

**Robert Meredith and Brian Roach**  
(representing all members of the Royal  
Canadian Mounted Police) *Appellants*

v.

**Attorney General of Canada** *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,  
Attorney General of British Columbia,  
Attorney General for Saskatchewan,  
Attorney General of Alberta,  
Canadian Labour Congress,  
Professional Institute of the Public Service  
of Canada, Canadian Union of Public  
Employees, Local 675, Public Service  
Alliance of Canada, Confédération des  
syndicats nationaux and Union of Canadian  
Correctional Officers** *Interveners*

**INDEXED AS: MEREDITH v. CANADA (ATTORNEY  
GENERAL)**

**2015 SCC 2**

File No.: 35424.

2014: February 19; 2015: January 16.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein,  
Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF  
APPEAL**

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of association — Right to collective bargaining — Wage roll-back — Statutory limit on wage increases in public sector — Treasury Board unilaterally reducing previously agreed-upon wage increases for RCMP members — Federal wage restraint legislation subsequently enacted in response to global financial crisis, giving statutory effect to Treasury Board decision with respect to RCMP members — Whether legislation infringes constitutional guarantee of freedom of association — If so, whether infringement justifiable — Expenditure Restraint Act, S.C. 2009, c. 2, s. 393 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(d).*

**Robert Meredith et Brian Roach**  
(représentant tous les membres de la  
Gendarmerie royale du Canada) *Appellants*

c.

**Procureur général du Canada** *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,  
procureur général de la Colombie-Britannique,  
procureur général de la Saskatchewan,  
procureur général de l'Alberta, Congrès du  
travail du Canada, Institut professionnel  
de la fonction publique du Canada,  
Syndicat canadien de la fonction publique,  
section locale 675, Alliance de la Fonction  
publique du Canada, Confédération des  
syndicats nationaux et Syndicat des agents  
correctionnels du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : MEREDITH c. CANADA (PROCURER  
GÉNÉRAL)**

**2015 CSC 2**

N° du greffe : 35424.

2014 : 19 février; 2015 : 16 janvier.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel,  
Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'association — Droit de négocier collectivement — Réduction salariale — Loi restreignant les augmentations salariales dans le secteur public — Réduction unilatérale par le Conseil du Trésor des augmentations salariales déjà convenues pour les membres de la GRC — Loi fédérale sur le contrôle des salaires édictée subséquentement, en réaction à une crise financière mondiale, donnant un effet législatif à la décision du Conseil du Trésor relative aux membres de la GRC — La loi viole-t-elle la liberté d'association garantie par la Constitution? — Dans l'affirmative, la violation est-elle justifiable? — Loi sur le contrôle des dépenses, L.C. 2009, c. 2, art. 393 — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2d).*

The Treasury Board establishes the pay and allowances paid to members of the RCMP. In setting their pay, the Treasury Board considers recommendations developed through the Pay Council, an advisory board composed of representatives of RCMP management and RCMP members.

In June 2008 and in response to recommendations initially made by the Pay Council, the Treasury Board announced salary increases of 3.32%, 3.5% and 2% for RCMP members for the years 2008 to 2010, as well as increases in certain forms of supplemental compensation. A government-wide response to a global financial crisis led the Treasury Board to revisit its decision concerning RCMP wages for the fiscal years 2008-10. In December 2008, the Treasury Board communicated to the RCMP Commissioner a revised wage decision providing for salary increases of 1.5% in each of 2008, 2009 and 2010, in line with limits previously announced for the whole of the public sector. Members of the Staff Relations Representative Program's ("SRRP") National Executive Committee and the Pay Council approached Treasury Board officials and members of Cabinet to discuss the wage roll-back. All of their proposals for change were rejected.

Finally, in March 2009, the *Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393 ("ERA"), was enacted, imposing a limit of 1.5% on wage increases in the public sector for the 2008 to 2010 fiscal years. The ERA also prohibited any other increases to compensation but contained an exception for RCMP members permitting the negotiation of additional allowances as part of transformational initiatives within the RCMP.

M and R, who are members of the National Executive Committee of the SRRP, brought a constitutional challenge on behalf of all members of the RCMP, arguing that the December 2008 decision of the Treasury Board and the ERA violate the constitutional right to collective bargaining protected by s. 2(d) of the *Charter* by rolling back scheduled wage increases for RCMP members without prior consultation. They did not, however, challenge the constitutionality of the RCMP labour relations process.

A judge of the Federal Court declared that both the Treasury Board's December 2008 decision and the impugned provisions of the ERA violated s. 2(d) of the *Charter*. The judge found that the Pay Council was the only

Le Conseil du Trésor établit la solde et les indemnités versées aux membres de la GRC. Pour fixer leur solde, le Conseil du Trésor tient compte des recommandations élaborées par l'entremise du Conseil de la solde, un comité consultatif composé de représentants de la direction et des membres de la GRC.

Au mois de juin 2008, en réponse aux recommandations présentées initialement par le Conseil de la solde, le Conseil du Trésor a annoncé des hausses salariales de 3,32 %, 3,5 % et 2 % accordées aux membres de la GRC pour les années 2008 à 2010, ainsi que la majoration de certaines indemnités supplémentaires. La réaction gouvernementale à une crise financière mondiale a amené le Conseil du Trésor à réviser sa décision concernant la solde des membres de la GRC pour les années 2008 à 2010. En décembre 2008, le Conseil du Trésor a communiqué au commissaire de la GRC une décision révisée dans laquelle il accordait des augmentations salariales de 1,5 % pour chacune des années 2008, 2009 et 2010, en conformité avec les limites déjà annoncées pour l'ensemble du secteur public. Des membres du Comité exécutif national du Programme des représentants des relations fonctionnelles (« PRRF ») de la GRC et le Conseil de la solde ont pris contact avec des représentants du Conseil du Trésor et des membres du Cabinet pour discuter de la réduction des salaires. Toutes les modifications qu'ils ont proposées ont été rejetées.

Enfin, au mois de mars 2009, la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393 (« LCD »), a été adoptée, limitant à 1,5 % les augmentations salariales dans le secteur public pour les exercices 2008 à 2010. La LCD interdisait aussi toute autre augmentation de la rémunération, mais prévoyait une exception pour les membres de la GRC en permettant la négociation d'allocations additionnelles dans le cadre de toute initiative de transformation au sein de la GRC.

M et R, qui sont membres du Comité exécutif national du PRRF ont engagé une contestation constitutionnelle au nom de tous les membres de la GRC. Ils ont plaidé que la décision de décembre 2008 du Conseil du Trésor et la LCD, en réduisant sans consultation préalable les augmentations salariales prévues pour les membres de la GRC, violent le droit constitutionnel de négocier collectivement garanti par l'al. 2d) de la *Charte*. Ils n'ont toutefois pas contesté la constitutionnalité du processus des relations de travail de la GRC.

Une juge de la Cour fédérale a déclaré que la décision de décembre 2008 du Conseil du Trésor et les dispositions attaquées de la LCD violaient l'al. 2d) de la *Charte*. Elle a conclu que le Conseil de la solde était le

formal means by which RCMP members could collectively pursue goals relating to remuneration with the Treasury Board and that the Treasury Board's decision and the subsequently enacted *ERA* made it effectively impossible for the Pay Council to make representations on behalf of members of the RCMP and to have those representations considered in good faith. Neither violation was found to be saved by s. 1 of the *Charter*. The Federal Court of Appeal disagreed. Having found that the *ERA* gave statutory effect to the Treasury Board's December 2008 decision, and that it was the constitutionality of that Act which was truly at issue, the Court of Appeal found that the *ERA* did not violate the freedom of association of RCMP members. It allowed the appeal.

*Held* (Abella J. dissenting): The appeal should be dismissed. The *ERA* does not infringe s. 2(d) of the *Charter*. Rolling back scheduled wage increases for RCMP members without prior consultation does not infringe their constitutional right to collective bargaining.

*Per* McLachlin C.J. and LeBel, Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ.: For the reasons given in the companion case, *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3 (“*MPAO*”), s. 2(d) of the *Charter* protects RCMP members' freedom to associate and pursue their workplace goals through collective bargaining. In the absence of a true collective bargaining process, RCMP members used the Pay Council to develop recommendations for members' pay and to advance their compensation-related goals. The *Charter* protects that associational activity, even though the Pay Council process is part of the scheme found to be constitutionally inadequate in *MPAO*. Despite the deficiencies in the Pay Council process, it nonetheless constitutes associational activity that attracts *Charter* protection.

Interference with a constitutionally inadequate labour relations process may attract scrutiny under s. 2(d). However, in this case, the *ERA* did not substantially interfere with the process so as to infringe RCMP members' freedom of association. The limits imposed by the *ERA* were shared by all public servants, were consistent with the going rate reached in agreements concluded elsewhere in the core public administration and did not preclude consultation on other compensation-related issues, either in the past or the future. Furthermore, the *ERA* did not prevent the consultation process from moving forward.

seul mécanisme formel qui permettait aux membres de la GRC de poursuivre collectivement des objectifs liés à la rémunération avec le Conseil du Trésor, et que la décision du Conseil du Trésor et la *LCD* adoptée par la suite ont rendu de fait impossible pour le Conseil de la solde de présenter des observations au nom des membres de la GRC et de les voir prises en compte de bonne foi. Elle a statué qu'aucune de ces violations n'était justifiée au regard de l'article premier de la *Charte*. La Cour d'appel fédérale a exprimé son désaccord. Après avoir conclu que la *LCD* donnait un effet législatif à la décision de décembre 2008 du Conseil du Trésor et que la véritable question en litige avait trait à la constitutionnalité de cette loi, la Cour d'appel fédérale a décidé que la *LCD* ne portait pas atteinte à la liberté d'association des membres de la GRC et elle a accueilli l'appel.

