Local No. 9-686*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 441; K. Neilson et I. Christie, « The Agricultural Labourer in Canada : A Legal Point of View » (1975), 2 *Dal. L.J.* 330; Adams, *op. cit.*, p. 6 50; Labour Law Casebook Group, *Labour and Employment Law : Cases, Materials and Commentary* (6<sup>e</sup> éd. 1998), p. 220-221; Beatty, *op. cit.*, p. 91-92).

68. Le procureur général fait valoir que pour distinguer les divers secteurs de l'agriculture il faut tracer des lignes de démarcation, une tâche impossible à laquelle le législateur devrait pouvoir se soustraire. Cependant, le fait que certaines lois prévoient

des exceptions pour les petites exploitations ou les exploitations familiales, en particulier les codes du travail du Nouveau Brunswick et du Québec, ainsi que la *LRTA* elle-même, donne à penser que la tâche est éminemment possible, si le législateur décide de s'engager dans cette voie (voir *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N. B. 1973, ch. I-4, al. 1(5)a); *Code du travail*, L.R.Q., ch. C 27, art. 21; *LRTA*). De plus, on ne peut tenir pour acquis que l'exclusion catégorique des travailleurs agricoles supprime la nécessité d'établir des distinctions difficiles. L'exclusion exige des tribunaux et des commissions des relations de travail qu'ils définissent le terme « agriculture », qui peut être tout aussi empreint de jugements de valeur que l'expression « ferme familiale » (voir Adams, *op. cit.*, p. 6 49 et 6 50; Neilson et Christie, *loc. cit.*, p. 335-341). Par conséquent, bien que la décision de faire ou non des distinctions entre divers secteurs de l'agriculture appartienne en fin de compte au législateur, il n'y a pas lieu de croire que l'exclusion totale des travailleurs agricoles de la *LRT* permet d'éviter une tâche impossible.

69. De façon plus importante, le procureur général n'offre aucune justification de l'exclusion des travailleurs agricoles de tous les aspects de la syndicalisation, spécialement les protections nécessaires, dans les faits, à la formation et au maintien d'associations d'employés. On peut inférer que, pour protéger la ferme familiale et assurer la productivité de l'économie agricole, le législateur a jugé nécessaire de décourager toute forme de syndicat et de tolérer que le travailleur agricole soit exposé à une multitude de pratiques déloyales de travail. À mon avis, aucune mesure ne pourrait être davantage contraire au principe de l'atteinte minimale. Si le véritable objectif de l'al. 3b) de la *LRT* est la protection de la

ferme familiale, le législateur devrait au moins protéger les travailleurs agricoles contre les conséquences juridiques et financières de la formation d'une association. Rien au dossier n'indique qu'une telle protection mettrait en danger le mode d'exploitation familial, et s'il était établi qu'elle le ferait dans certains cas, le législateur pourrait prévoir les exceptions appropriées. Je suis d'avis que l'exclusion en bloc des travailleurs agricoles de la *LRT* n'est pas une restriction raisonnable de la liberté d'association et qu'il n'est pas nécessaire de soupeser les effets de cette exclusion et son objectif explicite.

### *C. Réparation*

70. Parce qu'ils entravent substantiellement l'exercice véritable de la liberté d'association, la *LMLRTE* et l'al. 3*b*) de la *LRT* doivent être déclarés contraires à la *Charte*. Vu la nature de ces dispositions, toutefois, la réparation qui s'impose ne va pas de soi. Premièrement, les intimés font valoir que l'invalidation de la *LMLRTE* aurait pour effet précis de faire revivre la loi abrogée, la *LRTA*. Notre Cour n'étant pas en position d'adopter une loi aussi détaillée, ni de conférer un statut constitutionnel à un régime législatif en particulier, il me paraît préférable d'invalidier la *LMLRTE* dans la mesure où elle donne effet à la disposition d'exclusion de la *LRT*. L'effet précis de cette réparation est d'invalidier la disposition portant exclusion, ce qui correspond à la réparation subsidiaire demandée par les appelants. Cette solution présente cependant des difficultés car elle oblige le législateur à reconnaître aux travailleurs agricoles toute la panoplie des droits de négociation collective que prévoit la *LRT*. Comme un tel octroi ne découle pas nécessairement des principes

dégagés en l'espèce, je suis d'avis de suspendre pendant 18 mois l'effet de la déclaration d'invalidité, de façon à permettre l'adoption de toute loi modificative que la législature estimerait nécessaire. Le juge en chef Lamer examine ce type de réparation dans *Rodriguez c. Colombie Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519, p. 570, face à une loi qu'il jugeait de portée excessive :

Notre Cour a toutefois reconnu qu'une déclaration d'invalidité immédiate n'est pas toujours souhaitable, particulièrement lorsque, comme en l'espèce, la disposition vise un objectif important, mais a une portée excessive : si notre Cour déclarait la disposition immédiatement inopérante, les personnes que le gouvernement pourrait protéger constitutionnellement à l'aide d'une disposition mieux adaptée et qui doivent effectivement être protégées, seraient laissées sans aucune protection. Une telle situation risquerait de toute évidence de présenter un « danger pour le public » . . .

71. La question se pose alors de savoir si l'al. 2d) exige de conférer aux travailleurs agricoles un degré minimum de protection en vertu de la *LRT*. L'arrêt *Rodriguez*, précité, dit implicitement que la *Charte* oblige seulement le législateur à établir un cadre législatif qui soit compatible avec les principes dégagés, notamment dans le cadre des analyses fondées sur l'al. 2d) et l'article premier. Selon moi, ces principes exigent au minimum un régime donnant aux travailleurs agricoles la protection nécessaire pour exercer leur liberté constitutionnelle de constituer et de maintenir des associations. Le dossier montre que

l'absence de protection légale compromet substantiellement la capacité de constituer et de maintenir une association de travailleurs agricoles, et d'y adhérer, et que cette entrave est substantiellement imputable à l'exclusion elle-même, et non à un acte purement privé. De plus, la liberté de constituer et de maintenir une association de travailleurs agricoles et d'y adhérer est au cœur de l'al. 2d) de la *Charte*; en fin de compte, la revendication des appelants se fonde sur cette liberté non issue d'une loi. Pour ces motifs, je conclus que, au minimum, doit être reconnu aux travailleurs agricoles le droit de se syndiquer prévu à l'art. 5 de la *LRT*, avec les garanties jugées essentielles à son exercice véritable, comme la liberté de se réunir, de participer aux activités légitimes de l'association et de présenter des revendications, et la protection de l'exercice de ces libertés contre l'ingérence, les menaces et la discrimination.

72. En optant pour cette réparation, je n'exige ni n'interdis l'application intégrale du régime de négociation collective aux travailleurs agricoles, que ce soit sous le régime de la *LRT* ou un régime spécial applicable uniquement aux travailleurs agricoles, comme la *LRTA*. Par exemple, il convient de laisser au législateur le soin de déterminer si les travailleurs agricoles devraient avoir le droit de grève, d'autant plus que ce droit était refusé dans la *LRTA* (art. 10). Plutôt que de trancher ces questions à l'étape de la réparation, je me range à l'avis des juges Cory et Iacobucci, exprimé dans *Delisle*, précité, qu'il convient d'adapter la réparation à la nature de la demande (au par. 151) :

En l'espèce, on a demandé à la Cour de décider si [la disposition] contesté[e] est inconstitutionnel[le] en raison de son objectif d'empêcher la formation d'associations. Nous avons conclu que l'exclusion des membres de la GRC de

l'application des protections fondamentales en matière d'association contenues dans la *LRTFP* vise effectivement cet objectif et viole la *Charte*, mais, en raison de la manière dont l'appelant a formulé sa demande, nous l'avons fait sans avoir à décider si l'exclusion totale des membres de la GRC du régime de négociation collective établi par la *LRTFP* entraîne une violation de la *Charte*. Comme l'a expliqué le juge Sopinka dans l'arrêt *IPFPC*, précité, à la p. 405, il se peut qu'une telle exclusion totale empêche les employés de s'associer et qu'elle porte ainsi atteinte à la liberté d'association garantie par la *Charte*. Nous ne croyons pas que, à l'étape de l'analyse de la réparation, il soit opportun de déterminer si la Constitution permet l'exclusion totale des membres de la GRC d'un régime de négociation collective. Nous ne voulons pas non plus préjuger de la question de savoir si le législateur peut vouloir accorder aux membres de la GRC des droits restreints à la négociation collective. [Je souligne.]

73. Advenant qu'une demande d'inclusion soit présentée dans l'avenir, la première question sera de savoir si la disposition se rapporte à une activité se situant à l'intérieur des limites établies dans la trilogie du droit du travail ou à une activité qui réalise par ailleurs l'objet de l'al. 2d) de la *Charte*. Une fois cette étape franchie, il faudra déterminer si, par son objet ou son effet, l'exclusion des travailleurs agricoles de la disposition en cause entrave substantiellement cette activité. Si l'effet de l'exclusion est contesté, la position du demandeur devra être examinée à la lumière des considérations qui précèdent.

## VII. Conclusion

74. Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours. Je déclarerais la *LMLRTE* inconstitutionnelle dans la mesure où elle donne effet à l'al. 3*b*) de la *LRT*, et je déclarerais l'al. 3*b*) de la *LRT* inconstitutionnel. Je suspendrais l'effet de ces déclarations pendant une période de 18 mois. Je répondrais aux questions constitutionnelles de la manière suivante :

1. L'article 80 de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles
  - a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou
  - b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?

L'article 80 de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi* limite le droit des travailleurs agricoles à la liberté d'association garantie par l'al. 2*d*) de la *Charte* en ce qu'il a pour effet d'assujettir de nouveau les travailleurs agricoles à la clause d'exclusion de l'al. 3*b*) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A. Il n'est donc pas nécessaire de répondre à la question visant le par. 15(1).

2. L'alinéa 3*b*) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles

- a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*, ou
- b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?

L'alinéa 3b) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* limite le droit des travailleurs agricoles à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*.

Pour ce motif, il n'est pas nécessaire de répondre à la question visant le par. 15(1).

- 3. Si la réponse à l'un ou l'autre des volets de la première ou deuxième question est affirmative, la limite est elle néanmoins justifiée au sens de l'article premier de la *Charte*?

Non.

Version française des motifs rendus par

75. Le juge L'Heureux-Dubé -- J'ai pris connaissance des motifs du juge Bastarache et j'estime que ce pourvoi peut être résolu plus simplement. J'exposerai donc le raisonnement sur lequel je fonde mon opinion.

76. La question au cœur du présent pourvoi est de savoir si l'art. 80 de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1 (« *LMLRTE* »), et l'al. 3b) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A (« *LRT* ») portent atteinte au droit des travailleurs agricoles de l'Ontario de s'associer pour poursuivre des buts communs et à leurs droits à l'égalité. La Cour doit décider (1) si le gouvernement de l'Ontario a l'obligation positive de protéger les droits des appelants en vertu de l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et (2) si la loi contestée viole le par. 15(1) de la *Charte*.

77. Mon collègue a exposé les faits et les décisions antérieures en l'espèce. Sauf précision ou remarque supplémentaire de ma part, j'adopte son exposé.

78. En 1994, un régime légal spécialisé, la *Loi de 1994 sur les relations de travail dans l'agriculture*, L.O. 1994, ch. 6 (« *LRTA* »), confère aux travailleurs agricoles de l'Ontario la protection contre les pratiques déloyales de travail. L'Union internationale des travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce (« *TUAC* ») est créée

peu après l'adoption de la *LRTA*, et est accréditée à titre d'agent négociateur d'environ 200 travailleurs de la champignonnière Highline Produce Limited, située à Leamington (Ontario). Pendant la période où la *LRTA* est en vigueur, TUAC présente deux autres demandes d'accréditation, l'une visant les travailleurs de Kingsville Mushroom Farm Inc., l'autre les travailleurs de l'intimée Fleming Chicks.

79. Le 10 novembre 1995, un nouveau gouvernement abroge la *LRTA* et la remplace par une loi prescrivant la dissolution des syndicats agricoles. La nouvelle *LRT* exclut de son champ d'application, et donc de la protection légale contre les pratiques déloyales de travail, les personnes travaillant dans l'agriculture.

80. Dans *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, m'exprimant au nom de la majorité, j'examine la question des obligations positives de l'État dans le contexte de l'analyse fondée sur la *Charte*, soulignant tout d'abord à la p. 1038 (citant le juge en chef Dickson, dissident, dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313 (« *Renvoi relatif à l'Alberta* »), p. 361) :

L'article 2 de la *Charte* garantit des « libertés » fondamentales et non des « droits ». Si parfois ces deux termes sont utilisés indifféremment, une distinction d'ordre conceptuel est souvent faite entre les deux. On dit au sujet des « droits », qu'ils imposent à une autre partie une obligation correspondante de protéger le droit en question, alors qu'on dit au sujet des « libertés », qu'elles comportent simplement une absence d'intervention ou de contrainte. Cette conception de la nature des « libertés » est peut être trop étroite étant donné qu'elle ne reconnaît pas l'existence de certains cas où l'absence d'intervention gouvernementale est effectivement susceptible de porter atteinte sensiblement à la jouissance de libertés fondamentales (par exemple, une réglementation limitant la monopolisation de la presse peut être nécessaire pour assurer la liberté d'expression et de presse). [Souligné par le juge L'Heureux-Dubé dans *Haig*.]

81. Sur cette toile de fond, j'élabore ensuite le raisonnement suivant qui s'applique directement en l'espèce (*Haig*, p. 1039) :

Les distinctions entre « libertés » et « droits » et entre droits positifs et droits négatifs ne sont pas toujours nettes ni utiles. On ne doit pas s'éloigner du contexte de l'approche fondée sur l'objet énoncée par notre Cour dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295. Suivant cette approche, il pourrait se présenter une situation dans laquelle il ne suffirait pas d'adopter une attitude de réserve pour donner un sens à une liberté fondamentale, auquel cas une mesure gouvernementale positive s'imposerait peut être. Celle ci pourrait, par exemple, revêtir la forme d'une intervention législative destinée à empêcher la manifestation de certaines conditions ayant pour effet de museler l'expression, ou à assurer l'accès du public à certains types de renseignements.

Dans le contexte approprié, ces considérations pourraient être pertinentes et amener un tribunal à conclure à la nécessité d'une intervention gouvernementale positive. [Je souligne.]