*Arrêt* (la juge Abella est dissidente) : Le pourvoi est rejeté. La *LCD* ne viole pas l'al. 2d) de la *Charte*. La réduction sans consultation préalable des augmentations salariales prévues pour les membres de la GRC ne porte pas atteinte à leur droit constitutionnel de négocier collectivement.

*La* juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Cromwell, Karakatsanis et Wagner : Pour les motifs exposés dans l'arrêt connexe *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3 (« *APMO* »), l'al. 2d) de la *Charte* protège la liberté des membres de la GRC de s'associer et de poursuivre leurs objectifs liés au travail au moyen de la négociation collective. En l'absence d'un processus véritable de négociation collective, les membres de la GRC se sont servis du Conseil de la solde en vue d'élaborer des recommandations au sujet de leur solde et d'atteindre leurs objectifs liés à la rémunération. La *Charte* protège cette activité associative, même si le processus du Conseil de la solde fait partie du régime qui, dans *APMO*, a été jugé inadéquat du point de vue constitutionnel. Malgré les vices qui l'affectent, le processus du Conseil de la solde constitue tout de même une activité associative qui bénéficie de la protection de la *Charte*.

Une entrave à un processus de relations de travail inadéquat au plan constitutionnel peut être l'objet d'un examen constitutionnel à l'égard des exigences de l'al. 2d). En l'espèce toutefois, la *LCD* n'a pas entravé de façon substantielle le processus de sorte qu'elle a porté atteinte à la liberté d'association des membres de la GRC. Les restrictions imposées par la *LCD* s'appliquaient à l'ensemble des fonctionnaires; elles correspondaient au taux courant établi dans des ententes conclues avec d'autres groupes dans l'administration publique centrale et n'interdisaient pas la consultation sur d'autres questions salariales, que

An exception for RCMP members included in the *ERA* allowed RCMP members to obtain significant benefits as a result of subsequent proposals brought forward through the existing Pay Council process. Actual outcomes are not determinative of a s. 2(d) analysis, but, in this case, the evidence of outcomes supports a conclusion that the impact of the enactment of the *ERA* on the associational activity of RCMP members was minor.

Simply put, the Pay Council continued to afford RCMP members a process for consultation on compensation-related issues within the constitutionally inadequate labour relations scheme that was then in place. The *ERA* and the government's course of conduct cannot be said to have substantially impaired the collective pursuit of the workplace goals of RCMP members. It is therefore unnecessary to comment on the application of s. 1 of the *Charter*.

*Per* Rothstein J.: There is agreement with the majority that there was no s. 2(d) violation in this case. However, the majority in *MPAO* made no findings with regard to the Pay Council process and the constitutionality of that process has not been challenged in this appeal. Accordingly, it must be assumed to be *Charter* compliant for the purposes of this appeal.

The December 2008 decision rolling back RCMP members' previously agreed-to wage increases was an interim measure designed to ensure that the RCMP's scheduled wage increases would not come into effect before wage restraint legislation could be enacted. That decision was subsequently overridden by the enactment of the *ERA*. It is therefore the validity of the *ERA* that is at issue here and the correct framework to analyse its validity is to ask whether the Act rendered meaningful collective bargaining for RCMP members, via the Pay Council process, effectively impossible.

The facts of this case unfolded in the midst of the 2008 global financial crisis. Though not determinative, this context is relevant to the inquiry into the adequacy of the government's consultation with the Pay Council. That context does not excuse the government's failure to consult before the December 2008 decision, but it helps us to understand the manner in which the process leading to the enactment of the *ERA* unfolded.

ce soit pour le passé ou pour l'avenir. Qui plus est, la *LCD* n'empêchait pas la poursuite du processus de consultation. Une exception prévue dans la *LCD* à l'égard des membres de la GRC leur a permis d'obtenir d'importants avantages à la suite de propositions ultérieures présentées dans le cadre du processus du Conseil de la solde. Les résultats concrets ne sont pas déterminants dans une analyse relative à l'al. 2d), mais ceux qui ont été mis en preuve en l'espèce étayent une conclusion selon laquelle l'adoption de la *LCD* a eu des répercussions mineures sur les activités associatives des membres de la GRC.

Bref, le Conseil de la solde a continué d'offrir aux membres de la GRC un processus de consultation sur les questions de rémunération en dépit du régime de relations de travail constitutionnellement défectueux alors en place. On ne saurait alors affirmer que la *LCD* et la conduite du gouvernement ont entravé de façon substantielle, pour les membres de la GRC, la poursuite collective de leurs objectifs liés au travail. Il n'est donc pas nécessaire de faire des commentaires sur l'application de l'article premier de la *Charte*.

*Le* juge Rothstein : Les juges majoritaires ont raison d'affirmer qu'il n'y a pas eu violation de l'al. 2d) en l'espèce. Cependant, dans l'arrêt *APMO*, les juges majoritaires n'ont tiré aucune conclusion au sujet du processus du Conseil de la solde, et la validité constitutionnelle de ce processus n'a pas été contestée en l'espèce. Pour le besoin du présent pourvoi, il faut en conséquence présumer qu'il est conforme à la *Charte*.

La décision du mois de décembre 2008 réduisant les hausses salariales déjà consenties aux membres de la GRC constituait une mesure provisoire visant à éviter que les hausses salariales prévues à l'égard de la GRC prennent effet avant l'édiction de la loi de contrôle des dépenses. Cette décision a subséquentement été écartée par l'édiction de la *LCD*. C'est donc la validité de la *LCD* qui est en cause dans le présent pourvoi et le cadre approprié pour en analyser la validité consiste à déterminer si la loi a effectivement rendu impossible pour les membres de la GRC une négociation collective véritable au moyen du processus du Conseil de la solde.

Les faits sont survenus au milieu de la crise financière qui a secoué le monde en 2008. Sans être déterminant, ce contexte est utile pour juger si les consultations que le gouvernement a menées avec le Conseil de la solde ont été suffisantes. Ce contexte n'excuse pas le défaut du gouvernement de procéder à des consultations avant la décision du mois de décembre 2008, mais il nous aide à comprendre de quelle manière s'est déroulé le processus ayant conduit à l'adoption de la *LCD*.

A contextual approach in this case requires an examination of the impact of the *ERA* on the ability of the Pay Council to engage in good faith exchanges with RCMP management. The *ERA* did place limits on the wage increases of RCMP members for three fiscal years. However, it did not completely restrict all compensation increases and it did not make collective bargaining effectively impossible for RCMP members. While the *ERA* precluded negotiations on the issue of wages for a limited period of time, there were other areas in which the members could see their compensation increase. And, pursuant to s. 62 of the *ERA*, members were able to negotiate an allowance increase for themselves. Although results of collective bargaining are not guaranteed under s. 2(d) of the *Charter*, the fact that such allowances were approved in a period of serious budgetary restraint is an important contextual factor in evaluating whether the *ERA* made collective bargaining effectively impossible for RCMP members.

After the December 2008 decision, members of the Pay Council and SRRP had several opportunities to meet with government representatives about the yet-to-be enacted *ERA*. These meetings constituted good faith and meaningful consultation that remedied the government's earlier failure to consult RCMP members. Government representatives demonstrated an openness to negotiate on compensation issues and to engage with the members.

The constitutionality of the *ERA* rests on whether its provisions make collective bargaining between the government and RCMP members effectively impossible, not on the manner in which the law was enacted. The restriction on wage increases imposed by the *ERA* was undoubtedly not the result that RCMP members hoped for. But so long as good faith consultation took place, their dissatisfaction with the result has no bearing on the constitutional analysis. The *ERA* did not make meaningful collective bargaining effectively impossible.

*Per* Abella J. (dissenting): The federal government's unilateral decision to roll back the agreed-upon RCMP pay increases through the *ERA* was unconstitutional. The increases themselves were the result of an extensive consultation process with the RCMP. The absence of any

L'analyse contextuelle en l'espèce requiert l'examen des conséquences de la *LCD* sur la possibilité pour le Conseil de la solde de procéder à des échanges de bonne foi avec la direction de la GRC. La *LCD* a effectivement restreint pour une période de trois ans les hausses salariales des membres de la GRC. Toutefois, elle n'a pas complètement exclu toute augmentation de la rémunération, et elle n'a pas rendu effectivement impossible toute négociation collective pour les membres de la GRC. La *LCD* empêchait les négociations sur la question salariale pour une période de temps limitée, mais d'autres aspects de la rémunération des membres de la GRC pouvaient donner lieu à une augmentation de leur rémunération. Conformément à l'art. 62 de la *LCD*, les membres ont pu négocier une augmentation de leurs allocations. Bien que l'al. 2d) de la *Charte* ne garantisse pas l'issue de la négociation collective, le fait que ces allocations aient été approuvées durant une période de sévères restrictions budgétaires constitue un facteur contextuel important pour déterminer si la *LCD* a fait en sorte qu'il a été effectivement impossible pour les membres de la GRC de négocier collectivement.

Après la décision du mois de décembre 2008, les membres du Conseil de la solde et du PRRF ont eu plusieurs occasions de rencontrer des représentants du gouvernement et de discuter avec eux de la *LCD* avant qu'elle soit édictée. Ces rencontres ont constitué des consultations véritables menées de bonne foi qui ont remédié au défaut antérieur du gouvernement de consulter les membres de la GRC. Les représentants du gouvernement se sont montrés ouverts à négocier les questions de rémunération et à échanger avec les membres de la GRC.

La constitutionnalité de la *LCD* dépend de la réponse à la question de savoir si ses dispositions rendent effectivement impossible la négociation collective entre le gouvernement et les membres de la GRC, et non de la façon dont la loi a été édictée. La restriction des augmentations salariales par la *LCD* ne constituait certainement pas le résultat souhaité par les membres de la GRC. Mais dès lors que des consultations ont été menées de bonne foi, leur insatisfaction quant à l'issue de ces consultations n'a aucune incidence sur l'analyse constitutionnelle. La *LCD* n'a pas rendu effectivement impossible la tenue de négociations collectives véritables.

*La* juge Abella (dissidente) : La décision unilatérale du gouvernement fédéral de réduire, par application de la *LCD*, les augmentations salariales convenues avec la GRC était inconstitutionnelle. Les augmentations elles-mêmes résultaient d'un vaste processus de consultation

meaningful opportunity for the RCMP to make representations about the extent and impact of the rollbacks had the effect of completely nullifying the right to a meaningful consultation process. This conduct was precisely what led this Court, in *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, [2007] 2 S.C.R. 391, to find an unjustified infringement of s. 2(d).

An employer cannot unilaterally reduce employees' wages, and must give them an opportunity to make meaningful representations. The unilateral rollback of the RCMP's agreed-upon wage increases without any such prior consultation is a substantial interference with the bargaining process. The fact that the rollbacks were for a three-year period and did not preclude discussion on some other issues did not diminish the severity of the breach.

This breach does not survive the s. 1 proportionality analysis. The government's articulated objectives for the *ERA* were to reduce wage pressure in the private sector, to demonstrate leadership by showing economic restraint in the use of public funds and to manage public sector wage costs to ensure fiscal stability. Even in the midst of a fiscal crisis, however, there are limits on the extent to which the government can restrain public sector wages that are the subject of collective agreements.

While wage rollbacks may technically be seen to be rationally connected to fiscal stability and responsibility, the refusal to engage in any meaningful form of consultation is not. Treasury Board consulted directly with all 17 bargaining agents of the core public service before the *ERA* was enacted. There is nothing in the record to explain what made the RCMP singularly ineligible for discussions about whether or how to roll back its agreed-upon wage package, or how refusing to engage in such discussions furthered the government's ability to address its fiscal concerns.

But even if rationally connected, the unilateral rollback cannot be said to be minimally impairing. Because meaningful consultation took place with almost every other bargaining agent in the core public service, it is clear that less infringing options than a complete absence of negotiations were available to the government. The breach of s. 2(d) cannot therefore be justified under s. 1.

avec la GRC. L'absence de toute occasion véritable pour la GRC de présenter des observations au sujet de la portée et des répercussions de la réduction a eu pour effet de réduire à néant le droit à un processus véritable de consultation. C'est précisément une conduite de ce genre qui a amené notre Cour à conclure, dans *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, à l'existence d'une atteinte injustifiée à l'al. 2d).

Un employeur ne peut réduire unilatéralement les salaires des employés et doit leur donner une occasion de présenter des observations utiles. La réduction unilatérale, sans consultation préalable, des augmentations salariales convenues pour la GRC constitue une entrave substantielle au processus de négociation. Le fait que les réductions s'appliquaient pendant une période de trois ans et qu'elles n'interdisaient pas les discussions sur certains autres points n'a pas atténué la gravité de l'atteinte.

Cette atteinte ne résiste pas à l'analyse de la proportionnalité de l'article premier. Les objectifs déclarés du gouvernement, en ce qui concerne la *LCD*, étaient de réduire la pression sur les salaires dans le secteur privé, de montrer la voie à suivre en faisant preuve de retenue dans l'utilisation des fonds publics et de gérer la charge salariale du secteur public de façon à assurer une stabilité financière. Toutefois, même en pleine crise financière, il y a des limites aux restrictions que le gouvernement peut imposer aux salaires du secteur public qui font l'objet de conventions collectives.

Même si les réductions salariales peuvent en principe paraître rationnellement liées à la stabilité et à la responsabilité financières, le refus de prendre part à toute forme de consultation véritable n'y est pas lié. Le Conseil du Trésor a directement consulté tous les 17 agents négociateurs de la fonction publique fédérale centrale avant l'adoption de la *LCD*. Rien au dossier n'explique pourquoi la GRC uniquement n'a pas eu droit à des discussions relatives à l'opportunité de la réduction des augmentations salariales convenues et à la façon de l'appliquer, et rien n'explique comment le refus de prendre part à de telles discussions a pu aider le gouvernement à faire face à ses préoccupations d'ordre financier.

Toutefois, même s'il existe un lien rationnel, on ne saurait affirmer que la réduction unilatérale constituait une atteinte minimale. Parce que des consultations véritables ont eu lieu avec presque tous les autres agents négociateurs de la fonction publique fédérale centrale, il est clair que le gouvernement disposait d'options moins attentatoires qu'une absence totale de négociations. La violation de l'al. 2d) ne peut en conséquence être justifiée au regard de l'article premier.

**Cases Cited**

By McLachlin C.J. and LeBel J.

**Referred to:** *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3.

By Rothstein J.

**Referred to:** *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3; *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319.

By Abella J. (dissenting)

*Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Re British Columbia Railway Co. and General Truck Drivers and Helpers Union, Local No. 31*, Board of Arbitration, Vancouver, June 1, 1976; *Workplace Health, Safety and Compensation Commission (Re)*, [2005] N.B.L.E.B.D. No. 60 (QL); *Re Canadian Union of Public Employees and Province of New Brunswick* (1982), 49 N.B.R. (2d) 31; *Halifax (Regional Municipality) and I.A.F.F., Loc. 268 (Re)* (1998), 71 L.A.C. (4th) 129; *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 36 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 24 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2011] N.B.L.E.B.D. No. 12 (QL); *New Brunswick (Board of Management) and N.B.U.P.P.E.* (2010), 184 C.L.R.B.R. (2d) 72; *New Brunswick (Board of Management) v. N.B.U.P.P.E.*, 2006 CarswellNB 332 (WL Can.); *Prince Edward Island (Department of Health & Wellness) v. P.E.I.U.P.S.E.*, 2010 CarswellPEI 78 (WL Can.); *N.B.T.F. v. New Brunswick (Board of Management)*, 2004 CarswellNB 653 (WL Can.); *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199.

**Jurisprudence**

Citée par la juge en chef McLachlin et le juge LeBel

**Arrêts mentionnés :** *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3.

Citée par le juge Rothstein

**Arrêts mentionnés :** *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319.

Citée par la juge Abella (dissidente)

*Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Re British Columbia Railway Co. and General Truck Drivers and Helpers Union, Local No. 31*, Board of Arbitration, Vancouver, June 1, 1976; *Workplace Health, Safety and Compensation Commission (Re)*, [2005] N.B.L.E.B.D. No. 60 (QL); *Re Canadian Union of Public Employees and Province of New Brunswick* (1982), 49 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 31; *Halifax (Regional Municipality) and I.A.F.F., Loc. 268 (Re)* (1998), 71 L.A.C. (4th) 129; *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 36 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 24 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2011] N.B.L.E.B.D. No. 12 (QL); *New Brunswick (Board of Management) and N.B.U.P.P.E.* (2010), 184 C.L.R.B.R. (2d) 72; *New Brunswick (Board of Management) c. N.B.U.P.P.E.*, 2006 CarswellNB 332 (WL Can.); *Prince Edward Island (Department of Health & Wellness) c. P.E.I.U.P.S.E.*, 2010 CarswellPEI 78 (WL Can.); *N.B.T.F. c. New Brunswick (Board of Management)*, 2004 CarswellNB 653 (WL Can.); *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199.

**Statutes and Regulations Cited**

- Bill C-10, *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on January 27, 2009 and related fiscal measures*, 2nd Sess., 40th Parl., cl. 393, s. 62 (first reading).
- Budget Implementation Act*, 2009, S.C. 2009, c. 2, s. 393.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(d).
- Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393, ss. 16, 35, 38, 43, 44 to 49, 57, 62.
- Health and Social Services Delivery Improvement Act*, S.B.C. 2002, c. 2, Part 2.
- Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22 [as en. by *Public Service Modernization Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2], s. 2(1) “employee”.
- Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10, s. 22(1).