82. Dans *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627, p. 667, je signale que *Haig* établit également la proposition selon laquelle, même si le gouvernement n'est pas constitutionnellement tenu, suivant l'al. 2b) de la *Charte*, d'accorder le droit à un référendum, une fois qu'il s'engage à fournir une tribune spécifique, il doit le faire d'une manière conforme à la *Charte*. Je renvoie spécifiquement à la p. 1041 de *Haig* :

... quoique l'al. 2b) de la *Charte* ne confère aucun droit à un mode particulier d'expression, lorsqu'un gouvernement choisit d'en fournir un, il doit le

faire d'une manière conforme à la Constitution. Les règles traditionnelles qui régissent l'examen fondé sur la *Charte* continuent à s'appliquer. Donc, bien qu'il soit loisible au gouvernement d'accorder un tel avantage à un nombre restreint de personnes, il ne saurait, ce faisant, commettre un acte de discrimination, surtout si cette discrimination se fonde sur un motif prohibé par l'art. 15 de la *Charte*. [Je souligne.]

83. Dans un contexte de relations du travail, je souligne ceci au par. 7 de *Delisle c. Canada (Sous procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989, un arrêt traitant des droits d'employés de l'État en vertu de l'al. 2d) :

. . . la *Charte* ne fournit aucune protection contre l'ingérence de l'employeur qui ne fait pas partie du gouvernement. Dans un tel cas, il pourrait être démontré que l'exclusion sélective d'un groupe de travailleurs de l'application de protections légales contre les pratiques déloyales de travail a pour objet ou pour effet d'encourager les employeurs du secteur privé à faire obstacle aux associations d'employés. Il se peut également qu'il y ait une obligation positive de la part des gouvernements de fournir une protection législative contre les pratiques déloyales de travail ou une forme quelconque de reconnaissance officielle en vertu de la législation en matière de travail, en raison de la vulnérabilité inhérente des employés aux pressions exercées par la direction et du pouvoir de nature privée qu'ont les employeurs de nuire à la formation et à l'administration des

syndicats, lorsque ce pouvoir n'est pas contrôlé.

84. Je crois qu'il s'agit en l'espèce d'un cas où le gouvernement a l'obligation positive de fournir une protection légale contre les pratiques déloyales de travail.

85. En 1943, l'Ontario adoptait une loi de protection des travailleurs, *Collective Bargaining Act, 1943*, S.O. 1943, ch. 4 (« *Loi de 1943 sur les négociations collectives* »). Il y manquait des panneaux entiers, notamment la protection des travailleurs agricoles. La loi s'inspirait de la législation américaine. En 1994, 12 ans après l'adoption de la *Charte*, le gouvernement ontarien décide de combler les vides en adoptant la *LRTA*. La protection ainsi colmatée tient 17 mois. En 1995, le législateur ontarien supprime le nouveau panneau et rétablit, dans une nouvelle loi sur les relations de travail, une version modifiée de la clause d'exclusion initiale. Ainsi, dans le climat souvent tendu des relations de travail, les travailleurs agricoles sont à nouveau singularisés du fait de leur exclusion du régime de protection légale qui les distingue nettement de la vaste majorité des travailleurs qui sont protégés par la *LRT*.

86. Au départ, j'examinerai l'évolution législative et les faits, en complément de l'exposé de mon collègue. Il y a lieu de noter ici que la décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) ((1997), 155 D.L.R. (4th) 193, le juge Sharpe (maintenant juge à la Cour d'appel)) et l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario ((1999), 182 D.L.R. (4th) 471) précèdent l'arrêt *Delisle* de notre Cour.

87.

I. L'évolution législative et les faits

88. La législature ontarienne a été la première au Canada [traduction] « à adopter une loi complète et détaillée sur la négociation collective » (H. W. Arthurs et autres, *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (4<sup>e</sup> éd. 1993), par. 90). Le 14 avril 1943, la *Loi de 1943 sur les négociations collectives* est sanctionnée en Ontario. Elle énumère, à l'art. 24, les catégories d'employés exclus de son application, notamment les domestiques, les forces de police, certains employés du service public et [traduction] « les activités agricoles ».

89. La *Loi de 1943 sur les négociations collectives* s'inspirait d'une loi adoptée par le Congrès américain en 1935, la *National Labor Relations Act*, 5 juillet 1935, ch. 372, 49 Stat. 449 (29 U.S.C. §§ 151 à 169) (appelée la « *Loi Wagner* » du nom de son parrain, le sénateur Wagner, de l'État de New York). Pour ce dernier, cette loi avant gardiste était davantage [traduction] « qu'une arme contre la perturbation de l'économie occasionnée par les conflits du travail » et il y voyait « un moyen de favoriser le progrès économique et social » (C. J. Morris, dir., *The Developing Labor Law* (1971), p. 27).

90. L'allocution du sénateur Wagner devant le Congrès (79 Cong. Rec. 7565 (1935)) était presciente dans son utilisation de termes devenus courants dans la jurisprudence canadienne relative à la *Charte* : [traduction] « Pris au piège de l'industrialisme moderne et écrasé par la taille des entreprises, [l'employé] ne peut atteindre la liberté et la dignité que par la collaboration avec les autres membres du groupe auquel il appartient » (citée dans

*Morris, op. cit.*, p. 27 (je souligne)).

91. La *Loi Wagner* excluait certaines catégories d'employés, dont les travailleurs agricoles. La *Loi de 1943 sur les négociations collectives* de l'Ontario reprenait plusieurs de ces exclusions.

92. Le 6 avril 1944, la *Loi de 1943 sur les négociations collectives* est abrogée et remplacée par la *Labour Relations Board Act, 1944*, S.O. 1944, ch. 29 (« *LRBA* ») dont l'al. 10a) précise que ses dispositions ne s'appliquent pas [traduction] « aux activités agricoles ».

93. La *LRBA* est abrogée et remplacée par *The Labour Relations Act, 1948*, S.O. 1948, ch. 51, abrogée et remplacée ensuite par *The Labour Relations Act, 1950*, S.O. 1950, ch. 34. L'article 2 de la loi de 1950 modifie la clause d'exclusion :

[traduction] **2.** La présente loi ne s'applique pas

...

b) à une personne qui est employée à l'agriculture, à l'horticulture, à la chasse ou au piégeage;

94. Le 12 avril 1960, l'al. 2b) est modifié par la suppression du mot « horticulture » et l'ajout de l'al. bb) (S.O. 1960, ch. 54, art. 1) :

[traduction] 2. La présente loi ne s'applique pas

...

b) à une personne qui est employée à l'agriculture, à la chasse ou au piégeage;

bb) à une personne qui est employée dans l'horticulture par un employeur dont l'entreprise principale est l'agriculture ou l'horticulture, sauf si elle est au service d'une municipalité ou employée en sylviculture;

95. Les questions que soulève la disposition législative contestée en l'espèce sont abordées indirectement dans *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, où notre Cour examine la compétence de la Commission des relations de travail de l'Ontario (« CRTO ») pour statuer sur la constitutionnalité de l'al. 2b) de la *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, ch. 228 (devenu l'al. 3b) de la *LRT*), dans le cadre de l'instance dont elle était saisie. Notre Cour devait déterminer notamment si la Cour d'appel de l'Ontario avait eu tort de conclure que la CRTO avait compétence pour statuer sur la constitutionnalité de l'al. 2b) de sa loi habilitante en appliquant la *Charte*, dans le cadre de son obligation d'examiner les lois ayant une incidence sur les procédures dont elle était saisie.

96. Les faits dans *Cuddy Chicks* peuvent être résumés comme suit. En avril 1987, l'Union internationale des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, section locale 175, saisit la CRTO d'une demande d'accréditation visant les employés du couvoir de Cuddy Chicks Limited. L'alinéa 2b) de la *Loi sur les relations de travail* de 1980 précise que la Loi

ne s'applique pas [traduction] « à la personne qui est employée à l'agriculture ». La CRTO fait remarquer, au par. 44 de *Cuddy Chicks Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 468, que c'est le syndicat, et non les employés, qui a soulevé la question relative à la *Charte*. En déposant la demande, le syndicat a donné avis que si les employés étaient assimilés à des employés agricoles, il demanderait à la CRTO de déclarer l'al. 2b) invalide parce que contraire à l'al. 2d) et au par. 15(1) de la *Charte*. En confirmant que les employés étaient effectivement des employés agricoles, la CRTO dit ce qui suit au par. 9 :

[traduction] Il ne fait aucun doute que le couvoir est un établissement à la fine pointe de la technologie, que son fonctionnement est très mécanisé et que, à plusieurs égards, les employés travaillent dans des conditions apparentées à celles d'une usine : quarts de travail, emploi tout au long de l'année, avantages et encadrement disciplinaire semblables ou identiques à ceux auxquels l'on s'attendrait dans une usine. Nous reconnaissons, comme nous y invite l'avocat, que l'agriculture est devenue une activité à haute teneur technologique et commerciale, mais il ne s'ensuit pas que les activités en cause ne sont pas agricoles. *Wellington Mushroom Farm*, [1980] OLRB Rep. mai 813. C'est donc la nature des activités en cause qui est déterminante, et non la manière dont elles sont exercées ou les instruments qui sont utilisés. [Je souligne.]

97. Par ailleurs, la CRTO conclut à la majorité qu'elle a compétence sur la contestation fondée sur la *Charte* et ordonne au registraire de fixer les dates auxquelles la

formation entendra la preuve et les plaidoiries concernant la contestation de l'al. 2b) de la Loi fondée sur la *Charte*. L'audience est reportée en raison de l'instance engagée par Cuddy Chicks Limited qui s'est finalement retrouvée devant notre Cour.

98. Dans *Cuddy Chicks*, précité, notre Cour décide que la CRTO a compétence pour déterminer si l'al. 2b) de la *Loi sur les relations de travail* de 1980 contrevient à la *Charte*.

99. L'affaire ne s'est pas poursuivie à cause de l'imminence d'une modification législative. Dans *Cuddy Chicks Ltd.*, [1992] O.L.R.D. No. 1170 (QL), la Commission précise ceci au par. 1 :

[traduction] Dans une lettre datée du 23 mars 1992, le demandeur et la défenderesse ont demandé conjointement à la Commission de suspendre l'instance en prévision des modifications que l'on envisage actuellement d'apporter à la Loi, tout particulièrement en ce qui concerne l'exclusion des employés « agricoles » prévue à l'alinéa 2b).

100. En juin 1992, est publié le *Rapport du Groupe d'étude sur les relations de travail dans le secteur agricole : Rapport présenté au ministère du Travail*. Ses recommandations influencent la teneur de la loi proposée par la suite par le gouvernement ontarien, la *LRTA*, qui est sanctionnée le 23 juin 1994. Répondant à certaines inquiétudes précises concernant les incidences de l'extension au secteur agricole du régime légal

des relations de travail, la *LRTA* interdit la grève et le lock out, qu'elle remplace par un mécanisme de règlement des différends dont la dernière étape est le choix d'une offre finale et obligatoire par un conseil d'arbitrage.

101. La *LRTA* est abrogée en 1995 par le nouveau gouvernement. Sanctionnée le 10 novembre 1995, la *LMLRTE* remplace la *Loi sur les relations de travail* et ses modifications, et abroge la *LRTA*.

102. La *LMLRTE* prévoit en outre que les conventions intervenues sous le régime de la *LRTA* cessent de s'appliquer, de même que les droits de tout syndicat accrédité comme agent négociateur. Elle interdit expressément à l'employeur d'user de représailles à l'endroit de travailleurs ayant exercé des activités syndicales en application de la *LRTA*. La *LMLRTE* a pour effet d'assujettir les travailleurs agricoles à la clause d'exclusion de la *LRT* (al. 3b). L'Alberta est la seule autre province canadienne à exclure totalement les travailleurs agricoles de sa législation des relations de travail.

103. La *LRT* est une loi substantielle qui établit un régime complet de relations de travail. On peut juger de son exhaustivité en comparant ses 169 articles aux 27 que comptait la *Loi de 1943 sur les négociations collectives*.

104. La *LRT* renferme, au par. 1(1), une longue définition du mot « agriculture » :

« agriculture » S'entend de tous ses domaines d'activité, notamment la production laitière, l'apiculture, l'aquiculture, l'élevage du bétail, dont l'élevage non traditionnel, l'élevage des animaux à fourrure et de la volaille, la production, la culture et la récolte de produits agricoles, y compris les œufs, les produits de l'érable, les champignons et le tabac, et toutes les pratiques qui font partie intégrante d'une exploitation agricole. La présente définition exclut toutefois tout ce qui n'a pas ou n'aurait pas été établi comme étant de l'agriculture aux termes de l'article 2 de la Loi que la présente loi remplace telle qu'elle existait au 22 juin 1994.

105. La disposition d'exclusion de la *LRT* reprend en grande partie le libellé de l'ancienne loi :

3. La présente loi ne s'applique pas, selon le cas :

a) au domestique employé dans un foyer privé;

b) à la personne qui est employée à l'agriculture, à la chasse ou au piégeage;

c) à la personne qui est employée dans l'horticulture par un employeur dont l'entreprise principale est l'agriculture ou l'horticulture, sauf si elle est au service d'une municipalité ou employée en sylviculture;

d) au membre d'un corps de police au sens de la *Loi sur les services policiers*;

e) sauf disposition contraire de la partie IX de la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie*, à la personne qui est un pompier au sens du paragraphe 41(1) de cette loi;

f) au membre d'une unité de négociation d'enseignants constituée par la partie X.1 de la *Loi sur l'éducation*, sauf disposition contraire de cette partie, ni à l'agent de supervision, au directeur d'école ou au directeur adjoint;

- g) au membre de la Police provinciale de l'Ontario;
- h) à l'employé au sens de la *Loi sur la négociation collective dans les collèges*;
- i) au juge provincial;
- j) à la personne employée comme médiateur ou conciliateur en matière de relations de travail. [Je souligne.]

106. Il convient de signaler que, à l'exception des trois premières catégories exclues, les groupes professionnels visés par l'exclusion jouissent de la reconnaissance et du respect sur les plans juridique et social. Leurs membres sont admis à l'issue d'une procédure de sélection et d'une formation rigoureuses, ils bénéficient généralement, pendant leur vie active, de conditions d'emploi stables, de salaires et d'avantages confortables et, à la retraite, d'un régime de pension adéquat. Souvent, ils ont également droit à la protection et aux services d'un syndicat établi et spécifique, qui peut entreprendre une négociation collective sous le régime d'autres lois. On peut comparer la situation des membres de ces catégories relativement privilégiées et, par conséquent, moins vulnérables, à celle des agents de la GRC dans *Delisle*, précité.