**Authors Cited**

- Canada. Minister of Finance. *Protecting Canada’s Future: Economic and Fiscal Statement, November 27, 2008*. Ottawa: Department of Finance, 2008.
- Corry, David J. *Collective Bargaining and Agreement*, vol. 2, *Collective Agreement Annotated*. Toronto: Canada Law Book, 1997 (loose-leaf updated March 2014, release 19).
- International Labour Office. *Collective bargaining in the public service: A way forward*. International Labour Conference, 102nd Sess., Report III (Part 1B). Geneva: The Office, 2013.
- International Labour Organization. *Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 5th (rev.) ed. Geneva: International Labour Office, 2006.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Nadon, Dawson and Trudel JJ.A.), 2013 FCA 112, 444 N.R. 129, 360 D.L.R. (4th) 352, 280 C.R.R. (2d) 158, 2013 CLLC ¶220-034, [2013] F.C.J. No. 465 (QL), 2013 CarswellNat 1114 (WL Can.), setting aside a decision of Heneghan J., 2011 FC 735, 392 F.T.R. 25, 240 C.R.R. (2d) 204, [2011] F.C.J. No. 948 (QL), 2011 CarswellNat 2356 (WL Can.). Appeal dismissed, Abella J. dissenting.

*Christopher Rootham and Alison McEwen*, for the appellants.

**Lois et règlements cités**

- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2d).
- Health and Social Services Delivery Improvement Act*, S.B.C. 2002, c. 2, partie 2.
- Loi d’exécution du budget de 2009*, L.C. 2009, c. 2, art. 393.
- Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, c. R-10, art. 22(1).
- Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393, art. 16, 35, 38, 43, 44 à 49, 57, 62.
- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22 [éd. par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2], art. 2(1) « fonctionnaire ».
- Projet de loi C-10, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 janvier 2009 et mettant en œuvre des mesures fiscales connexes*, 2<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> lég., art. 393, art. 62 (première lecture).

**Doctrine et autres documents cités**

- Bureau international du Travail. *La négociation collective dans la fonction publique : un chemin à suivre*, Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> sess., Rapport III (Partie 1B), Genève, Le Bureau, 2013.
- Canada. Ministre des Finances. *Protéger l’avenir du Canada : Énoncé économique et financier, le 27 novembre 2008*, Ottawa, Ministère des Finances, 2008.
- Corry, David J. *Collective Bargaining and Agreement*, vol. 2, *Collective Agreement Annotated*, Toronto, Canada Law Book, 1997 (loose-leaf updated March 2014, release 19).
- Organisation internationale du Travail. *La liberté syndicale : Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d’administration du BIT*, 5<sup>e</sup> éd. (rév.), Genève, Bureau international du Travail, 2006.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Nadon, Dawson et Trudel), 2013 CAF 112, 444 N.R. 129, 360 D.L.R. (4th) 352, 280 C.R.R. (2d) 158, 2013 CLLC ¶220-034, [2013] F.C.J. No. 465 (QL), 2013 CarswellNat 1114 (WL Can.), qui a infirmé une décision de la juge Heneghan, 2011 CF 735, 392 F.T.R. 25, 240 C.R.R. (2d) 204, [2011] A.C.F. n° 948 (QL), 2011 CarswellNat 4080 (WL Can.). Pourvoi rejeté, la juge Abella est dissidente.

*Christopher Rootham et Alison McEwen*, pour les appelants.



*Peter Southey, Donnaree Nygard and J. Sanderson Graham*, for the respondent.

*Robin K. Basu and Michael S. Dunn*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Karen Horsman, Jonathan Penner and Keith Evans*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Graeme G. Mitchell, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Roderick S. Wiltshire*, for the intervener the Attorney General of Alberta.

*Steven Barrett and Ethan Poskanzer*, for the intervener the Canadian Labour Congress.

*Fay Faraday*, for the intervener the Professional Institute of the Public Service of Canada.

*Annick Desjardins*, for the intervener the Canadian Union of Public Employees, Local 675.

*Andrew Raven, Andrew Astritis and Morgan Rowe*, for the intervener the Public Service Alliance of Canada.

*Éric Lévesque*, for the interveners Confédération des syndicats nationaux and the Union of Canadian Correctional Officers.

The judgment of McLachlin C.J. and LeBel, Cromwell, Karakatsanis and Wagner J.J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE AND LEBEL J. —

## I. Introduction

[1] This appeal raises the question whether the *Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393 (“ERA”), violates the guarantee of freedom of association in s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and if so, whether the infringement is justified under s. 1. The appellants are serving members of the Royal Canadian Mounted Police

*Peter Southey, Donnaree Nygard et J. Sanderson Graham*, pour l’intimé.

*Robin K. Basu et Michael S. Dunn*, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

*Karen Horsman, Jonathan Penner et Keith Evans*, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Graeme G. Mitchell, c.r.*, pour l’intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Roderick S. Wiltshire*, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

*Steven Barrett et Ethan Poskanzer*, pour l’intervenant le Congrès du travail du Canada.

*Fay Faraday*, pour l’intervenant l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

*Annick Desjardins*, pour l’intervenant le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675.

*Andrew Raven, Andrew Astritis et Morgan Rowe*, pour l’intervenante l’Alliance de la Fonction publique du Canada.

*Éric Lévesque*, pour les intervenants la Confédération des syndicats nationaux et le Syndicat des agents correctionnels du Canada.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Cromwell, Karakatsanis et Wagner rendu par

LA JUGE EN CHEF ET LE JUGE LEBEL —

## I. Introduction

[1] Dans le présent pourvoi, notre Cour doit décider si la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393 (« LCD »), porte atteinte à la liberté d’association garantie à l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, dans l’affirmative, si cette atteinte est justifiée au sens de l’article premier. Les appelants sont des membres actifs de

(“RCMP”) who were elected to the national executive of the Staff Relations Representative Program (“SRRP”). They argue that the *ERA*, by rolling back scheduled wage increases for RCMP members without prior consultation, violates the members’ constitutional right to collective bargaining, as recognized in *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391.

[2] This case was heard together with a related appeal challenging the constitutionality of the RCMP labour relations regime, which prohibits RCMP members from bargaining through an independent union or employee association: *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3 (“*MPAO*”). In the companion case, we affirm and explain the protection afforded to collective bargaining by the freedom of association set out at s. 2(*d*) of the *Charter*.

[3] In *MPAO*, we have concluded that the imposition of the SRRP, combined with a prohibition on collective bargaining by RCMP members, infringes s. 2(*d*) and is not saved under s. 1. As stated at para. 9 of our reasons in that case, the SRRP is the “core component” of the labour relations system currently in place at the RCMP, though it is complemented by two other bodies — the Pay Council and the Mounted Police Members’ Legal Fund, a non-profit corporation funded through membership dues that provides legal assistance to RCMP members on employment-related issues. As detailed below, the Pay Council process depends on the existence of the SRRP and therefore cannot survive (at least in its current form) the conclusion in *MPAO* that the SRRP, within the existing RCMP labour relations system, unconstitutionally impairs the s. 2(*d*) rights of RCMP members. The Pay Council process is part of the scheme found to be constitutionally inadequate in *MPAO*.

la Gendarmerie royale du Canada (« GRC ») élus à l’exécutif national du Programme des représentants des relations fonctionnelles (« PRRF »). Ils plaident que la *LCD*, en réduisant sans consultation préalable les augmentations salariales prévues pour les membres de la GRC, viole leur droit constitutionnel de négocier collectivement, que reconnaît l’arrêt *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391.

[2] La présente affaire a été entendue en même temps qu’un appel connexe dans lequel on conteste la constitutionnalité du régime de relations de travail de la GRC, qui interdit aux membres de cet organisme de négocier par l’entremise d’un syndicat indépendant ou d’une association d’employés : *Association de la police montée de l’Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3 (« *APMO* »). Dans le pourvoi connexe, nous confirmons et expliquons la protection de la négociation collective par la liberté d’association garantie à l’al. 2*d*) de la *Charte*.

[3] Dans *APMO*, nous avons conclu que l’imposition du PRRF, conjuguée à l’interdiction faite aux membres de la GRC de négocier collectivement, viole l’al. 2*d*) et n’est pas justifiée au regard de l’article premier. Comme nous l’avons indiqué au par. 9 de nos motifs dans cette affaire, le PRRF est « au cœur » du régime de relations de travail actuellement en vigueur au sein de la GRC, même si s’ajoutent à lui deux autres organismes — le Conseil de la solde de la GRC et le Fonds de recours juridique des membres de la Gendarmerie, une société sans but lucratif financée par les cotisations de ses adhérents, qui offre aux membres de la GRC une aide juridique pour des questions liées à l’emploi. Comme nous l’expliquerons en détail ci-après, le processus du Conseil de la solde dépend de l’existence du PRRF et ne peut donc subsister (tout au moins dans sa forme actuelle) puisque, suivant la conclusion tirée dans *APMO*, dans le régime de relations de travail actuellement en vigueur à la GRC, le PRRF viole de façon inconstitutionnelle les droits que l’al. 2*d*) garantit aux membres de la GRC. Le processus du Conseil de la solde fait partie du régime qui, dans *APMO*, a été jugé inadéquat du point de vue constitutionnel.

[4] This creates difficulties in the present appeal, as we must determine whether s. 2(d) can apply in the absence of a constitutionally adequate process of collective bargaining. The appellants do not challenge the constitutionality of the Pay Council process in these proceedings; they take no position on that issue as it arises in *MPAO*. In our view, despite the deficiencies in the Pay Council process, it nonetheless constitutes associational activity that attracts *Charter* protection. The question to be determined on this appeal is whether the *ERA* amounted to substantial interference with that activity despite its constitutional deficiencies. We conclude that it did not and would dismiss the appeal.

## II. Background

### A. *The Pay Council*

[5] The definition of “employee” in s. 2(1) of the *Public Service Labour Relations Act* (“*PSLRA*”), enacted by the *Public Service Modernization Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2, excludes RCMP members from the labour relations regime governed by the *PSLRA*. They are not permitted to unionize or attempt to bargain collectively. The *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10, s. 22(1), provides that the Treasury Board shall establish the pay and allowances paid to members of the RCMP. The Treasury Board is a committee of the federal Cabinet and deals with public sector unions and employee representatives through intermediaries. In the case of RCMP members, the relevant intermediaries are the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the “Minister”) and the RCMP Commissioner. In setting members’ pay, the Treasury Board responds to requests from the Minister, who, in turn, acts on recommendations received from the RCMP Commissioner. These recommendations are developed through an advisory board called the Pay Council.

[6] The Pay Council is a committee established by the RCMP Commissioner in 1996. It has no legislative

[4] Cette situation crée des difficultés en l’espèce, car nous devons décider si l’al. 2d) peut s’appliquer en l’absence d’un processus de négociation collective adéquat sur le plan constitutionnel. En effet, les appelants ne contestent pas la constitutionnalité du processus du Conseil de la solde dans la présente instance; ils ne prennent pas position sur cette question, car celle-ci est soulevée dans *APMO*. À notre avis, malgré les vices qui l’affectent, le processus du Conseil de la solde constitue tout de même une activité associative qui bénéficie de la protection de la *Charte*. La question à trancher dans le présent pourvoi est donc de savoir si la *LCD* représentait une entrave substantielle à cette activité malgré ses vices constitutionnels. Nous concluons que ce n’était pas le cas et nous sommes d’avis de rejeter le pourvoi.

## II. Contexte

### A. *Le Conseil de la solde*

[5] L’alinéa d) de la définition de « fonctionnaire » au par. 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (« *LRTFP* »), adoptée par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2, exclut les membres de la GRC du régime de relations de travail que prévoit la *LRTFP*. Ceux-ci ne peuvent se syndiquer ni tenter de négocier collectivement. Le paragraphe 22(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, c. R-10, prévoit que le Conseil du Trésor établit la solde et les indemnités versées aux membres de la GRC. Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet fédéral et traite avec les syndicats et les représentants des employés du secteur public au moyen d’intermédiaires. Dans le cas des membres de la GRC, ces intermédiaires sont le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le « ministre ») et le commissaire de la GRC. Pour fixer la solde des membres, le Conseil du Trésor répond aux demandes du ministre, qui agit lui-même sur la base des recommandations du commissaire de la GRC. Ces recommandations sont élaborées par l’entremise d’un comité consultatif appelé le Conseil de la solde.

[6] Le Conseil de la solde forme un comité que le commissaire de la GRC a créé en 1996. Il ne possède

basis. The Pay Council consists of five members: two representatives of management, two representatives of RCMP members, and a neutral chairperson appointed by the Commissioner. Of the two members' representatives, one is the Chair of the SRRP's Pay and Benefits Committee, and the other is an external compensation consultant appointed by the Commissioner on the advice of the SRRP National Executive Committee. The structure and operation of the SRRP is considered more fully in *MPAO*, released concurrently.

*B. The ERA and Its Impact on RCMP Wage Levels*

[7] The Pay Council develops its recommendations for RCMP members' pay and benefits with reference to a comparator group of eight Canadian police forces. The Pay Council aims to provide compensation placing the RCMP near the average of the top three comparator police forces. The anticipated wage increases at issue on this appeal were first discussed in 2007 and cover the years 2008, 2009 and 2010. The Pay Council's recommendations for those years were forwarded to the Commissioner and, subsequently, to the Minister and the Treasury Board. On June 26, 2008, the Treasury Board announced salary increases of 3.32%, 3.5% and 2% for 2008-10. Certain supplemental compensation was also increased: a doubling of service pay (an annual lump sum payment based on years of service) and an increase in the Field Trainer Allowance. These pay levels would have placed total compensation within the Pay Council's target range, the average compensation of the top three Canadian comparator police forces.

[8] According to the respondent, a change in economic circumstances led the government to revisit these increases. The collapse of the U.S. housing

aucun fondement législatif. Le Conseil de la solde est composé de cinq membres : deux représentants de l'organisation, deux représentants des membres de la GRC et un président neutre nommé par le commissaire. L'un des deux représentants des membres est le président du Comité de la solde et des avantages du PRRF, et l'autre est un conseiller externe en rémunération nommé par le commissaire sur le conseil du Comité exécutif national du PRRF. L'organisation et le fonctionnement du PRRF sont examinés plus en détail dans l'arrêt *APMO*, rendu simultanément.

*B. La LCD et ses répercussions sur les niveaux de rémunération de la GRC*

[7] Le Conseil de la solde élabore ses recommandations au sujet de la solde et des avantages sociaux des membres de la GRC en fonction d'un groupe de comparaison référentiel de huit corps policiers canadiens. Il a pour objectif de recommander une rémunération qui situe la GRC près de la moyenne des trois corps policiers les mieux rémunérés dans le groupe de comparaison. Les augmentations de salaire prévues qui sont en cause en l'espèce ont fait pour la première fois l'objet de discussions en 2007 et s'appliquaient aux années 2008, 2009 et 2010. Les recommandations du Conseil de la solde relatives à ces années ont été transmises au commissaire et, par la suite, au ministre ainsi qu'au Conseil du Trésor. Le 26 juin 2008, le Conseil du Trésor a annoncé des hausses salariales de 3,32 %, 3,5 % et 2 % pour les années 2008 à 2010. Certaines indemnités supplémentaires ont également été majorées : la solde de service (une somme forfaitaire annuelle calculée en fonction du nombre d'années de service) a été doublée et l'indemnité aux moniteurs de formation pratique a été augmentée. Ces niveaux de solde auraient placé la rémunération totale des membres de la GRC dans la fourchette cible du Conseil de la solde, soit la rémunération moyenne des trois corps policiers canadiens les mieux rémunérés dans le groupe de comparaison.

[8] Selon l'intimé, l'évolution de la situation économique a amené le gouvernement à revoir ces augmentations. L'effondrement du marché américain de

market in the summer of 2007 resulted in a global financial crisis that reached its peak in the fall of 2008. As is well known, this crisis included the bankruptcy of the American investment bank Lehman Brothers and the near-collapse of other significant financial institutions. Projections of gross domestic product growth fell dramatically, and unemployment in Canada rose sharply in November 2008.

[9] The Minister of Finance, Hon. James M. Flaherty, delivered an economic and fiscal statement on November 27, 2008 (*Protecting Canada's Future: Economic and Fiscal Statement, November 27, 2008* (2008) (“*Statement*”). The *Statement* projected budget deficits for fiscal years 2009-10, 2010-11 and 2011-12, and proposed wide-ranging economic measures intended to stabilize the financial system and enhance credit availability to Canadian businesses affected by the global credit crisis. At the same time, the government implemented a review of public spending, including public sector wages and salaries. As a result, the Treasury Board Secretariat recommended limiting spending on compensation. Where collective bargaining was underway, the Treasury Board Secretariat provided its negotiators with a mandate to bargain within certain wage increase limits. The *Statement* announced the government's intention to introduce wage restraint legislation — to limit or roll back wage increases for the public sector to 2.3% for 2007-8, and 1.5% for 2008-10 (p. 10).

[10] On December 4, 2008, the Governor General prorogued Parliament. Accordingly, the announced wage restraint legislation — the *ERA* — could not be introduced until early 2009. On December 11, 2008, however, the Treasury Board revisited its decision concerning RCMP wages for the fiscal years 2008-10. It communicated to the RCMP Commissioner a revised wage decision providing for salary increases of 1.5% in each of 2008, 2009 and 2010, in line with limits previously announced for the public sector.

l'habitation à l'été 2007 a provoqué une crise financière mondiale qui a atteint son paroxysme à l'automne 2008. Comme on le sait, cette crise a entraîné la faillite de la banque d'investissement américaine Lehman Brothers et le quasi-effondrement d'autres institutions financières importantes. Les prévisions de la croissance du produit intérieur brut ont chuté de façon spectaculaire et le taux de chômage a grimpé en flèche au Canada en novembre 2008.

[9] Le 27 novembre 2008, le ministre des Finances, l'honorable James M. Flaherty, a présenté un énoncé économique et financier (*Protéger l'avenir du Canada : Énoncé économique et financier, le 27 novembre 2008* (2008) (« *Énoncé* »)) dans lequel il prévoyait des déficits budgétaires pour les exercices financiers 2009-2010, 2010-2011 et 2011-2012, et proposait d'importantes mesures économiques visant à stabiliser le système financier et à améliorer l'accès au crédit pour les entreprises canadiennes touchées par la crise du crédit mondiale. À la même époque, le gouvernement procédait à un examen des dépenses de l'État, notamment de la rémunération dans le secteur public. En conséquence, le Secrétaire du Conseil du Trésor a recommandé de limiter les dépenses salariales. Là où des négociations collectives étaient en cours, le Secrétaire du Conseil du Trésor donnait mandat à ses agents de négocier les augmentations de salaire dans le cadre de certaines limites. Dans son *Énoncé*, le gouvernement annonçait son intention de déposer un projet de loi sur le contrôle des salaires — pour limiter ou réduire les augmentations salariales dans le secteur public à 2,3 % pour 2007-2008 et à 1,5 % pour les années 2008 à 2010 (p. 10).