107. À l'opposé, l'accès aux trois premières catégories exclues n'exige généralement pas de formation particulière ou en exige très peu. En ce qui concerne du moins les travailleurs agricoles, les conditions de travail se caractérisent par de longues heures de travail, des salaires peu élevés, une faible sécurité d'emploi ou reconnaissance sociale et de rares avantages accordés en sus de ceux exigés par la loi (voir l'affidavit du professeur

Judy Fudge, Osgoode Hall Law School). Comme le souligne le juge Sharpe dans ses motifs, [traduction] « les travailleurs agricoles forment un groupe défavorisé. Ils sont mal rémunérés, ils ont des conditions de travail difficiles, une formation et une instruction limitées, un statut peu élevé et une mobilité d'emploi restreinte » (p. 216).

108. Je tiens à bien préciser que les présents motifs ne traitent pas des droits qu'ont ou que n'ont pas les travailleurs agricoles saisonniers étrangers et leurs familles, lesquels relèvent de la compétence législative fédérale.

## II. L'analyse fondée sur la Charte

109. La question en litige est de savoir si les dispositions contestées violent la liberté d'association et les droits à l'égalité garantis aux appelants par la *Charte*.

110. Dans *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, le juge McLachlin, maintenant Juge en chef, dit : « La *Charte* a modifié l'équilibre des forces entre la branche législative et l'exécutif, d'une part, et les tribunaux, d'autre part, en exigeant que toutes les lois et mesures gouvernementales soient conformes aux principes fondamentaux énoncés dans celle ci » (p. 389 (je souligne)).

111. Comme le dit au nom de la Cour le juge Dickson, plus tard Juge en chef, dans

*Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 156, l'intention qui sous tend la *Charte* est de contraindre l'action gouvernementale :

Je commence par ce qui est évident. La *Charte canadienne des droits et libertés* est un document qui vise un but. Ce but est de garantir et de protéger, dans des limites raisonnables, la jouissance des droits et libertés qu'elle enchâsse. Elle vise à empêcher le gouvernement d'agir à l'encontre de ces droits et libertés; [Je souligne.]

112. À plusieurs occasions, notre Cour a dégagé les paramètres d'interprétation des dispositions de la *Charte*. Dans *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 119, le juge en chef Dickson dit que, « pour identifier l'objet qui sous tend le droit garanti par la *Charte* dont il est question en l'espèce, il est important de commencer par comprendre les valeurs fondamentales inhérentes à ce droit ». Dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344, le juge Dickson dit :

Dans l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, la Cour a exprimé l'avis que la façon d'aborder la définition des droits et des libertés garantis par la *Charte* consiste à examiner l'objet visé. Le sens d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* doit être vérifié au moyen d'une analyse de l'objet d'une telle garantie; en d'autres termes, ils doivent s'interpréter en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger.

À mon avis, il faut faire cette analyse et l'objet du droit ou de la liberté en question doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus

larges de la *Charte* elle même, des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, en fonction du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte*. Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*. En même temps, il importe de ne pas aller au delà de l'objet véritable du droit ou de la liberté en question et de se rappeler que la *Charte* n'a pas été adoptée en l'absence de tout contexte et que, par conséquent, comme l'illustre l'arrêt de [notre] Cour [dans] *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, elle doit être située dans ses contextes linguistique, philosophique et historique appropriés. [Je souligne.]

113. Comme le juge Laycraft de la Cour d'appel de l'Alberta l'exprimait dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* (1983), 49 A.R. 194, [traduction] « la *Charte* a des répercussions positives et des répercussions négatives. Elle confère et garantit des droits aux Canadiens, mais, à l'inverse, elle restreint le pouvoir de l'État » (p. 203).

114. Dans *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, par. 60, la majorité traite de l'étendue des obligations que l'art. 32 de la *Charte* impose à l'État dans le contexte d'une loi dont la portée est trop limitative :

L'alinéa 32(1)*b*) dit que la *Charte* s'applique « à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature ». Rien n'indique qu'une action positive empiétant sur des droits soit nécessaire; en fait, l'alinéa parle uniquement des domaines relevant de cette législature. Dianne Pothier a fait remarquer à juste titre que l'art. 32 est [traduction] « rédigé d'une manière assez générale pour viser les obligations positives du législateur, de telle sorte que la *Charte* s'appliquera même lorsque le législateur refuse d'exercer son pouvoir » (« The Sounds of Silence: *Charter* Application when the Legislature Declines to Speak » (1996), 7 *Forum constitutionnel* 113, à la p. 115). L'application de la *Charte* n'est pas limitée aux cas où par son action le gouvernement empiète sur des droits. [Souligné dans l'original.]

115. Les lois initiales ont été rédigées et modifiées avant l'adoption de la *Charte*. Dégager a posteriori une conclusion quant à la conformité de l'intention du législateur à la *Charte* relèverait de la pure conjecture. On ne peut en dire autant de la législation de 1995 qui doit être conforme aux garanties constitutionnelles énoncées dans la *Charte*. La constitutionnalisation de la *Charte* est une étape marquante de l'évolution de notre droit.

A. *L'analyse fondée sur l'al. 2d)*

116. Les appelants soutiennent que la *LMLRTE* et la *LRT* portent atteinte à la liberté d'association conférée par l'al. 2*d*) de la *Charte* aux travailleurs agricoles. La liberté

d'association est une liberté fondamentale garantie par la *Charte*. Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, p. 334, le juge en chef Dickson en décrit le rôle :

La liberté d'association, c'est la liberté de s'unir dans la poursuite d'un objectif commun ou pour promouvoir une cause commune. C'est l'une des libertés fondamentales garanties par la *Charte*, une condition essentielle de toute société libre et démocratique, qui protège les individus de la vulnérabilité résultant de l'isolement et qui assure la possibilité d'avoir une participation efficace dans la société. Dans toutes les sphères de l'activité humaine et tout au long de l'histoire, des individus ont formé des associations vouées à la poursuite d'intérêts et d'aspirations communs. En s'associant, les individus parviennent à faire entendre leur voix pour façonner ce qui permet de répondre à leurs besoins, à leurs droits et à leurs libertés. [Je souligne.]

117. Dans la même affaire, le juge McIntyre dit, à la p. 409, que « l'objet fondamental de la liberté d'association [. . .] est de permettre la poursuite collective d'objectifs communs ».

118. Dans *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, p. 252, le juge Wilson considère l'analyse de la liberté d'association dans le *Renvoi relatif à l'Alberta* et conclut :

[N]otre Cour, en interprétant l'objectif qui sous-tend l'al. 2d), a conclu unanimentement que la liberté d'association vise à protéger la poursuite collective

d'objectifs communs. Cette interprétation de l'objet de la garantie de la liberté d'association a été confirmée dans des arrêts plus récents. Par exemple, l'al. 2d) a encore fait l'objet d'un examen dans le contexte des relations de travail dans *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367 (« I.P.F.P. »). [Je souligne.]

119. Par conséquent je suis d'accord avec mon collègue le juge Bastarache que l'objet de l'al. 2d) est de protéger la poursuite collective d'objectifs communs. En revanche, je ne suis pas d'accord avec son affirmation que le droit de ne pas s'associer est protégé par l'al. 2d) de la *Charte* (voir *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, 2001 CSC 70), mais ce droit n'est pas en cause en l'espèce et je ne m'y attarde pas davantage.

120. Les organisations ouvrières sont un exemple puissant et vibrant de la poursuite collective d'objectifs communs. Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, p. 334-335, le juge en chef Dickson souligne l'importance fondamentale de la liberté d'association dans le contexte des relations de travail :

La liberté d'association constitue la pierre angulaire des relations de travail modernes. Historiquement, les travailleurs se sont unis pour aplanir les inégalités de puissance de négociation inhérentes aux relations employeur employé et se prémunir contre des conditions de travail injustes, dangereuses ou favorisant l'exploitation. Comme l'a dit la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *N.L.R.B. v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937), à la p. 33 :

[traduction] Il y a longtemps nous avons exposé la raison d'être des organisations ouvrières. Nous avons dit qu'elles se sont formées pour répondre à l'urgence de la situation; qu'un simple employé était démuni quand il traitait avec un employeur et qu'il était habituellement tributaire de

son salaire quotidien pour ce qui est de son entretien et de celui de sa famille; que si l'employeur refusait de lui payer le salaire qu'il estimait juste, il était néanmoins incapable de quitter son emploi et de résister à un traitement arbitraire et injuste; . . .

Il va sans dire que l'« urgence de la situation » signifie plus que des salaires justes et des préoccupations d'ordre pécuniaire et qu'elle vise également des sujets comme la santé et la sécurité au travail, les heures de travail, l'égalité des sexes et d'autres aspects des tâches qui sont fondamentaux pour la dignité et la liberté personnelle des employés. [Je souligne.]

121. Ces observations traduisent des aspirations universelles et il n'est pas étonnant que les propos du sénateur Wagner, précités, par. 85, s'apparentent beaucoup à ceux qu'a tenus le juge en chef Dickson près d'un demi-siècle plus tard.

122. Voici ce que disent les juges Cory et Iacobucci, dissidents, dans *Delisle*, par. 67 :

Notre Cour a aussi reconnu la vulnérabilité inhérente et l'inégalité de l'employé face à la direction en milieu de travail. Dans *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la p. 1051, le juge en chef Dickson a conclu, au nom de notre Cour à la majorité, que les employés sont un groupe vulnérable dans la société canadienne. Dans *Wallace*, précité, le juge Iacobucci a fait remarquer que cette vulnérabilité ressort de l'importance même que notre société accorde à l'emploi. Il a souligné l'inégalité qui existe entre l'employé et

l'employeur sur le plan du pouvoir de négociation et des renseignements dont ils disposent, faisant remarquer que cette inégalité du rapport de force n'est pas limitée au contrat de travail lui-même, mais touche plutôt à « presque toutes les facettes de la relation entre l'employeur et son employé » : par. 92.

123. Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 368, le juge en chef Dickson, parlant de la liberté d'association, déclare :

Le travail est l'un des aspects les plus fondamentaux de la vie d'une personne, un moyen de subvenir à ses besoins financiers et, ce qui est tout aussi important, de jouer un rôle utile dans la société. L'emploi est une composante essentielle du sens de l'identité d'une personne, de sa valorisation et de son bien-être sur le plan émotionnel. C'est pourquoi, les conditions dans lesquelles une personne travaille sont très importantes pour ce qui est de façonner l'ensemble des aspects psychologiques, émotionnels et physiques de sa dignité et du respect qu'elle a d'elle-même.

124. Dans *Lavigne*, précité, p. 241, le juge Wilson rappelle que la *Charte* s'adresse à l'objet d'une mesure gouvernementale à l'égard des droits qu'elle garantit, ainsi qu'à son effet sur les droits ou les libertés constitutionnels de l'individu. Cet extrait souvent cité des motifs du juge Dickson dans *Big M Drug Mart*, précité, p. 331, exprime bien ce point :

À mon avis, l'objet et l'effet d'une loi sont tous les deux importants pour déterminer sa constitutionnalité; un objet inconstitutionnel ou un effet inconstitutionnel peuvent l'un et l'autre rendre une loi invalide. Toute loi est animée par un but que le législateur compte réaliser. Ce but se réalise par les répercussions résultant de l'opération et de l'application de la loi. L'objet et l'effet respectivement, au sens du but de la loi et de ses répercussions ultimes, sont nettement liés, voire inséparables. On s'est souvent référé aux effets projetés et aux effets réels pour évaluer l'objet de la loi et ainsi sa validité. [Je souligne.]

#### L'objet de la clause d'exclusion

125. L'objet de l'al. 3*b*) de la *LRT* est clair : empêcher les travailleurs agricoles de se syndiquer. Cet objet contrevient à l'al. 2*d*) de la *Charte*.

126. Dans *Delisle*, précité, après avoir exprimé mon accord avec l'opinion des juges Cory et Iacobucci relativement à l'importance de la liberté d'association et à la vulnérabilité inhérente des travailleurs face à la direction, j'ajoute (au par. 6) :

Il faut toujours tenir compte du contexte unique des relations du travail lorsqu'il s'agit de demandes fondées sur la Constitution dans ce domaine, et la liberté d'association doit être interprétée en fonction de la nature et de l'importance des associations de travailleurs en tant qu'institutions œuvrant pour l'amélioration des conditions de travail et pour la protection de la dignité et des intérêts collectifs des travailleurs dans un aspect fondamental de leur vie : l'emploi. De

même, l'analyse contextuelle fondée sur la *Charte* doit également tenir compte de la nécessité traditionnelle de l'intervention gouvernementale pour rendre exécutoires les droits d'association des travailleurs. Je suis d'accord avec mes collègues que tant les sources intrinsèques que les sources extrinsèques sont admissibles et importantes pour déterminer l'objet et les effets d'une mesure législative, et je souscris à leurs observations sur le fait que l'existence d'un objet invalide est suffisante pour que l'on puisse conclure à une violation d'un droit garanti par la *Charte*. [Souligné dans l'original.]

127. Dans *Delisle*, par. 5, ma conclusion qu'il n'y a pas atteinte à l'al. 2d) se fonde en partie sur le fait que la preuve ne révélait pas « que l'exclusion visait à empêcher la formation d'associations d'employés indépendantes », mais indiquait plutôt que « cette exclusion découlait de la volonté de ne pas accorder aux membres de la GRC tous les droits prévus par la mesure législative en question et de ne pas leur donner accès aux réparations particulières qu'elle contient ». Dans cette affaire, l'employeur était le gouvernement et on pouvait présumer que le gouvernement employeur connaissait son obligation en vertu de la *Charte* de respecter les droits d'association des travailleurs. On pouvait donc présumer que l'objet de la loi attaquée était de priver des employés de la GRC de certains avantages légaux, tout en respectant leur droit fondamental de s'associer. Ce n'est pas le cas en l'espèce car les employeurs ne font pas partie du gouvernement et, de ce fait, les mesures prises pour empêcher l'association ne peuvent être contestées en vertu de la *Charte*. C'est pourquoi on ne peut présumer que le gouvernement de l'Ontario s'attendait à ce que la *Charte* protège la liberté fondamentale d'association des travailleurs agricoles.