[10] Le 4 décembre 2008, la gouverneure générale a prorogé le Parlement. Le projet de loi sur le contrôle des salaires qui avait été annoncé — la *LCD* — n'a donc pu être déposé avant le début de 2009. Cependant, le 11 décembre 2008, le Conseil du Trésor a révisé sa décision concernant la solde des membres de la GRC pour les exercices 2008 à 2010. Il a communiqué au commissaire de la GRC une décision révisée dans laquelle il accordait des augmentations salariales de 1,5 % pour chacune des années 2008, 2009 et 2010, en conformité avec les limites déjà annoncées pour le secteur public.

[11] Members of the SRRP's National Executive Committee and the Pay Council approached Treasury Board officials and members of Cabinet to discuss the wage rollback. The appellants met with the Minister of Public Safety, Hon. Peter Van Loan, on January 27, 2009 and February 2, 2009, and with the President of the Treasury Board, Hon. Vic Toews, on February 5, 2009. On February 11, 2009, the Pay Council presented the President of the Treasury Board with a package of recommendations concerning the announced rollback, but this proposal was rejected as inconsistent with the *ERA*.

[12] The *ERA* was enacted by s. 393 of the *Budget Implementation Act, 2009*, S.C. 2009, c. 2, which was tabled in the House of Commons on February 6, 2009, and received Royal Assent on March 12, 2009. Section 16 of the *ERA* imposed the following limits on wage increases in the public sector:

**16.** Despite any collective agreement, arbitral award or terms and conditions of employment to the contrary, but subject to the other provisions of this Act, the rates of pay for employees are to be increased, or are deemed to have been increased, as the case may be, by the following percentages for any 12-month period that begins during any of the following fiscal years:

(a) the 2006–2007 fiscal year, 2.5%;

(b) the 2007–2008 fiscal year, 2.3%;

(c) the 2008–2009 fiscal year, 1.5%;

(d) the 2009–2010 fiscal year, 1.5%; and

(e) the 2010–2011 fiscal year, 1.5%.

[13] The *ERA* prohibited any other increases to compensation. Any terms or conditions providing for such increases, for a period beginning December 8, 2008 and ending March 31, 2011, were of no effect pursuant to ss. 44 to 49. However, the *ERA* contained an exception for RCMP members:

[11] Des membres du Comité exécutif national du PRRF et le Conseil de la solde ont pris contact avec des représentants du Conseil du Trésor et des membres du Cabinet pour discuter de la réduction des salaires. Les appelants ont rencontré le ministre de la Sécurité publique, l'honorable Peter Van Loan, le 27 janvier et le 2 février 2009, ainsi que le président du Conseil du Trésor, l'honorable Vic Toews, le 5 février 2009. Le 11 février 2009, le Conseil de la solde a présenté au président du Conseil du Trésor un ensemble de recommandations portant sur la réduction annoncée, mais celles-ci ont été rejetées en raison de leur incompatibilité avec la *LCD*.

[12] La *LCD* a été édictée par l'art. 393 de la *Loi d'exécution du budget de 2009*, L.C. 2009, c. 2, qui a été déposée à la Chambre des communes le 6 février 2009 et a reçu la sanction royale le 12 mars 2009. L'article 16 de la *LCD* imposait les limites suivantes aux augmentations de salaire dans le secteur public :

**16.** Malgré toute convention collective, décision arbitrale ou condition d'emploi à l'effet contraire, mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi, les taux de salaire des employés sont augmentés, ou sont réputés l'avoir été, selon le cas, selon les taux figurant ci-après à l'égard de toute période de douze mois commençant au cours d'un des exercices suivants :

a) l'exercice 2006-2007, un taux de deux et demi pour cent;

b) l'exercice 2007-2008, un taux de deux et trois dixièmes pour cent;

c) l'exercice 2008-2009, un taux de un et demi pour cent;

d) l'exercice 2009-2010, un taux de un et demi pour cent;

e) l'exercice 2010-2011, un taux de un et demi pour cent.

[13] La *LCD* interdisait toute autre augmentation de la rémunération. Toute condition d'emploi prévoyant une telle augmentation, au cours de la période allant du 8 décembre 2008 au 31 mars 2011, était rendue inopérante aux termes des art. 44 à 49. Toutefois, la *LCD* prévoyait une exception pour les membres de la GRC :

62. Despite sections 44 to 49, the Treasury Board may change the amount or rate of any allowance, or make any new allowance, applicable to members of the Royal Canadian Mounted Police if the Treasury Board is of the opinion that the change or the new allowance, as the case may be, is critical to support transformation initiatives relating to the Royal Canadian Mounted Police.

[14] On June 9, 2009, pursuant to s. 62, the Treasury Board approved compensation increases for RCMP members. A new policy was implemented increasing compensation for off-duty members required to be available for work. Service pay was also increased from 1% to 1.5% for every five years of service and extended, for the first time, to certain civilian members. The service pay increase had been first proposed by the Pay Council, in its February 11, 2009 recommendations to the Treasury Board.

### III. Judicial History

#### A. *Federal Court, 2011 FC 735, 392 F.T.R. 25*

[15] The application judge, Heneghan J., allowed the application for judicial review of the Treasury Board's December 11, 2008 decision. She also declared that both the decision and ss. 16, 35, 38, 43, 46 and 49 of the *ERA* violated s. 2(d) of the *Charter*, and that neither violation was saved by s. 1.

[16] Heneghan J. found that the Pay Council was “the only formal means through which Members of the RCMP [could] collectively pursue goals relating to remuneration with their employer, . . . the Treasury Board” (para. 72). She concluded that the Treasury Board's 2008 decision and the subsequently enacted *ERA* made it effectively impossible for the Pay Council to make representations on behalf of members of the RCMP and to have those representations considered in good faith. The unilateral cancellation of the previous pay and benefits agreement was found to be a substantial interference with the right protected by s. 2(d) of the *Charter*. Given that the cancellation of the pay increases would have lasting effects on pension amounts and

62. Malgré les articles 44 à 49, le Conseil du Trésor peut créer une nouvelle allocation applicable aux membres de la Gendarmerie royale du Canada ou modifier le montant ou le taux d'une allocation qu'ils reçoivent s'il estime qu'une telle mesure est indispensable à la mise en œuvre de toute initiative de transformation relative à cet organisme.

[14] Conformément à l'art. 62, le Conseil du Trésor a approuvé le 9 juin 2009 des augmentations de la rémunération des membres de la GRC. Lors de la mise en œuvre d'une nouvelle politique, la rémunération des membres qui doivent demeurer disponibles en dehors de leurs heures de travail a été augmentée. La solde de service a elle aussi été augmentée, passant de 1 à 1,5 % pour chaque période de cinq ans de service et pouvait, pour la première fois, être versée à certains membres civils. L'augmentation de la solde de service avait initialement été proposée par le Conseil de la solde, dans les recommandations du 11 février 2009 au Conseil du Trésor.

### III. Historique judiciaire

#### A. *Cour fédérale, 2011 CF 735*

[15] La juge Heneghan a accueilli la demande de contrôle judiciaire de la décision prise le 11 décembre 2008 par le Conseil du Trésor. Elle a également déclaré que la décision ainsi que les art. 16, 35, 38, 43, 46 et 49 de la *LCD* violaient l'al. 2d) de la *Charte*, et qu'aucune de ces violations n'était justifiée au regard de l'article premier.

[16] La juge Heneghan a conclu que le Conseil de la solde était « le seul mécanisme formel qui permet[tait] aux membres de la GRC de poursuivre collectivement des objectifs liés à la rémunération avec leur employeur, [. . .] le Conseil du Trésor » (par. 72 (CanLII)). Elle a estimé que la décision de 2008 du Conseil du Trésor et la *LCD* adoptée par la suite ont rendu de fait impossible pour le Conseil de la solde de présenter des observations au nom des membres de la GRC et de les voir prises en compte de bonne foi. L'annulation unilatérale de l'entente antérieure sur la solde et les avantages sociaux constituait, selon elle, une entrave substantielle aux droits que protège l'al. 2d) de la *Charte*. Comme l'annulation des augmentations de la solde prévues aurait

future wage increases, the trial judge held that the impact of the *ERA* was permanent.

[17] Turning to her s. 1 *Charter* analysis, the trial judge held that some of the stated aims of the Treasury Board's decision — such as providing leadership, showing restraint and demonstrating respect for public funds in a time of financial crisis — were political in nature and were not pressing and substantial. She went on to find that the Attorney General of Canada had not provided persuasive and cogent evidence to show a rational connection between the reduction of wage increases of RCMP members and the stated aims of reducing upward pressure on private sector wages in a time of economic turmoil, providing leadership and demonstrating restraint with public funds. On the issue of minimal impairment, the judge held that the impairment to be considered was not the financial impact to members of the RCMP but the impairment of the s. 2(d) *Charter* right, particularly of the Pay Council process. Noting that the Treasury Board had taken the time to consult 17 bargaining agents and that it, along with separate government agencies, had succeeded in signing upwards of 40 agreements with bargaining agents inside and outside of the core public administration, the application judge found the Treasury Board's unilateral action and disregard for the Pay Council process to be not minimally impairing. Finally, the trial judge found that the only substantiated benefit — saving the Treasury Board an undisclosed amount of money — did not outweigh the detrimental effects of the *ERA*.