128. Avec égards, je ne partage pas l'avis de mon collègue selon lequel aucun élément

de preuve n'établit clairement l'intention du gouvernement ontarien de porter atteinte aux droits des appelants suivant l'al. 2d). Il est difficile de souscrire à cette thèse compte tenu des faits établis en l'espèce, ce qui comprend non seulement la directive de dissoudre les associations existantes, selon la *LMLRTE*, et l'exclusion prévue à l'al. 3b) de la *LRT*, mais aussi de nombreuses déclarations de représentants du gouvernement indiquant clairement que l'intention de la nouvelle loi était d'empêcher l'activité syndicale dans le secteur agricole, et notamment les remarques formulées à l'intention des députés provinciaux avant qu'ils ne votent l'adoption de la *LMLRTE*.

129. Il est contraire à la jurisprudence sur l'analyse téléologique de la *Charte* d'interpréter la preuve factuelle de manière aussi étroite sous prétexte que l'on ne peut établir avec certitude si les déclarations en cause visaient uniquement à restreindre le droit non protégé de négocier collectivement ou si elles visaient également à restreindre la liberté d'association garantie par la *Charte*. J'estime que dans une situation où, comme en l'espèce, il y existe de solides indices que l'intention du législateur est de restreindre un droit garanti par la *Charte*, il incombe alors au gouvernement de justifier l'atteinte en vertu de l'article premier.

130. Vu les circonstances de la présente affaire, je crois que la démarche qui s'impose est celle du juge Dickson dans *Big M Drug Mart*, précité, p. 334 :

... je partage l'avis de l'intimée que le premier critère à appliquer dans la détermination de la constitutionnalité est celui de l'objet de la loi en cause et que

ses effets doivent être pris en considération lorsque la loi examinée satisfait ou, à tout le moins, est censée satisfaire à ce premier critère. Si elle ne satisfait pas au critère de l'objet, il n'est pas nécessaire d'étudier davantage ses effets parce que son invalidité est dès lors prouvée. Donc, si, de par ses répercussions, une loi qui a un objet valable porte atteinte à des droits et libertés, il serait encore possible à un plaideur de tirer argument de ses effets pour la faire déclarer inapplicable, voire même invalide. Bref, le critère des effets n'est nécessaire que pour invalider une loi a un objet valable; les effets ne peuvent jamais être invoqués pour sauver une loi dont l'objet n'est pas valable. [Je souligne.]

131. On ne peut trancher dans l'abstrait les litiges relatifs à l'application de la *Charte*. Cependant, il importe de déterminer soigneusement qui devrait avoir le fardeau de la preuve et quel est le degré de preuve exigé. À cet égard, les juges Cory et Iacobucci, au par. 76 de *Delisle*, font une analyse utile :

Il incombe à l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte* qui cherche à établir que, par son objet, la mesure législative contestée porte atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte* de prouver, selon la prépondérance des probabilités, l'existence de l'objet invalide allégué. Les règles ordinaires de la preuve en matière civile s'appliquent. Par conséquent, on ne saurait présumer que l'objet d'une loi est invalide uniquement parce qu'un objet invalide est un objet plausible de cette loi. Il doit y avoir une preuve claire de l'existence probable d'un objet invalide. En outre, la preuve doit réfuter la présomption de constitutionnalité. Autrement dit, si la mesure législative contestée comporte deux objets tout aussi probables l'un que l'autre et que l'un de ces objets est valide et non inextricablement lié à l'objet invalide, l'objet valide est alors présumé s'appliquer : *Slaight Communications*, précité, à la p. 1078, le juge Lamer (plus tard Juge en chef); *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, aux pp. 581 et 582, le juge en chef Lamer. Cependant, lorsque l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte* est en mesure d'établir l'existence de l'objet invalide selon la prépondérance de la preuve, la présomption de

constitutionnalité est réfutée et la cour doit conclure qu'il y a violation de la *Charte*. [Je souligne.]

132. Pour déterminer la constitutionnalité de l'objet d'une disposition législative, « la cour n'examine que l'objet de la disposition elle-même, et non pas l'objet général de l'ensemble de la mesure législative dans laquelle elle se trouve » (les juges Cory et Iacobucci, *Delisle*, par. 78). Par conséquent, dans le cadre du présent pourvoi, la question essentielle qui se pose relativement à l'al. 2*d*) de la *Charte* est de savoir si l'objet de l'art. 80 de la *LMLRTE* et de l'al. 3*b*) de la *LRT*, et non de l'ensemble du régime législatif, porte atteinte à la liberté d'association. Tant les sources intrinsèques que les sources extrinsèques sont admissibles et importantes pour circonscrire l'objet de la législation.

133. La preuve en l'espèce m'amène à conclure qu'il s'agit d'un des rares cas où l'objet poursuivi par le législateur ontarien par l'adoption d'une disposition législative doit être tenue pour contraire à la *Charte*. La preuve est claire, selon la prépondérance des probabilités, que l'objectif du législateur, en adoptant l'al. 3*b*) contesté, était de faire en sorte que les personnes employées à l'agriculture « restent vulnérables à l'ingérence de la direction dans leurs activités associatives, de manière à éviter les conséquences peu souhaitables qui, craignait-on, résulteraient des associations [de travailleurs agricoles] » (les juges Cory et Iacobucci, *Delisle*, par. 80).

134. Plusieurs déclarations officielles ont été faites concernant l'objet de l'al. 3*b*). Elles appartiennent à deux catégories : celles où prédomine la volonté de protéger la « ferme

familiale » contre la syndicalisation, et celles où l'incompatibilité entre agriculture et syndicalisation est invoquée pour justifier l'abrogation de la *LRTA*.

135. On trouve dans la première catégorie (i) la déclaration suivante de la ministre du Travail de l'Ontario devant l'assemblée législative, le 4 octobre 1995, lors de la présentation de la *LMLRTE* : [traduction] « [c]ette mesure [. . .] reconnaît que la syndicalisation de la ferme familiale n'a pas sa place dans l'important secteur agricole de l'Ontario »; et (ii) cette déclaration du ministre de l'Agriculture de l'Ontario devant l'assemblée législative le même jour : [traduction] « [n]os agriculteurs, qui sont aux premières lignes de l'industrie agroalimentaire, comptent sur nous pour les aider à maintenir leur avantage concurrentiel dans le marché mondial [. . .] [L]a *Loi sur les relations de travail dans l'agriculture* vise directement la syndicalisation de la ferme familiale. Nous ne croyons pas en la syndicalisation de la ferme familiale » (Assemblée législative de l'Ontario, *Journal des débats*, 4 octobre 1995, p. 99-100).

136. Dans la deuxième catégorie, les déclarations portent sur l'agriculture en général, sans mention expresse des fermes familiales. D'abord, une pochette d'information produite par le gouvernement explique en ces termes pourquoi la *LRTA* est abrogée : [traduction] « Les secteurs de l'horticulture et de l'agriculture sont extrêmement sensibles aux conditions saisonnières et climatiques puisque ces facteurs ont un effet direct sur la production de nombre de produits agricoles. Voilà pourquoi ces secteurs auraient beaucoup de difficulté à s'adapter à la présence de syndicats ». Deuxièmement, le 17 janvier 1996, après l'adoption

de la *LMLRTE*, la ministre du Travail répond dans une lettre que [traduction] « [l]e gouvernement a abrogé le projet de loi 91 parce qu'il estime que la syndicalisation du secteur agricole est incompatible avec les caractéristiques uniques de ce secteur ».

137. Si on compare la première déclaration de la ministre du Travail de l'Ontario et la dernière il semble que si l'objet de la *LMLRTE* était de protéger la ferme familiale de la syndicalisation, alors l'adoption d'une loi interdisant toute syndicalisation dans le secteur agricole de l'Ontario témoigne d'une portée excessive.

138. En outre, les commentaires des juges Cory et Iacobucci dans *Delisle*, par. 87, sont pertinents :

Dans ce contexte, indépendamment des droits à la négociation collective et de la procédure de grief énoncés dans la *LRTFP*, le fait que les membres de la GRC soient soustraits même à l'application de ces protections limitées en matière d'association est révélateur. La *LRTFP* s'inspire de la *Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail*. Elle a été adoptée au moment où le législateur était très conscient de l'importance fondamentale de la liberté d'association des employés, comme le démontrent les mesures législatives nationales et internationales adoptées à cette époque. Il ne fait aucun doute que le législateur était conscient de l'importance de la liberté d'association pour tous les employés et de la possibilité de protéger cette liberté sans accorder à tous les employés des droits à la négociation collective.

Le symbolisme inhérent au refus de garantir aux membres de la GRC même la liberté fondamentale de s'associer doit avoir été reconnu. [Je souligne.]

139. En remplaçant les membres de la GRC par les travailleurs agricoles, et le législateur par l'Assemblée législative de l'Ontario, pour adapter les faits à la présente espèce, nous arrivons à une conclusion semblable à celle des juges Cory et Iacobucci dans *Delisle*, par. 89 :

Le principal élément à considérer, en examinant l'objet visé par le législateur en excluant les membres de la GRC du régime de la *LRTFP*, est la raison de la décision d'exclure. Si l'objet visé par le législateur en excluant un groupe d'employés particulier du régime d'une loi en matière de travail était d'assurer que les employés de ce groupe resteraient vulnérables à l'ingérence de la direction dans leurs associations, il est inacceptable compte tenu de l'al. 2*d*). Même si l'exclusion peut simplement avoir pour effet de maintenir le statu quo d'employés, avec l'inégalité inhérente du rapport de force que cela comporte dans le contexte de leur emploi, la principale question à considérer est de savoir si la décision délibérée du législateur de procéder à l'exclusion visait un objet incompatible avec la liberté fondamentale des employés de s'associer. Il est pertinent jusqu'à un certain point que le statu quo dans le contexte des relations du travail comporte la vulnérabilité inhérente des employés à l'ingérence de la direction dans leurs associations. Il n'est simplement pas loisible au législateur d'adopter une disposition législative lorsque le motif de l'adopter est d'empêcher

la formation d'associations, sous réserve naturellement de l'article premier de la *Charte*. [Souligné dans l'original.]

140. Comme le signalent les juges Cory et Iacobucci dans *Delisle*, par. 102, l'existence d'effets positifs quelconques que peut avoir eu l'exclusion des travailleurs agricoles sur leur liberté d'association peut être un autre facteur utile :

Dans l'arrêt *Big M Drug Mart*, précité, le juge Dickson a souligné qu'il n'est pas nécessaire de se référer aux effets d'une mesure législative contestée dont l'objet est invalide, et en outre que, même si les effets sont examinés et jugés « inoffensifs », cela ne change rien à la conclusion que l'objet de la mesure législative est invalide. Néanmoins, la cour peut, lorsque cela est indiqué, se référer aux effets d'une mesure législative pour en déduire l'objet, comme le souligne le juge Dickson, à la p. 331. En particulier, lorsque les effets de la mesure législative contestée sont contraires à l'objet invalide allégué par l'auteur d'une demande fondée sur la *Charte*, la cour devrait évaluer soigneusement la preuve avant de conclure que cet objet est vraiment invalide. Compte tenu de la présomption de constitutionnalité, il convient que la cour examine si de tels effets bénéfiques existent avant de décider que l'objet d'une loi est contraire à la *Charte*. [Je souligne; soulignement dans l'original supprimé.]

141. La preuve devant notre Cour ne révèle aucun effet positif de l'exclusion

des travailleurs agricoles du régime de la *LRT* sur leur liberté d'association. En fait, je soulignerais la pénurie d'associations formées par les travailleurs agricoles en Ontario (voir *Delisle*, par. 106). Le bilan en matière d'associations est sombre. Il en est de même de la situation des travailleurs agricoles à l'échelle du Canada en ce qui concerne les associations d'employés. Les données pour 1989 révèlent que, par comparaison à un taux moyen de syndicalisation de 34,1 pour cent des travailleurs canadiens, seulement 1,9 pour cent des travailleurs agricoles étaient syndiqués (*Arthurs, op. cit.*, par. 93).

142. Le gouvernement soutient : a) que l'interdiction des syndicats n'empêche pas les travailleurs agricoles de créer des associations, et b) que ce n'est pas le gouvernement mais le secteur privé qui s'est livré à des activités visant à empêcher la formation d'associations.

143. Dans le contexte du marché du travail de l'Ontario, le gouvernement ne saurait prétendre croire qu'à la suite de l'adoption de la *LRT*, la liberté d'association des travailleurs agricoles ne serait limitée qu'à l'égard des activités syndicales. La réalité concrète du marché du travail, qui a conduit à l'élaboration de mesures législatives de protection, montre que le retrait de la protection, sans restrictions ni conditions, s'accompagne souvent ou risque de s'accompagner d'atteintes aux droits d'association, atteintes dont la portée ne se limite pas aux seules activités syndicales. À mon avis, on ne peut pas dire que le gouvernement n'était pas conscient d'avance que les dispositions auraient précisément cet effet.

144. Mon collègue conclut que l'adoption de la *LRT* viole l'al. 2d) de la *Charte*.

Je partage cette conclusion, mais je crois aussi que, dans un cas comme en l'espèce, il est possible d'en imputer l'intention au gouvernement. De tels cas se produisent rarement et sont fonction de circonstances particulières. En l'espèce, a) le contexte est celui d'une mesure législative spécialisée visant à maintenir un équilibre délicat entre employés et employeurs; b) l'exclusion de la protection est absolue; c) il était raisonnablement prévisible pour le gouvernement que l'adoption de la disposition d'exclusion affecterait les libertés d'association au delà du domaine de la syndicalisation, portant ainsi atteinte aux droits protégés par l'al. 2*d*).

145. En l'espèce, les appelants soutiennent que le gouvernement a porté atteinte aux droits des travailleurs agricoles en Ontario reconnus à l'al. 2*d*) parce qu'il a adopté une nouvelle loi sur les relations de travail qui les rend dangereusement vulnérables aux pratiques déloyales de travail. Leurs arguments sont bien fondés, tout particulièrement lorsqu'ils sont examinés dans le contexte : a) de l'histoire récente de la législation ontarienne sur les relations de travail où, sitôt adoptée, la *LRTA* a été abrogée par une nouvelle loi imposant la dissolution des syndicats établis sous le régime de la *LRTA* et excluant les travailleurs agricoles de la *LRT* sans prévoir de protection contre les pratiques déloyales de travail, autre que l'interdiction de toutes représailles contre les travailleurs agricoles qui s'étaient syndiqués sous le régime de la *LRTA*; b) de la vulnérabilité inhérente des travailleurs face au patronat; c) de la vulnérabilité et de l'impuissance particulières des travailleurs agricoles; et d) de la longue expérience des conflits de travail qui a conduit à l'adoption de lois visant à protéger les travailleurs contre les pratiques déloyales de travail.

146. Les difficultés que doivent surmonter les employés qui tentent de se grouper en associations sans bénéficier de protection légale contre les pratiques déloyales de travail semblent être beaucoup plus graves à l'extérieur des grands centres urbains, où il est au moins envisageable de participer à des réunions et à des événements à l'insu de l'employeur. Dans les régions rurales, où nombre de travailleurs vivent sur les lieux mêmes de leur emploi, ou à proximité, et où il arrive souvent que le seul lieu de réunion soit la salle de la Légion ou la salle de danse de la municipalité voisine, il y a de fortes chances qu'ils ne puissent échapper à la vigilance des employeurs.

147. Mon collègue fait ressortir que l'atteinte aux droits selon l'al. 2d) doit être importante. Bien que je convienne avec lui que les atteintes légères à la *Charte* ne devraient pas trouver beaucoup de créance, je crois que nous devons nous efforcer d'examiner la gravité de l'atteinte portée à la *Charte* du point de vue de la partie lésée dans ses droits. Comme je le dis dans *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513, par. 58 : « les groupes qui sont plus vulnérables sur le plan social ressentiront les effets préjudiciables d'une distinction d'origine législative plus vivement que les groupes qui ne sont pas aussi vulnérables ».

148. En l'espèce, le gouvernement soutient qu'en déclarant que l'objet de la loi était d'exclure la syndicalisation du secteur de l'agriculture, il ne visait qu'à restreindre les activités de « négociation collective ». Aucun débat n'a porté sur les répercussions de la *LRT* sur les activités associatives auxquelles participent souvent les travailleurs et qui sont distinctes du processus de négociation collective.

149. Cela nous amène à cette question soulevée par le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, p. 362-363, en dissidence : « [s]i la liberté d'association ne protège que la réunion de personnes à des fins communes, mais non l'exercice des activités mêmes pour lesquelles l'association a été formée, alors cette liberté est effectivement légaliste, parcimonieuse et voire même insipide ».

150.

151. Nous pouvons peut-être faire une analogie utile avec le raisonnement suivi par mon collègue dans *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, par. 20, au sujet des droits linguistiques :

Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. Cela concorde avec l'idée préconisée en droit international que la liberté de choisir est dénuée de sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour mettre en application des garanties linguistiques; voir J. E. Oestreich, « Liberal Theory and Minority Group Rights » (1999), 21 *Hum. Rts. Q.* 108, à la p. 112; P. Jones, « Human Rights, Group Rights, and Peoples' Rights » (1999), 21 *Hum. Rts. Q.* 80, à la p. 83 : [traduction] « [U]n droit . . . est conceptuellement lié à un devoir »; et R. Cholewinski, « State Duty Towards Ethnic Minorities : Positive or Negative? » (1988), 10 *Hum. Rts. Q.* 344. [Je souligne.]

152. De même, pour les travailleurs agricoles en Ontario, la liberté d'association perd tout son sens en l'absence d'un devoir de l'État de prendre des mesures positives pour que ce droit ne soit pas un droit fictif.

153. Dans *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, je souligne ceci, à la p. 214 :

Les droits et libertés doivent être protégés et non entravés. Les lois imprécises qui entravent les libertés fondamentales créent une voie parsemée d'incertitude sur laquelle les citoyens ont peur de s'engager, craignant des sanctions d'ordre juridique. L'imprécision ne sert qu'à semer la confusion, et la plupart des gens éviteront d'exercer leurs libertés plutôt que de risquer une sanction.

154. En l'espèce, les citoyens employés à l'agriculture ne craignent pas les sanctions de la loi mais les sanctions de leurs employeurs. Le retrait absolu des travailleurs agricoles de la protection de la *LRT* a créé une situation dans laquelle les employés ont des raisons de craindre des représailles de leurs employeurs contre leur activité associative. La loi de l'Ontario aurait pu apporter des réserves à la clause d'exclusion en interdisant toute mesure de représailles de la part des employeurs contre les activités associatives non syndicales. Dans le contexte concret du marché du travail, l'omission du législateur ontarien de préciser un régime définissant quelles activités associatives doivent être protégées des représailles de

la direction crée un effet paralysant sur les travailleurs agricoles. La notion d'effet paralysant repose sur la prémisse que les personnes qui craignent d'être pénalisées peuvent hésiter avant d'exercer leurs droits constitutionnels. Dans une démocratie constitutionnelle, il ne suffit pas de protéger les libertés fondamentales contre les mesures de l'État : il faut aussi leur assurer un « espace vital ».

155. Les droits protégés par l'al. 2d) de la *Charte* ne se limitent pas au milieu de travail, mais couvrent la gamme complète d'activités qu'entreprennent les individus dans une démocratie dynamique. Toutefois l'employeur, dont l'interaction principale avec ses employés peut se limiter à la situation d'emploi, peut percevoir les activités associatives comme des manifestations ou des signes avant coureurs de la syndicalisation. En prenant des mesures préventives, en congédiant, réprimandant ou avertissant des employés ciblés, et en produisant ainsi un effet paralysant sur les activités présentes et futures d'autres employés, l'employeur se trouve à porter atteinte à un droit considéré comme fondamental dans notre société. L'effet paralysant ne se limite naturellement pas aux seuls employés de cet employeur.

156. Les dimensions démocratiques de la liberté d'association ont à juste titre été reconnues dans notre jurisprudence. D'autres dimensions sont également importantes. Par exemple, les personnes qui travaillent dans la production alimentaire peuvent, grâce à une activité associative, partager et améliorer leurs compétences et leurs connaissances, ce qui est une considération importante car les travailleurs agricoles sont souvent exposés aux dangers

des machines, des produits chimiques et des pesticides. L'échange de points de vue sur les développements récents peut permettre l'identification plus rapide de pratiques dangereuses. La société pourrait aussi apprécier leur rôle de surveillants potentiels de l'innocuité des produits fabriqués et de l'environnement en général. Un régime légal susceptible d'avoir un effet paralysant sur de telles activités semblerait aller à l'encontre de l'intérêt général.

157. Dans le contexte de l'exclusion prévue à l'al. 3b) de la *LRT*, la situation est aggravée par le fait que les travailleurs agricoles en Ontario, comme le souligne mon collègue, sont aussi exclus des normes d'emploi, de santé et de sécurité au travail et d'autres régimes de protection comme la *Loi de 1997 sur la protection des locataires*, L.O. 1997, ch. 24, qui prévoit, à l'al. 3b), qu'elle ne s'applique pas aux logements dont une condition d'occupation est que l'occupant continue d'être employé dans une exploitation agricole, que les logements y soient situés ou non.

158. L'effet paralysant de la disposition attaquée a forcé des travailleurs agricoles à abandonner leurs efforts associatifs et à s'abstenir d'engager de nouvelles initiatives associatives. Il peut être utile d'examiner son effet sur la liberté d'association, à la lumière des commentaires du juge Dickson dans *Big M Drug Mart*, précité, p. 336-337, au sujet de la liberté de religion :

La liberté peut se caractériser essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte. Si une personne est astreinte par l'État ou par la volonté d'autrui

à une conduite que, sans cela, elle n'aurait pas choisi d'adopter, cette personne n'agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu'elle est vraiment libre. L'un des objectifs importants de la *Charte* est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte. La coercition comprend non seulement la contrainte flagrante exercée, par exemple, sous forme d'ordres directs d'agir ou de s'abstenir d'agir sous peine de sanction, mais également les formes indirectes de contrôle qui permettent de déterminer ou de restreindre les possibilités d'action d'autrui. La liberté au sens large comporte l'absence de coercition et de contrainte et le droit de manifester ses croyances et pratiques. [Je souligne.]

159. Ainsi, le critère n'est manifestement pas que les travailleurs agricoles soient libres de former des associations comme ils l'entendent. Si tel était le cas et qu'aucune activité associative ne se produisait, alors il serait possible de conclure qu'ils avaient la possibilité de le faire et qu'ils ont choisi de ne pas le faire. Si l'analyse tient compte de la réalité du marché du travail, l'effet paralysant de l'absence de liberté devient manifeste.

160. Je partage l'avis de mon collègue sur la justesse de cette déclaration du professeur Fudge dans son affidavit : [traduction] « [m]ême si l'existence d'une loi sur les relations de travail ne garantit aucunement à un groupe donné de travailleurs qu'il pourra se joindre à un syndicat et entreprendre une négociation collective avec l'employeur, l'absence d'une telle protection légale garantit presque que les travailleurs ne bénéficieront pas de ces droits et de ces libertés ». Dans ce contexte, la liberté d'association des travailleurs agricoles

sous le régime de la *LRT* n'est qu'un droit fictif puisque, ainsi qu'il est dit dans *Arthurs, op. cit.*, par. 431, et cité avec approbation par mon collègue, la liberté syndicale pourrait n'être [traduction] « rien d'autre que la liberté de subir de graves préjudices sur les plans juridique et économique ».

161. Comme le disent les juges Cory et Iacobucci dans *Delisle*, par. 68 :

La capacité des employés de former une association d'employés et d'y adhérer a donc un lien décisif avec leur bien être sur les plans économique et émotionnel. L'appartenance à un groupe d'employés aide le membre d'une multitude de façons. Le simple fait d'adhérer à un syndicat est un exercice important de la liberté d'expression d'une personne. C'est un groupe qui procure si souvent à l'individu un sentiment de valorisation et de dignité. Une association d'employés fournit un moyen de discuter ouvertement et franchement des problèmes liés au travail sans crainte d'intervention ou d'intimidation de la part de l'employeur. L'association fournit un moyen d'exprimer une voix collective pour communiquer non seulement avec l'employeur, mais aussi avec le gouvernement, d'autres groupes et le public en général. Le syndicat conserve son importance fondamentale même si une loi peut interdire aux employés de déclencher une grève ou d'occuper des lieux. La liberté de l'employé de participer aux activités d'une association d'employés est fondamentale et essentielle dans notre société. Une loi qui a pour objet

ou pour effet d'entraver la formation d'associations d'employés contrevient manifestement à l'al. 2d) de la *Charte*. [Je souligne.]

162. Le résultat de l'exercice de la liberté d'association ne peut être déterminé au préalable : une réunion d'employés peut tout aussi bien servir à organiser un pique-nique qu'à discuter de questions de santé et de sécurité au travail. La ligne de démarcation entre l'activité associative permmissible et non permmissible est invisible. Pour reprendre l'idée du juge en chef Dickson, dans un contexte dynamique de l'al. 2d), la ligne de démarcation n'existerait pas. Dans un environnement où les travailleurs n'ont pas de protection contre les pratiques déloyales, l'employeur n'aurait aucune raison de supposer que de telles activités associatives ne mèneront pas vers le terrain interdit de la négociation collective. La réalité est que les employeurs prennent souvent des mesures préventives contre ceux qui entreprennent des activités associatives.

163. Dans *Lavigne*, précité, p. 263, le juge Wilson dit qu'une fois établie la liberté positive de s'associer, il reste à établir si l'appelant a été empêché de former une association ou d'adhérer à celle de son choix. Dans *Lavigne*, la réponse était négative. En l'espèce, cependant, la réponse est affirmative.

164. En toute déférence, je ne partage pas le point de vue qu'exprime mon collègue dans *Delisle*, par. 29, selon lequel la reconnaissance des droits positifs risque de poser problème car elle force le gouvernement à adopter une politique du tout ou rien en matière

de promotion des libertés. Cela résulte de ce qu'en général, l'incapacité pratique d'exercer un droit garanti par la *Charte* fait naître une obligation positive d'aider les groupes exclus. De plus, l'article premier de la *Charte* permet au gouvernement de justifier l'exclusion de certains groupes de l'application de certaines politiques. En l'espèce, une fois supprimée l'exclusion légale, les demandeurs seront en mesure d'exercer effectivement leurs droits en vertu de l'al. 2d).

165. Toutefois, lorsque le gouvernement de l'Ontario a abrogé la *LRTA* et adopté la *LRT*, il a pris des mesures qui ont porté atteinte au droit d'association des travailleurs agricoles en Ontario. Comme le dit la majorité de la Cour dans *Vriend*, précité, par. 62 :

L'on pourrait également soutenir, en l'espèce, que la décision délibérée d'omettre l'orientation sexuelle dans les dispositions de l'*IRPA* est un « acte » du législateur à laquelle la *Charte* devrait s'appliquer. Les mesures concrètes et réfléchies que le gouvernement a prises pour faire en sorte que les victimes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ne puissent présenter une plainte à la Human Rights Commission étayent cet argument qui n'en est que plus convaincant. Cependant, il n'est pas nécessaire de l'invoquer pour arriver à la conclusion que la *Charte* s'applique.

166. En l'espèce, le gouvernement de l'Ontario s'est d'abord assuré que les travailleurs qui avaient engagé des activités associatives sous la protection de la *LRTA* y mettent fin, puis il a pris « la décision délibérée » d'exclure les personnes employées à

l'agriculture de l'application de la *LRT*.

167. Dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, précité, p. 376-377, le juge en chef Dickson, parlant d'une clause d'exclusion concernant le droit de grève sous le régime de la *Hospitals Act* de l'Alberta, dit ceci :

168.

La situation à l'égard des employés des exploitants d'hôpitaux approuvés en vertu de la *Hospitals Act* est fort différente. Interdire le droit de grève à tous les employés d'hôpitaux est une mesure trop draconienne par rapport à l'objectif de protection des services essentiels. Il n'est ni manifeste ni évident en soi que toutes les unités de négociation du milieu hospitalier représentent des travailleurs qui fournissent des services essentiels ou que ceux qui ne fournissent pas des services essentiels sont si [traduction] « étroitement liés » à ceux qui les fournissent qu'il devient justifié de les traiter de la même façon. Comme je l'ai fait remarquer précédemment, le Comité de la liberté syndicale du B.I.T. s'est montré préoccupé par le caractère trop étendu de l'art. 117.1 de la *Labour Relations Act* :

132. Le comité note que cette exclusion globale vaut pour les aides de cuisine, les portiers, les jardiniers, etc., [. . .] Comme cette disposition n'est pas assez précise en ce qui concerne l'importante qualification d'« agent essentiel », le comité renvoie au principe [. . .] au sujet des circonstances dans lesquelles le recours à la grève peut être interdit. Il demande au gouvernement de réexaminer l'article 117.1 de façon que l'interdiction du droit de grève soit limitée aux services qui sont essentiels au sens strict du terme. [Souligné dans l'original.]