B. *Federal Court of Appeal, 2013 FCA 112, 444 N.R. 129*

[18] The Federal Court of Appeal (per Dawson J.A., Nadon and Trudel JJ.A. concurring) held that

des effets durables sur les prestations de pension et les futures hausses salariales, la juge de première instance a statué que les répercussions de la *LCD* étaient permanentes.

[17] Dans son analyse relative à l'article premier de la *Charte*, la juge de première instance a conclu que certains objectifs déclarés de la décision du Conseil du Trésor — par exemple, montrer la voie à suivre, faire preuve de retenue et démontrer du respect à l'égard des fonds publics en période de crise financière — constituaient des objectifs de nature politique et n'étaient pas urgents et réels. Elle a ajouté que le procureur général du Canada n'avait pas présenté d'éléments de preuve établissant de façon convaincante l'existence d'un lien rationnel entre la réduction des augmentations de la solde des membres de la GRC et les objectifs déclarés de réduire la pression à la hausse sur les salaires dans le secteur privé dans une période de bouleversements économiques, de montrer la voie à suivre et de faire preuve de retenue dans l'emploi des fonds publics. Sur la question de l'atteinte minimale, la juge a statué que l'atteinte qu'il fallait examiner ne portait pas sur les répercussions financières sur les membres de la GRC, mais plutôt sur la violation du droit garanti à l'al. 2d) de la *Charte*, plus particulièrement à l'égard du processus du Conseil de la solde. Elle a fait remarquer que le Conseil du Trésor avait pris le temps de consulter 17 agents négociateurs et que, de concert avec des organismes distincts du gouvernement, il avait signé plus de 40 ententes avec les agents négociateurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique centrale. La juge de première instance a alors conclu que la mesure unilatérale prise par le Conseil du Trésor et son indifférence à l'égard du processus du Conseil de la solde ne constituaient pas une atteinte minimale. Enfin, elle a statué que le seul avantage justifié — permettre au Conseil du Trésor d'épargner une somme d'argent non dévoilée — ne l'emportait pas sur les effets préjudiciables de la *LCD*.

B. *Cour d'appel fédérale, 2013 CAF 112*

[18] La Cour d'appel fédérale (la juge Dawson, avec l'accord des juges Nadon et Trudel) a estimé



the application judge had committed an error of law by treating the Treasury Board decision and the *ERA* as a single limit on freedom of association and failing to conduct separate constitutional analyses of each. Having found that the *ERA* gave statutory effect to the Treasury Board's December 2008 decision, the Federal Court of Appeal conducted a *de novo* analysis of the constitutionality of the impugned provisions of the *ERA*. It found that the *ERA* did not violate the appellants' right of association and allowed the appeal.

[19] The Federal Court of Appeal identified two contextual factors relevant to its analysis of the constitutionality of the *ERA*: (i) the nature of the associational activity enjoyed by members of the RCMP, including the fact that the Treasury Board can act unilaterally as it is not obliged to consult or negotiate with the Pay Council or Staff Relations Representatives with respect to wages and benefits; and (ii) the purpose of the *ERA* and its effect upon members of the RCMP.

[20] The court concluded that the *ERA* did not substantially interfere with the process by which members of the RCMP pursue their associational activity, as it did not make it impossible for members of the RCMP to act collectively to achieve workplace goals. Rather, the *ERA* merely modified terms and conditions of employment which the Treasury Board was authorized by law to set. According to the Federal Court of Appeal, the *ERA* did not substantially interfere with the existing process by which associational activity was pursued because that process is one in which members do not bargain directly with their employer and where the employer, as the ultimate decision-maker, was authorized to set the terms and conditions of employment without consultation or negotiation. Furthermore, the Pay Council continued to exert meaningful influence over certain working conditions other than pay and benefits, demonstrating that the associational process continued to function despite the enactment of the *ERA*. Accordingly, the *ERA* did not render the RCMP's associational process pointless.

que la juge de première instance avait commis une erreur de droit en considérant que la décision du Conseil du Trésor et la *LCD* constituaient ensemble une seule restriction à la liberté d'association, et en n'effectuant pas une analyse constitutionnelle distincte de chacune d'elles. Après avoir conclu que la *LCD* donnait un effet législatif à la décision de décembre 2008 du Conseil du Trésor, la Cour d'appel fédérale a effectué sa propre analyse de la constitutionnalité des dispositions contestées de la *LCD*. Elle a décidé que la *LCD* ne portait pas atteinte au droit d'association des appelants et elle a accueilli l'appel.

[19] La Cour d'appel fédérale a relevé deux facteurs contextuels pertinents pour son analyse de la constitutionnalité de la *LCD* : (i) la nature de l'activité associative dont bénéficient les membres de la GRC, notamment le fait que le Conseil du Trésor peut agir unilatéralement et n'est pas tenu de consulter le Conseil de la solde ou les représentants des relations fonctionnelles, ni de négocier avec eux, sur la question de la solde et des avantages sociaux; (ii) l'objet de la *LCD* et ses effets sur les membres de la GRC.

[20] Selon la Cour d'appel, la *LCD* n'avait pas entravé de façon substantielle le processus par lequel les membres de la GRC poursuivaient leur activité associative, car elle n'avait pas éliminé la possibilité pour eux d'agir collectivement pour réaliser des objectifs liés au travail. La *LCD* avait plutôt simplement modifié des conditions d'emploi que le Conseil du Trésor était autorisé à établir en vertu de la loi. D'après la Cour d'appel, la *LCD* n'avait pas entravé sérieusement le processus existant par lequel l'activité associative était poursuivie, parce qu'il s'agit d'un processus dans lequel les membres ne négocient pas directement avec leur employeur et où celui-ci est autorisé, en tant que décideur ultime, à établir les conditions d'emploi sans consultation ni négociation. En outre, le Conseil de la solde a continué d'exercer une influence significative sur certaines conditions de travail, autres que la solde et les avantages sociaux, ce qui démontre que le processus d'association a continué de fonctionner malgré l'adoption de la *LCD*. Par conséquent, la Cour d'appel a estimé que la *LCD* n'avait pas rendu la liberté d'association inutile.

[21] On the issue of the *ERA*'s purpose, the Federal Court of Appeal found that the purpose of the *ERA* was valid as part of a series of measures designed to stabilize the economy in a time of financial crisis. Moreover, the Federal Court of Appeal held that the measures contained in the *ERA* did not prohibit or make it substantially impossible for members of the RCMP to exercise their freedom of association in the future.

#### IV. Issues

[22] On November 4, 2013, the Chief Justice stated the following constitutional questions:

1. Do ss. 16, 35, 38, 43, 46 and 49 of the *Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393, infringe s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

[23] The parties have also raised issues concerning the constitutionality of the Treasury Board decision of December 11, 2008, and the appropriate remedy. These issues are rendered moot by our decision in this case that the impugned provisions of the *ERA* are constitutionally valid, and by our decision in *MPAO* that the *SRRP* violates s. 2(d) and cannot be saved under s. 1 of the *Charter*.

#### V. Analysis

##### A. *Theoretical Foundations of Section 2(d)*

[24] For the reasons given in the companion case, *MPAO*, s. 2(d) of the *Charter* protects workers' freedom to associate and pursue their workplace goals through collective bargaining. In s. 2(d) cases, the courts must ask whether state action has substantially impaired the employees' collective pursuit of

[21] À propos de l'objet de la *LCD*, la Cour d'appel fédérale a conclu à sa validité, comme il faisait partie d'une série de mesures destinées à stabiliser l'économie en période de crise financière. En outre, elle a statué que les mesures contenues dans la *LCD* n'avaient pas empêché ou rendu de fait impossible l'exercice futur de la liberté d'association des membres de la GRC.

#### IV. Questions en litige

[22] Le 4 novembre 2013, la Juge en chef a formulé les questions constitutionnelles suivantes :

1. Les articles 16, 35, 38, 43, 46 et 49 de la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393, violent-ils l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Dans l'affirmative, s'agit-il d'une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique conformément à l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

[23] Les parties ont également soulevé des questions portant sur la constitutionnalité de la décision prise par le Conseil du Trésor le 11 décembre 2008, et sur la réparation appropriée. Ces questions sont maintenant théoriques puisque nous avons statué en l'espèce que les dispositions attaquées de la *LCD* sont constitutionnellement valides, et du fait de notre décision, dans *APMO*, suivant laquelle le *PRRF* viole l'al. 2d) et que cette violation ne peut être validée par application de l'article premier de la *Charte*.

#### V. Analyse

##### A. *Fondements théoriques de l'al. 2d)*

[24] Pour les motifs exposés dans l'arrêt connexe *APMO*, l'al. 2d) de la *Charte* protège la liberté des travailleurs de s'associer et de poursuivre leurs objectifs liés au travail au moyen de la négociation collective. Dans les instances relatives à l'al. 2d), les tribunaux doivent déterminer si les mesures prises

workplace goals. The test applicable to this question is set out in *Health Services*.