169. En l'espèce, la portée trop large de la disposition attaquée de la *LRT* ne peut être

justifiée. S'il peut y avoir de rares cas dans lesquels une opération agricole serait à bon droit exclue des protections de la *LRT*, l'exclusion générale prévue dans la loi, qui exclut toutes les personnes employées à l'agriculture de toutes les dispositions de la loi, est manifestement, pour reprendre les termes du juge en chef Dickson, « une mesure trop draconienne ». Une portée trop large « est susceptible dans certains cas d'entraîner des résultats à la fois irrationnels et inéquitables » (*Oakes*, précité, p. 142).

170. Dans *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69, portant sur la constitutionnalité de dispositions fédérales interdisant aux fonctionnaires de travailler pour ou contre des candidats ou des partis politiques, je souscris aux motifs du juge Wilson selon lesquels, dès lors qu'une loi est jugée de portée excessive, elle viole un droit garanti par la *Charte* et ne peut se justifier en vertu de l'article premier, la Cour « ne peut faire autrement qu'invalider la loi en question ou, si ses aspects inconstitutionnels peuvent en être retranchés, l'invalider dans la mesure de son incompatibilité avec la Constitution » (p. 77).

171.

172. L'expression « portée trop limitative » revient souvent dans la jurisprudence relative à l'art. 15, dans des affaires où, comme ici, la loi prévoit expressément une exclusion. Notre Cour reconnaît dans *Vriend*, précité, par. 61, que c'est le fond et non la forme de la disposition législative qui importe. Toutefois, même si l'effet juridique final peut être similaire, nous devons être conscients de ses répercussions sur les parties visées. Après tout, il y a une différence entre un panneau « Membres seulement » et un autre « Interdit aux travailleurs agricoles ».

B. *L'analyse fondée sur le par. 15(1)*

173. Les appelants soutiennent aussi que la *LMLRTE* et la *LRT* violent les droits des travailleurs agricoles à l'égalité en vertu du par. 15(1) de la *Charte*. Comme j'ai déjà conclu que les dispositions attaquées contreviennent à l'al. 2*d*), une seule remarque me paraît s'imposer au sujet du par. 15(1). Je conviens avec le juge de première instance que [traduction] « la question centrale à trancher » en fonction du par. 15(1) « est de savoir si l'exclusion des travailleurs agricoles du régime de négociation collective constitue une discrimination fondée sur un “motif analogue” » (p. 209). Cependant, je ne suis pas d'accord pour dire que le statut professionnel des travailleurs agricoles ne satisfait pas à ce volet de l'analyse liée au par. 15(1).

174. Dans *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 93, notre Cour conclut que, pour déterminer si un motif ou une combinaison de motifs est analogue à ceux énumérés au par. 15(1), il faut

se fonde[r] sur une analyse exhaustive de l'objet du par. 15(1), de la nature et de la situation de la personne ou du groupe en cause et des antécédents sociaux, politiques et juridiques du traitement réservé à ce groupe dans la société canadienne. Un ou plusieurs motifs ne seront pas jugés analogues en vertu du par. 15(1) à moins qu'il ne puisse être démontré que la différence de traitement

déoulant de ce ou ces motifs est susceptible d'avoir une incidence sur la dignité humaine. . .

En d'autres termes, « [a]ffirmer qu'un motif de distinction est un motif analogue ne fait qu'indiquer qu'un certain processus décisionnel est suspect parce qu'il aboutit souvent à la discrimination et au déni du droit à l'égalité réelle » (*Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, par. 8). Il n'est pas nécessaire qu'un motif soit immuable pour être analogue; il peut reposer sur des caractéristiques que le gouvernement ne saurait légitimement escompter que le demandeur change pour avoir droit à l'égalité de traitement garantie par la loi, c'est à dire des caractéristiques dont la modification est soit difficile, soit très coûteuse (*Corbiere*, précité, par. 13-14; voir aussi *Vriend*, précité, par. 90). Dans *Egan*, précité, j'exprime l'opinion que mettre l'accent sur les motifs est une « façon indirecte de définir la discrimination » (par. 35 (soulignement supprimé)), alors qu'il serait préférable de centrer l'analyse sur le groupe défavorisé par la distinction de même que sur la nature du droit touché. Je demeure convaincue qu'il s'agit du moyen le plus direct et le plus valable d'aborder le problème de la discrimination. Néanmoins, même suivant l'analyse majoritaire actuelle axée sur les « motifs », rien ne justifie que le statut professionnel ne puisse, lorsque les circonstances s'y prêtent, définir un groupe protégé.

175. Premièrement, notre Cour a reconnu à maintes reprises que l'emploi est un aspect fondamental de la vie d'une personne et une composante essentielle de son sens de l'identité, de sa dignité, de sa valorisation et de son bien-être émotionnel (voir p. ex. *McKinley c.*

*BC Tel*, [2001] 2 R.C.S. 161, 2001 CSC 38, par. 53 (citant le juge en chef Dickson dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 368)). Deuxièmement, bien qu'elle ait eu l'occasion de le faire, notre Cour n'a jamais affirmé catégoriquement qu'une différence de traitement découlant du statut professionnel ne pouvait constituer un motif sujet à examen en vertu du par. 15(1) (voir en particulier *Delisle*, par. 44; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, p. 311). Dans *Delisle*, la majorité conclut que les agents de la GRC ne satisfaisaient pas à ce volet du critère dégagé dans l'arrêt *Law*, mais elle n'a pas fermé la porte à la possibilité que d'autres formes de discrimination axée sur le statut professionnel puissent être visées au par. 15(1), puisqu'elle a limité sa conclusion aux agents de la GRC (par. 44). Dans mes motifs concourants, au par. 8, j'exprime l'avis que le statut professionnel peut constituer un indicateur de discrimination suspecte :

[L]e métier et la vie active constituent souvent des sources importantes d'identité personnelle, et divers groupes d'employés sont composés de gens qui sont généralement défavorisés et vulnérables. Certains types d'emploi peuvent donc mener à la discrimination dans d'autres cas, et devraient être reconnus comme étant des motifs analogues lorsqu'il est démontré que cette reconnaissance favoriserait l'objectif du par. 15(1), qui est d'empêcher la discrimination et les stéréotypes, et d'améliorer la situation des gens qui souffrent de désavantages et de préjugés sociaux et politiques.

Des auteurs ont également adhéré à l'idée que des distinctions d'ordre professionnel établies entre certains groupes pouvaient faire l'objet d'un examen fondé sur la *Charte* (voir p. ex. D.

Gibson, *The Law of the Charter : Equality Rights* (1990), p. 257; D. Pothier, « Connecting Grounds of Discrimination to Real People's Real Experiences » (2001), 13 *R.F.D.* 37, p. 57).

176. Il ne fait aucun doute en l'espèce que, contrairement aux agents de la GRC dans *Delisle*, les travailleurs agricoles souffrent généralement d'un désavantage et que la distinction a pour effet de les dévaloriser et de les marginaliser au sein de la société canadienne. Les travailleurs agricoles [traduction] « sont parmi les membres de notre société qui sont les plus exploités sur le plan économique et les plus neutralisés du point de vue politique » et ils doivent surmonter « des obstacles importants pour participer au processus politique » (D. M. Beatty, *Putting the Charter to Work : Designing a Constitutional Labour Code* (1987), p. 89). D'ailleurs, le juge de première instance a clairement conclu ce qui suit (à la p. 216) :

[traduction] . . . de tous temps, les travailleurs agricoles ont été défavorisés au sein de la société canadienne et ils continuent de l'être de nos jours. Aux fins de l'analyse selon l'art. 15, je n'hésite pas à conclure, à partir de la preuve, que les travailleurs agricoles constituent un groupe défavorisé. Ils sont peu payés, ont de mauvaises conditions de travail, sont peu qualifiés et peu instruits, jouissent d'une faible reconnaissance et d'une mobilité professionnelle limitée.

Partant, je crois que l'on peut dire des travailleurs agricoles ce que le juge Wilson dit des non-citoyens dans *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143,

p. 152, savoir qu'ils « constituent un groupe dépourvu de pouvoir politique et sont, à ce titre, susceptibles de voir leurs intérêts négligés et leur droit d'être considéré et respecté également violé. Ils font partie de [traduction] “ces groupes de la société dont les besoins et les aspirations ne suscitent apparemment pas l'intérêt des représentants élus” ». Ainsi, la question cruciale en l'espèce est de savoir si le gouvernement peut légitimement s'attendre à ce que les travailleurs agricoles changent leur statut professionnel afin de bénéficier de l'égalité de traitement garantie par la loi.

177. Selon moi, il convient de répondre par la négative. Tout comme dans *Corbiere*, où les membres hors réserve des bandes indiennes étaient mis au défi de devenir des membres habitant la réserve, j'estime que les travailleurs agricoles, compte tenu de leur position, de leur niveau de formation et d'instruction, et de leur mobilité professionnelle limitée, ne peuvent modifier leur statut professionnel « qu'à un prix considérable, si tant est qu'ils le peuvent » (*Corbiere*, précité, par. 14). Le fort roulement au sein de la main-d'œuvre agricole ne fait que refléter la nature instable du secteur d'activité et ne change rien à ce que, fondamentalement, les travailleurs n'ont pas d'autres possibilités d'emploi; en fait, bon nombre des travailleurs saisonniers sont des étudiants et des chômeurs. À mon avis, il est tout à fait clair que les travailleurs agricoles ne bénéficient pas de la même « fluidité du marché du travail » que les agents de la GRC (*Delisle*, précité, par. 44) ou que d'autres professionnels plus favorisés, et je ne vois aucune raison de modifier les conclusions mûrement réfléchies du juge de première instance concernant la situation précaire des travailleurs agricoles.

178.

179. En conséquence, je conclus que le statut professionnel des travailleurs agricoles constitue un motif analogue. Je ne me prononce cependant pas en ce qui concerne le « statut professionnel » en général comme indicateur de discrimination suspecte aux fins du par. 15(1).

*C. Analyse selon l'article premier*

180. Le premier examen global par notre Cour du rôle de l'article premier de la *Charte* est l'arrêt *Oakes*, précité. Dans *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, le juge en chef Dickson résume, à la p. 768, les étapes de l'analyse :

Pour établir qu'une restriction est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, il faut satisfaire à deux exigences. En premier lieu, l'objectif législatif que la restriction vise à promouvoir doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit garanti par la Constitution. Il doit se rapporter à des « préoccupations urgentes et réelles ». En second lieu, les moyens choisis pour atteindre ces objectifs doivent être proportionnels ou appropriés à ces fins. La proportionnalité requise, à son tour, comporte normalement trois aspects : les mesures restrictives doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question, ou avoir un lien rationnel avec cet objectif; elles doivent être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question et leurs

effets ne doivent pas empiéter sur les droits individuels ou collectifs au point que l'objectif législatif, si important soit il, soit néanmoins supplanté par l'atteinte aux droits.

Comme pour toute analyse de la *Charte*, il faut suivre une approche contextuelle.

(1) Un objectif suffisamment important

181. Les lois sur les relations de travail comme la *LRT* permettent de réaliser d'importants objectifs dans notre société. Les relations harmonieuses entre le patronat et les employés affectent non seulement les relations économiques entre les parties, mais également le bien être collectif. Toutefois, aux fins de notre analyse, nous nous concentrons sur l'al. 3b) de la *LRT*.

182. Comme je l'ai déjà indiqué, j'ai conclu que l'al. 3b) porte atteinte à la *Charte*. Ceci ne met pas nécessairement fin à l'analyse selon l'article premier si on se pose la question de savoir « s'il est possible de conclure qu'une disposition législative dont l'objet contrevient à la *Charte* a néanmoins un objectif suffisamment important pour justifier la suppression d'une liberté garantie par la *Charte* » (*Delisle*, par. 112, les juges Cory et Iacobucci).

183. Les intimés font valoir deux facteurs susceptibles de justifier l'adoption de l'al.

3b). D'abord le fait que l'agriculture de l'Ontario présente des caractéristiques uniques qui la rendent incompatible avec tout régime légal de négociation collective, et ensuite le fait que les objets de la *LRT* ne sont pas réalisables dans le secteur agricole.

184. Aucun de ces arguments ne me semble convaincant. En premier lieu, il m'est difficile de croire que la production d'œufs ou de champignons, voire celle de tous les autres produits agricoles en Ontario soit vraiment « unique ». En deuxième lieu, il est aussi difficile d'accepter qu'aucun des objets de la *LRT*, visant les caractéristiques fondamentales nécessaires à l'exploitation d'une entreprise moderne, ne soit réalisable dans le secteur agricole.

185. La *LRT* a ajouté un nouvel art. 2, intitulé « Objets » :

**2. Les objets de la Loi sont les suivants :**

1. Faciliter la négociation collective entre les employeurs et les syndicats qui sont les représentants volontairement désignés des employés.
2. Reconnaître l'importance de l'adaptation au changement des parties dans le lieu de travail.
3. Promouvoir la flexibilité, la productivité ainsi que la participation des employés dans le lieu de travail.
4. Encourager la communication entre les employeurs et les employés dans le lieu de travail.
5. Reconnaître l'importance de la croissance économique comme fondement de rapports mutuellement favorables entre employeurs, employés et syndicats.
6. Encourager les employeurs et les syndicats à collaborer afin de régler les questions relatives au lieu de travail.

7. Promouvoir le règlement rapide des différends relatifs au lieu de travail.

186. Des sept objets de la loi, un seul mentionne explicitement la négociation collective. Les six autres dispositions parlent de l'importance de « l'adaptation au changement », de promouvoir « la flexibilité, la productivité ainsi que la participation des employés dans le lieu de travail », d'encourager « la communication entre les employeurs et les employés dans le lieu de travail », de régler « les questions relatives au lieu de travail » et de promouvoir « le règlement rapide des différends relatifs au lieu de travail ».

187. Il vaut la peine de rappeler que les idées traduites par ces expressions d'intention ne se limitent pas aux questions relatives à la négociation collective. Elles couvrent des questions liées aux changements, à la participation des employés, aux communications entre direction et employés, de même que le règlement, sans limitation, des différends relatifs au lieu de travail. Par conséquent, les expressions d'intention à l'art. 2 de la *LRT* sont compatibles avec une politique mettant l'accent sur l'importance de veiller à ce que la productivité de la population active s'améliore constamment, pour que l'économie progresse vers le renforcement de sa compétitivité relative. Ceci est un facteur important dans le cadre de la mondialisation de l'environnement économique, d'autant plus que le protectionnisme économique du passé n'est plus envisageable, ni d'ailleurs permise en vertu des règles du commerce international.

188. Il serait difficile de prétendre que de telles expressions d'intention ne peuvent pas s'appliquer au secteur agricole. Elles s'appliqueraient au moins aux entreprises fonctionnant comme des usines. On peut aussi se demander si le gouvernement de l'Ontario se préoccupe de la santé économique du secteur agricole, qu'il s'agisse du secteur des entreprises ou de celui qui est représenté par les « fermes familiales », et s'il voulait aussi, en excluant tout le secteur des dispositions de la loi, soustraire ce secteur à l'effet des expressions d'intention, consistant essentiellement en une liste de mesures de saine gestion, exprimées à l'art. 2 de la loi. Le silence de la loi sur ce point laisse entrevoir une incohérence en matière de politique que le législateur pouvait accepter mais à laquelle il aurait dû effectivement porter attention afin de protéger ses mesures législatives d'un examen fondé sur la *Charte*.

189. En bref, les arguments des intimés se résument à ceci : a) l'agriculture est vulnérable sur le plan économique et à peine profitable; b) le gouvernement doit veiller à ce que les coûts n'augmentent pas et, à cette fin, a décidé d'exclure de l'application de la *LRT* les personnes employées à l'agriculture, sans égard à la taille, à la nature ou à la rentabilité des entreprises; c) le gouvernement ne croit pas que les indices de saine pratique administrative énumérés à l'art. 2 de la *LRT*, destinés à favoriser l'adaptation des entreprises au changement tout autant que l'augmentation de leur productivité et donc de leur rentabilité, soient nécessaires à l'égard de quelque aspect de la production agricole si industrialisée soit-elle.

190. Les intimés nous demandent, sans énoncer de raison constitutionnellement

valide, d'accepter la violation d'un droit fondamental garanti par la *Charte* pour des motifs qui semblent fondés, du moins en partie, sur une politique visant l'amélioration de la santé économique des entreprises privées. Nous ne pouvons le faire.

191. Le gouvernement est en droit d'apporter une aide financière et autre aux exploitations agricoles, y compris aux fermes familiales. Toutefois, il n'a pas le droit de le faire au détriment de droits garantis par la *Charte* aux personnes qui sont employées à de telles activités, lorsque la justification d'un tel choix de politique ne peut être démontrée, comme c'est le cas en l'espèce.

(2) La proportionnalité

192. Comme mon collègue conclut que la loi satisfait au premier volet du test *Oakes*, j'examine maintenant la question de savoir si les mesures contestées satisfont au volet proportionnalité de ce test. Le caractère absolu de la clause d'exclusion qui vise toutes les personnes employées à l'agriculture de tous les éléments de la *LRT*, révèle un manque de proportionnalité entre les maux qu'on cherche à éviter et leur remède. Par exemple, n'existe-t-il pas, dans le secteur agricole de l'Ontario, des situations où les travailleurs ne devraient pas être exclus de façon aussi absolue?

(a) *Le lien rationnel*

193. À ce stade de l'analyse de la proportionnalité, les intimés doivent démontrer, en se fondant sur la raison ou la logique, l'existence d'un lien de causalité entre l'objectif de protéger la santé du secteur agricole en Ontario et les moyens choisis pour atteindre cet objectif. Bien que la preuve scientifique d'un lien de causalité (ou de l'absence de lien) soit utile à cette étape de l'examen selon l'article premier, elle n'est pas toujours requise (*Delisle*, par. 119 (citant *RJR MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 153-154, le juge McLachlin); *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 101).

194. Les intimés soutiennent que l'objectif déclaré d'assurer la santé du secteur agricole en Ontario peut être atteint en soustrayant les personnes employées à l'agriculture à l'application de toutes les protections en matière d'association que contient la *LRT*. En excluant la possibilité que l'insoutenable argument de la réduction des coûts soit le seul fondement de la position des intimés, le lien logique n'est pas immédiatement manifeste.

195. En fait, le moyen censé permettre d'atteindre l'objectif énoncé, savoir exclure toutes les personnes employées à l'agriculture de tous les avantages de la *LRT*, peut avoir l'effet contraire. Si les principes de saine gestion de la main-d'œuvre énoncés à l'art. 2 de la *LRT* ont un fondement dans la réalité, alors le fait d'exclure la main-d'œuvre agricole de leur application dans le cadre du régime général de relations de travail de la *LRT* fera que ces activités seront moins bien gérées, et moins productives qu'elles le seraient normalement. Cela aurait des répercussions sur la rentabilité. Je cite les juges Cory et Iacobucci dans

*Delisle* (au par. 124) :

De façon générale, lorsque notre Cour a été saisie d'une preuve contradictoire en matière de causalité dans le cadre de l'examen du lien rationnel, le problème était simplement de déterminer si la preuve étayait l'existence d'un lien de causalité. On se trouve en l'espèce dans la situation quelque peu inhabituelle où non seulement une partie de la preuve n'étaye pas l'existence d'un lien de causalité entre l'objectif législatif en cause et les moyens employés pour l'atteindre, mais où elle appuie exactement la conclusion contraire, à savoir que les moyens choisis causent le mal même auquel on cherche à remédier. Il semble contraire à l'objet de l'article premier de la *Charte* de conclure que l'État a démontré la justification de sa mesure législative alors qu'il est tout aussi probable que cette mesure législative cause le préjudice social même auquel elle est censée s'attaquer. [Je souligne.]

b) *L'atteinte minimale*

196. Selon les juges Cory et Iacobucci dans *Delisle*, par. 126, « [l]e droit en matière de relations du travail constitue habituellement un domaine où les tribunaux font preuve de retenue envers le législateur en raison de la complexité et de la fragilité de l'équilibre que la mesure législative tente d'établir entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public ». Ils reprennent à cet égard les commentaires du juge McIntyre dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*, p. 414 :

Le droit du travail, comme nous l'avons vu, constitue un sujet d'importance fondamentale, mais aussi extrêmement délicat. Il est fondé sur un compromis politique et économique entre d'une part, le syndicalisme, qui constitue une force socio économique fort puissante, et d'autre part, le patronat, qui constitue une force socio économique tout aussi puissante. L'équilibre entre ces deux forces est fragile et la sécurité et le bien être de la population en général dépendent du maintien de cet équilibre. L'un de ces groupes renonce à certains de ses intérêts en échange de concessions de la part de l'autre. Manifestement il n'existe pas de juste équilibre qui puisse satisfaire de façon permanente les deux groupes, tout en sauvegardant l'intérêt public. L'ensemble du processus est fondamentalement dynamique et instable. Il faut donc faire preuve de prudence lorsqu'on se demande si une protection constitutionnelle devrait être accordée à l'un des aspects de ce processus dynamique et changeant, tout en abandonnant les autres sujets aux pressions sociales du jour.

197. Je souscris au raisonnement des juges Cory et Iacobucci dans *Delisle* selon lequel « on ne saurait guère affirmer que l'exclusion totale d'une catégorie d'employés d'un régime complet de relations du travail établit un équilibre délicat entre les intérêts des travailleurs, ceux du patronat et ceux du public canadien » (par. 129). L'application d'une mesure aussi brutale affaiblit la thèse de la retenue envers le législateur.

198. La situation est aggravée du fait que les personnes touchées par l'exclusion sont vulnérables non seulement en tant qu'employés, mais aussi en tant que membres de la société en général ayant de faibles revenus, peu d'instruction et peu de sécurité d'emploi ou de reconnaissance sociale. Ainsi que le disent les juges Cory et Iacobucci dans *Delisle*, par. 130, la loi :

... n'est pas conçu[e] pour protéger un groupe vulnérable dans la société canadienne. Il est vrai que le public en général est vulnérable aux effets préjudiciables d'une grève de la police. Nous sommes toutefois d'avis que le public en général n'est pas un groupe vulnérable au sens de la jurisprudence de notre Cour relative à l'article premier : voir, par exemple, les arrêts *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la p. 995, le juge en chef Dickson et les juges Lamer et Wilson; *Ross*, précité, au par. 88; *Thomson Newspapers*, précité, aux par. 88 à 90, le juge Bastarache. Le seul groupe vulnérable en cause dans la présente analyse est composé des membres de la GRC eux mêmes. Même s'il est clair que les policiers ne sont généralement pas considérés comme un groupe vulnérable dans la société globale canadienne, ils font partie, relativement parlant, d'un groupe vulnérable en leur qualité d'employés. Comme nous l'avons vu, le juge en chef Dickson a fait remarquer, dans *Slaight Communications*, précité, à la p. 1051, que la mesure législative qui tend à améliorer la position des employés relève « d'une catégorie d'affaires où l'objectif gouvernemental est de protéger un groupe particulièrement

vulnérable, ou des membres de ce groupe ». Il s'ensuit que la retenue judiciaire ne s'applique pas à une mesure législative, comme l'al. e) en l'espèce, qui a pour objet de maintenir la faiblesse inhérente d'employés. En fait, une telle mesure législative devrait être étudiée très minutieusement. [Je souligne.]

199. À cette étape de l'examen selon l'article premier, la question est de savoir si l'exclusion décrétée à l'al. 3b) de la *LRT* restreint les libertés d'association des appelants aussi peu qu'il est raisonnablement possible de le faire afin de réaliser l'objectif de la mesure législative en cause. Le juge McLachlin dit ceci au par. 160 de l'arrêt *RJR MacDonald*, précité :

La restriction doit être « minimale », c'est à dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d'adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu'elle a une portée trop générale simplement parce qu'ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l'objectif et à la violation; [. . .] Par contre, si le gouvernement omet d'expliquer pourquoi il n'a pas choisi une mesure beaucoup moins attentatoire et tout aussi efficace, la loi peut être déclarée non valide.

200. Concrètement, il est essentiel de se demander, à ce stade, si le législateur de

l'Ontario aurait pu accorder aux personnes employées à l'agriculture, dans la *LRT* elle-même ou par l'adoption d'une loi distincte, certaines protections fondamentales en matière d'association que contient la *LRT*, sans compromettre l'objectif déclaré d'assurer la santé du secteur agricole en Ontario (*Delisle*, précité, par. 134).

201. Compte tenu des arguments susmentionnés, j'estime que l'objectif déclaré d'assurer la santé du secteur agricole en Ontario peut être atteint au moyen d'une mesure législative qui restreint moins la liberté d'association que l'exclusion totale actuelle des travailleurs agricoles du régime de la *LRT*. La loi actuelle n'est pas soigneusement adaptée pour établir un équilibre entre les libertés que la *Charte* garantit aux personnes employées à l'agriculture en Ontario et l'intérêt qu'a la société à profiter de relations harmonieuses au sein du marché du travail.

202. S'il est essentiel de reconnaître le rôle important que les fermes familiales jouent dans l'agriculture ontarienne, force est d'accepter que ce rôle n'est pas unique à l'Ontario dans le contexte de l'expérience agricole canadienne. Depuis l'adoption de la *Loi de 1943 sur les négociations collectives*, les familles tout autant que les fermes ont évolué au Canada. Ces deux institutions ont connu, et dans bien des cas continuent de connaître, des changements importants avec les difficultés qui s'ensuivent. Les deux institutions jouissent du solide appui social qu'elles méritent dans l'ensemble de la société.

203. Il importe toutefois de ne pas fonder l'argumentation sur une vision pastorale

qui ne correspond plus à la réalité actuelle. À cet égard, il est utile de se rappeler les observations de la commission des relations de travail de la Colombie-Britannique, présentées il y a près d'un quart de siècle, dans l'affaire *South Peace Farms and Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, Local No. 9 686*, [1977] 1 Can. L.R.B.R. 441. Cette affaire a été tranchée deux ans après la modification par la Colombie-Britannique de sa législation du travail pour supprimer les dispositions excluant expressément les travailleurs agricoles de l'application des droits de négociation collective prévus dans le *Labour Code of British Columbia Act*, S.B.C. 1973, ch. 122. La commission disait que l'opposition à l'élargissement du droit du travail aux travailleurs agricoles [traduction] « était fondée sur une image dépassée du “fermier familial” qui était de plus en plus inexacte » (p. 450). La Commission faisait aussi remarquer que l'employeur dans cette affaire était une [traduction] « entreprise hautement technique et bien gérée et, en ce qui a trait aux relations avec les employés, une entité qui s'apparente davantage à un employeur du secteur industriel » (p. 449 (je souligne)). Si cela était vrai en 1977, ce l'est encore plus aujourd'hui.

204.

205. L'expérience ontarienne relative à l'existence dans le secteur agricole d'une « entreprise hautement technique et bien gérée et, en ce qui a trait aux relations avec les employés, une entité qui s'apparente davantage à un employeur du secteur industriel » n'est pas dissemblable de celle que décrivait la commission des relations de travail de la Colombie-Britannique en 1977. Mon collègue cite dans ses motifs la décision *Wellington Mushroom Farm*, [1980] O.L.R.B. Rep. May 813, qui est aussi citée par la CRTO dans sa décision *Cuddy Chicks*, précitée, au par. 9, où elle refuse, à la majorité, l'accréditation en vertu de la *LRT* à des employés d'une champignonnière. La majorité convient toutefois avec le commissaire minoritaire qu'il [traduction] « n'y [avait] aucun “fondement relatif aux relations industrielles” pour refuser à [ces] employés le droit de négocier collectivement » (p. 819; voir aussi G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (2<sup>e</sup> éd. (feuilles mobiles)), p. 6-49). Les commentaires de la CRTO dans sa décision *Cuddy Chicks* sont également applicables dans le présent contexte.

206. En l'espèce, les intimés nous demandent, sans présenter de motifs urgents et réels crédibles, de justifier la distinction entre des travailleurs qui trient et emballent des œufs de poule dans un environnement semblable à une usine, et des travailleurs qui emballent et trient des œufs de Pâques dans un environnement semblable à une usine. Les intimés prétendent que les premiers travailleurs ne devraient pas avoir de droits sous le régime de la législation du travail, tandis que les autres méritent d'être protégés. Je ne suis pas d'accord.

207. Il n'y a aucun lien manifeste entre l'exclusion des travailleurs agricoles du régime la *LRT* et la notion de fermier ou d'agriculteur : une société commerciale en milieu urbain pourrait fort bien exploiter une entité agricole. La *LRT* ne comporte aucune mention de « fermiers ou agriculteurs » ou de « fermes familiales ». La seule mention relative à une ferme est dans l'expression « *farming in all its branches* » dans la version anglaise de la définition du mot « agriculture ». La loi n'exige pas non plus que le propriétaire, ou un parent du propriétaire d'une entreprise agricole, qu'il s'agisse d'une ferme familiale ou d'une exploitation quasi-industrielle, participe personnellement à l'exploitation. Aux termes de la loi, le propriétaire absent d'une grande entreprise agricole profiterait de la limitation de la liberté d'association de ses employés agricoles.

208. D'autres lois ontariennes comportent des dispositions mentionnant expressément les fermes familiales. Par exemple, la *Loi sur l'imposition des corporations*, L.R.O. 1990, ch. C.40, définit au par. 1(2) une « corporation agricole familiale » comme une « [c]orporation qui, tout au long de l'année d'imposition, réunissait les conditions suivantes : [. . .] c) elle exploitait une entreprise agricole en Ontario en employant un actionnaire ou un membre de sa famille qui s'occupait réellement de l'exploitation de la ferme ». La *Loi sur les prêts aux jeunes agriculteurs*, L.R.O. 1990, ch. J.2, art. 1, définit l'expression « exploitation agricole familiale » comme une « [e]xploitation agricole que gèrent un jeune agriculteur ainsi qu'une ou plusieurs des personnes suivantes, à savoir son conjoint et des personnes qui sont liées à lui par les liens du sang ou de l'adoption ». Le paragraphe 1(1) de la *Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune*, L.O. 1997, ch. 41, définit l'expression « exploitant

agricole » comme une « [p]ersonne dont l'activité principale est l'agriculture » et qui « vit sur sa propre terre qu'elle cultive ou sur une terre qu'elle cultive et est en droit d'avoir en sa possession à l'époque considérée ».

209. Même si elles ne sont pas déterminantes, ces lois sont pertinentes dans l'argument relatif à la portée trop large de la clause d'exclusion de la *LRT* en ce qu'il existe dans la législation de l'Ontario des exemples manifestes de dispositions qui traitent les secteurs agricoles d'une façon plus précise que dans la *LRT*.

210. Il y a aussi lieu de citer les dispositions de lois sur les relations de travail de deux provinces qui prévoient des exceptions de nature agricole.

211. Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-4, prévoit au par. 1(5) que les entités de quatre employés agricoles ou moins ne sont pas considérées comme des unités de négociation :

1(5) Aux fins de la présente loi,

- a) une unité, dont un salarié est employé dans l'agriculture, doit être composée de cinq salariés ou plus;

212. Au Québec, l'art. 21 du *Code du travail*, L.R.Q., ch. C-27, permet à un seul salarié de former un groupe aux fins de l'accréditation, mais stipule aussi :

Les personnes employées à l'exploitation d'une ferme ne sont pas réputées être des salariés aux fins de la présente section, à moins qu'elles n'y soient ordinairement et continuellement employées au nombre minimal de trois.

213. Les lois mentionnées ci-dessus font ressortir un principe important : la ferme familiale, qu'elle revête ou non la forme d'une société commerciale, exige la présence d'un agriculteur à la ferme. Comme le dit le juge Dickson dans *Rathwell c. Rathwell*, [1978] 2 R.C.S. 436, p. 461, en parlant d'une exploitation agricole familiale, les propriétaires « ont exploité toutes les terres comme s'il s'agissait d'une seule ferme, une ferme familiale ». À la p. 457, il dit :

Je ne sais pas comment on peut décrire convenablement les biens des Rathwell : « ferme familiale », « entreprise agricole »? Avec égards pour les tenants de l'opinion contraire, j'estime que cela importe peu. Dans un sens, c'était une ferme familiale; dans un autre, une entreprise; c'était aussi un mode de vie. La propriété était entièrement exploitée comme une unité familiale par M. et M<sup>me</sup> Rathwell qui travaillaient ensemble.

214. Il est évident que les familles rurales ne sont pas toutes propriétaires de « fermes familiales ». Les soutiens de ces familles travaillent souvent comme employés dans l'agriculture. Leurs droits en vertu de la *Charte* ne sont pas différents de ceux des autres membres de la collectivité.

c) *Les effets préjudiciables et les effets bénéfiques*

215. Sur ce point, je souscris aux observations suivantes des juges Cory et Iacobucci dans *Delisle*, par. 148 :

Puisque nous avons conclu que l'al. e) contesté de la définition de « fonctionnaire » figurant à l'art. 2 de la *LRTFP* ne porte pas atteinte de façon minimale à la liberté d'association de l'appelant, il n'est pas nécessaire d'étudier la proportionnalité entre l'importance de l'objectif et les effets préjudiciables de la mesure, ou encore entre ses effets préjudiciables et ses effets bénéfiques. Nous tenons cependant à faire remarquer que la disposition ne serait probablement pas jugée proportionnelle à cette étape de l'examen. L'exclusion des membres de la GRC de l'application des protections fondamentales en matière d'association que confère la *LRTFP* a peu ou n'a pas d'effets bénéfiques démontrables qui ne pourraient pas exister au moyen d'une exclusion moins draconienne. Ses effets négatifs, tant sur le plan symbolique que sur le plan concret, sont graves et touchent au cœur même de la protection conférée par l'al. 2d) de la *Charte*.

### III. Conclusion

216. Je conclus qu'il y a lieu d'invalider la disposition attaquée de la *LRT* dans la mesure de son incompatibilité avec la *Charte*, en convenant toutefois avec mon collègue d'accorder au gouvernement de l'Ontario un délai de 18 mois pour procéder à l'adoption de nouvelles dispositions conformes sur le plan constitutionnel.

217. Je répondrais aux questions constitutionnelles de la manière suivante :

1. L'article 80 de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles

a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou

Oui.

- b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?

Vu la réponse précédente, il est inutile de répondre à cette question.

2. L'alinéa 3b) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles

- a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*, ou

Oui.

- b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?

Vu la réponse précédente, il est inutile de répondre à cette question.

3. Si la réponse à l'un ou l'autre des volets de la première ou deuxième question est affirmative, la limite est-elle néanmoins justifiée au sens de l'article premier de la *Charte*?

Non.



Version française des motifs rendus par

218. Le juge Major (dissident) -- J'ai pris connaissance des motifs des juges L'Heureux Dubé et Bastarache, mais je ne peux souscrire au dispositif qu'ils proposent en l'espèce. Pour essentiellement les mêmes raisons que le juge Sharpe de la Cour de l'Ontario (Division générale) (maintenant de la Cour d'appel de l'Ontario), j'estime qu'il n'est porté atteinte ni à l'al. 2*d*) ni à l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Je rejeterais donc le pourvoi.

I. L'alinéa 2*d*)

219. Comme l'indique le juge Bastarache au par. 13, pour établir l'atteinte à l'al. 2*d*), les appelants doivent démontrer que les dispositions contestées, par leur objet ou leur effet, entravent des activités protégées par l'al. 2*d*). Les appelants ne se sont pas acquittés de cette charge.

A. *Objet de l'exclusion*

220. Je suis d'accord avec l'analyse et la conclusion du juge Bastarache (au par. 32) que les appelants n'ont pas réussi à établir l'inconstitutionnalité de l'objet visé par la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A (« *LRT* »).

B. *Effet de l'exclusion*

221. Dans *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989, notre Cour, à la majorité, tire la conclusion suivante (au par. 33) :

En définitive, les libertés fondamentales protégées par l'art. 2 de la *Charte* n'imposent pas d'obligation positive de protection ou d'inclusion au Parlement ou au gouvernement, sauf peut-être dans des circonstances exceptionnelles qui ne sont pas invoquées en l'espèce.

222. Le juge Bastarache énonce trois facteurs à considérer pour déterminer s'il existe, dans une instance particulière, des « circonstances exceptionnelles » telles que l'al. 2*d*) impose une obligation positive à l'État (par. 24-26). Je ne peux souscrire à sa conclusion que l'examen de ces facteurs mène en l'espèce à la constatation d'une violation de l'al. 2*d*). Plus précisément, l'analyse du troisième facteur mène à la conclusion opposée vu les faits en l'espèce. Ce troisième facteur consiste à déterminer « si l'État peut vraiment être tenu responsable de toute incapacité d'exercer une liberté fondamentale » (par. 26). Le juge Bastarache note, au par. 23, que dans *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, même si l'appelant avait été dans l'impossibilité d'exprimer ses opinions sur la sécession du Québec, cette incapacité ne résultait pas de son exclusion du référendum national. Ainsi le troisième facteur exige essentiellement l'examen du rôle de l'État dans la cause de l'incapacité de l'appelant d'exercer une liberté fondamentale. Pour que l'État soit « vraiment [...] tenu responsable », l'appelant doit pouvoir établir, directement ou par inférence, que l'État est la

cause de son incapacité d'exercer une liberté fondamentale, en ce sens que l'État « orchestre, encourage ou tolère d'une manière substantielle la violation de libertés fondamentales » (par. 26).

223. Comme le reconnaît le juge Bastarache, au par. 42, les travailleurs faisaient face à d'importantes difficultés à se syndiquer avant l'adoption de la *LRT*. Vu ces difficultés historiques, je ne peux être d'accord avec sa conclusion au par. 45 :

Dans ce contexte, l'al. 3*b*) de la *LRT* n'a pas seulement pour effet de perpétuer une incapacité existante de s'organiser, mais de créer précisément l'effet paralysant que j'ai refusé de reconnaître dans *Delisle*.

224. À mon avis, les appelants n'ont pas réussi à établir que l'État est la cause de l'incapacité des travailleurs agricoles d'exercer une liberté fondamentale. Je conclus que l'al. 2*d*) n'impose pas en l'espèce d'obligation positive de protection ou d'inclusion à l'État. Par conséquent, l'effet de la disposition contestée ne porte pas atteinte à la liberté d'association des travailleurs agricoles.

## II. L'article 15

225. J'adopte la conclusion suivante du juge Sharpe en l'espèce ((1997), 155 D.L.R. (4th) 193, p. 216-217) :

[traduction] Cependant, en ce qui concerne la détermination des caractéristiques personnelles, la preuve soumise montre que les travailleurs agricoles forment un groupe disparate et hétérogène. Rien dans la preuve n'indique qu'ils s'identifient comme groupe du fait d'une caractéristique ou d'un trait personnel, hormis le fait de travailler dans le secteur agricole. La preuve indique que les propriétaires ou les exploitants agricoles ont également de faibles revenus et que beaucoup ont un niveau d'instruction peu élevé. La faible reconnaissance professionnelle et sociale dont jouissent les travailleurs agricoles s'apparente à celle d'autres travailleurs manuels. À mon avis, la preuve montre que la décision du législateur d'exclure les travailleurs agricoles du régime de négociation collective n'est pas le fruit d'idées préconçues concernant les caractéristiques personnelles des travailleurs agricoles, individuellement ou comme catégorie de personnes. Elle est plutôt attribuable à la perception, chez les responsables des orientations politiques, des caractéristiques et des circonstances propres au secteur agricole. La disposition portant exclusion a des répercussions sur le groupe varié des personnes qui travaillent dans ce secteur de l'économie et qui ne peuvent pas s'identifier par ailleurs comme formant un groupe.

Même si un sous-groupe de travailleurs saisonniers venant travailler en Ontario en application d'un programme fédéral très structuré peut se caractériser par la race et l'absence de citoyenneté, je ne vois pas en quoi leur situation étaye la thèse des demandeurs. Les travailleurs étrangers saisonniers n'étaient pas visés par la *LRTA*, ils ne sont pas assujettis à la *LRT* et ils n'obtiendraient pas le droit de se syndiquer ou de négocier collectivement, si les demandeurs avaient gain de cause.

Compte tenu de ces faits, la cause des demandeurs dépend en fin de compte de savoir si le désavantage économique dont souffre un groupe de travailleurs, considéré comme un groupe du seul fait qu'ils travaillent dans un secteur particulier de l'économie, constitue un motif analogue à ceux énumérés au par. 15(1). Il va sans dire que la sagesse, ou non, sur le plan des politiques de relations du travail, de la décision d'exclure les travailleurs agricoles du régime de négociation collective n'est pas pertinente à cet égard.

À mon avis, la situation désavantageuse des travailleurs agricoles ne suffit pas pour faire de la désignation dans la loi de la catégorie des "travailleurs agricole" un motif analogue aux fins de l'application de l'art. 15. Le désavantage économique résulte souvent d'une discrimination fondée sur un motif analogue, de sorte qu'il peut s'agir d'un indice de l'existence d'une telle discrimination.

Cependant, le désavantage économique peut avoir de nombreuses causes qui ne justifient pas un examen en fonction de l'art. 15, et la preuve d'un désavantage économique n'établit pas en soi la discrimination fondée sur un motif analogue au sens de l'art. 15. Selon moi, l'absence de preuve de caractéristiques ou traits analogues à ceux énumérés à l'art. 15 permettant de déterminer la composition du groupe des travailleurs agricoles, est fatale à la revendication fondée sur l'art. 15.

### III. Conclusion

226. Je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Je répondrais aux questions constitutionnelles de la manière suivante :

1. L'article 80 de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi*, L.O. 1995, ch. 1, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles
  - a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ou
  - b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?

Non.

2. L'alinéa 3b) de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, limite-t-il le droit des travailleurs agricoles
  - a) à la liberté d'association garantie par l'al. 2d) de la *Charte*, ou

- b) à l'égalité devant la loi et dans l'application de la loi ainsi qu'au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, que garantit l'art. 15 de la *Charte*?

Non.

3. Si la réponse à l'un ou l'autre des volets de la première ou deuxième question est affirmative, la limite est-elle néanmoins justifiée au sens de l'article premier de la *Charte* ?

Compte tenu des réponses données aux questions 1 et 2, il n'y a pas lieu de répondre à cette question.

*Pourvoi accueilli avec dépens, le juge Major est dissident.*

*Procureurs des appelants : Parliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto.*

*Procureur de l'intimé le procureur général de l'Ontario : Le procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureurs de l'intimée Fleming Chicks : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Le procureur général du Québec, Montréal.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Le procureur général de l'Alberta, Edmonton.*

*Procureurs de l'intervenant le Canadian Labour Congress : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenant le Labour Issues Coordinating Committee : Heenan Blaikie, Toronto.*