[25] Section 2(d) guarantees a right to a meaningful labour relations process, but it does not guarantee a particular outcome. What is guaranteed is the right of employees to associate in a meaningful way in the pursuit of collective workplace goals. In *MPAO*, we concluded that the imposition of the SRP, combined with a prohibition on collective bargaining by RCMP members, infringes this right. At the same time, the record here establishes that, in the absence of a true collective bargaining process, RCMP members used the Pay Council to advance their compensation-related goals. In our view, the *Charter* protects that associational activity, even though the process does not provide all that the *Charter* requires. The legal alternatives available are not full collective bargaining or a total absence of constitutional protection. Interference with a constitutionally inadequate process may attract scrutiny under s. 2(d). Accordingly, we must examine whether the *ERA* substantially interfered with the existing Pay Council process, so as to infringe the appellants' freedom of association.

B. *Whether the ERA Infringes Section 2(d)*

[26] For the affected RCMP members, the *ERA* resulted in a rollback of scheduled wage increases from the previous Pay Council recommendations accepted by the Treasury Board, from between 2% and 3.5% to 1.5% in each of 2008, 2009 and 2010. The original increase would also have doubled service pay and increased the Field Trainer Allowance. Both of these were also eliminated by the *ERA*, subject to subsequent negotiations pursuant to s. 62 of that Act.

par l'État ont entravé de façon substantielle la poursuite collective par les employés d'objectifs liés au travail. Le critère applicable pour trancher cette question est énoncé dans l'arrêt *Health Services*.

[25] L'alinéa 2d) garantit le droit à un processus véritable de relations de travail, sans pour autant donner la certitude d'un résultat en particulier. Cette disposition protège le droit des employés de s'associer de façon utile dans la poursuite d'objectifs collectifs relatifs au travail. Dans *APMO*, nous avons conclu que l'imposition du PRRF, conjuguée à l'interdiction pour les membres de la GRC de négocier collectivement, portait atteinte à ce droit. En même temps, le dossier en l'espèce établit que, en l'absence d'un processus véritable de négociation collective, les membres de la GRC se sont servis du Conseil de la solde en vue d'atteindre leurs objectifs liés à la rémunération. À notre avis, la *Charte* protège cette activité associative, même si le processus ne respecte pas l'ensemble des exigences de la *Charte*. Un processus complet de négociation collective ou une absence totale de protection constitutionnelle ne constituent pas des solutions de rechange légales possibles. Mais une entrave à un processus inadéquat au plan constitutionnel peut être l'objet d'un examen constitutionnel à l'égard des exigences de l'al. 2d). Par conséquent, nous devons déterminer si la *LCD* a entravé de façon substantielle le processus du Conseil de la solde existant, de sorte qu'elle a porté atteinte à la liberté d'association des appelants.

B. *La LCD viole-t-elle l'al. 2d)?*

[26] Pour les membres de la GRC qui sont touchés, la *LCD* a entraîné une réduction des augmentations salariales recommandées par le Conseil de la solde et acceptées par le Conseil du Trésor. Les augmentations qui devaient se situer entre 2 % et 3,5 % ont été réduites à 1,5 % pour chacune des années 2008, 2009 et 2010. On prévoyait aussi initialement le doublement de la solde de service et une augmentation de l'indemnité versée aux moniteurs de formation pratique. La *LCD* a également supprimé ces deux avantages, sous réserve de négociations ultérieures sous le régime de l'art. 62 de cette loi.

[27] The Attorney General of Canada acknowledges that wages are an important issue, but notes that the limits imposed by the *ERA* were time-limited in nature, were shared by all public servants, and did not permanently remove the subject of wages from collective bargaining. Accordingly, he suggests that the importance of the wage restraints does not rise to the level of a s. 2(d) violation. For the reasons that follow, we conclude that s. 2(d) was not breached.

[28] The facts of *Health Services* should not be understood as a minimum threshold for finding a breach of s. 2(d). Nonetheless, the comparison between the impugned legislation in that case and the *ERA* is instructive. The *Health and Social Services Delivery Improvement Act*, S.B.C. 2002, c. 2, Part 2, introduced radical changes to significant terms covered by collective agreements previously concluded. By contrast, the level at which the *ERA* capped wage increases for members of the RCMP was consistent with the going rate reached in agreements concluded with other bargaining agents inside and outside of the core public administration and so reflected an outcome consistent with actual bargaining processes. The process followed to impose the wage restraints thus did not disregard the substance of the former procedure. And the *ERA* did not preclude consultation on other compensation-related issues, either in the past or the future.

[29] Furthermore, the *ERA* did not prevent the consultation process from moving forward. Most significantly in the case of RCMP members, s. 62 permitted the negotiation of additional allowances as part of “transformation[al] initiatives” within the RCMP. The record indicates that RCMP members were able to obtain significant benefits as a result of subsequent proposals brought forward through the existing Pay Council process. Service pay was increased from 1% to 1.5% for every five years of service — representing a 50% increase — and extended for the first time to certain civilian members. A new and more generous policy for stand-by pay was also approved. Actual outcomes are not determinative of a s. 2(d) analysis, but, in this case, the evidence of outcomes supports a conclusion that the enactment

[27] Le procureur général du Canada reconnaît l’importance des salaires, mais fait remarquer que les restrictions imposées par la *LCD* s’appliquaient pour une durée limitée à l’ensemble des fonctionnaires et n’excluaient pas cette question définitivement du processus de la négociation collective. Par conséquent, il laisse entendre que les restrictions salariales n’ont pas une importance telle qu’il en résulte une violation de l’al. 2d). Pour les motifs qui suivent, nous concluons qu’il n’y a pas eu violation de l’al. 2d).

[28] Il ne faut pas considérer que les faits de l’affaire *Health Services* constituent un seuil minimal pour causer une violation de l’al. 2d). Néanmoins, la comparaison entre la loi contestée dans cette affaire et la *LCD* est instructive. La partie 2 de la *Health and Social Services Delivery Improvement Act*, S.B.C. 2002, c. 2, modifiait radicalement des conditions importantes de conventions collectives en vigueur. En revanche, le niveau des augmentations salariales des membres de la GRC prévu dans la *LCD* correspondait au taux courant établi dans des ententes conclues avec d’autres agents négociateurs de l’intérieur et de l’extérieur de l’administration publique centrale et reflétait donc un résultat conforme aux processus réels de négociation. Le processus d’imposition des restrictions salariales ne faisait donc pas abstraction de la procédure suivie antérieurement. Et la *LCD* n’interdisait pas la consultation sur d’autres questions salariales, que ce soit pour le passé ou pour l’avenir.

[29] Qui plus est, la *LCD* n’empêchait pas la poursuite du processus de consultation. Fait plus important encore dans le cas des membres de la GRC, l’art. 62 permettait la négociation d’allocations additionnelles dans le cadre de toute « initiative de transformation » au sein de la GRC. Il ressort du dossier que les membres de la GRC ont pu obtenir d’importants avantages à la suite de propositions ultérieures présentées dans le cadre du processus du Conseil de la solde. La solde de service a été augmentée de 1 à 1,5 % pour chaque période de cinq ans de service — ce qui représentait une augmentation de 50 % — et pouvait pour la première fois être versée à certains membres civils. On a également approuvé une nouvelle politique plus généreuse relative à l’indemnité de disponibilité. Les

of the *ERA* had a minor impact on the appellants' associational activity.

[30] Simply put, the Pay Council continued to afford RCMP members a process for consultation on compensation-related issues within the constitutionally inadequate labour relations framework that was then in place. The *ERA* and the government's course of conduct cannot be said to have substantially impaired the collective pursuit of the workplace goals of RCMP members. This said, our conclusions, as they relate to the *ERA*'s impact on the Pay Council process, should not be taken to endorse the constitutional validity of that process or of similar schemes.

## VI. Justification

[31] In view of our conclusion on the s. 2(d) question, we need not determine whether any infringement in this case is a reasonable limit justified in a free and democratic society. We will not comment on the application of s. 1 of the *Charter*.

## VII. Conclusion

[32] We would dismiss the appeal, with costs to the respondent throughout, and answer the constitutional questions as follows:

1. Do ss. 16, 35, 38, 43, 46 and 49 of the *Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393, infringe s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

No.

2. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

résultats concrets ne sont pas déterminants dans une analyse relative à l'al. 2d), mais ceux qui ont été mis en preuve en l'espèce étayaient une conclusion selon laquelle l'adoption de la *LCD* a eu des répercussions mineures sur les activités associatives des appelants.

[30] Bref, le Conseil de la solde a continué d'offrir aux membres de la GRC un processus de consultation sur les questions de rémunération en dépit du cadre de relations de travail constitutionnellement inadéquat alors en place. On ne saurait alors affirmer que la *LCD* et la conduite du gouvernement ont entravé de façon substantielle, pour les membres de la GRC, la poursuite collective de leurs objectifs liés au travail. Cela dit, il ne faut pas considérer que nos conclusions relatives à l'incidence de la *LCD* sur le processus du Conseil de la solde confirment la validité constitutionnelle de ce processus ou de régimes semblables.

## VI. Justification

[31] Compte tenu de notre conclusion sur la question relative à l'al. 2d), il n'est pas nécessaire de déterminer si une violation en l'espèce constitue une limite raisonnable qui est justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique. Nous n'émettons aucun commentaire sur l'application de l'article premier de la *Charte*.

## VII. Conclusion

[32] Nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi, avec dépens à l'intimé devant toutes les cours, et de répondre ainsi aux questions constitutionnelles :

1. Les articles 16, 35, 38, 43, 46 et 49 de la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393, violent-ils l'al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Non.

2. Dans l'affirmative, s'agit-il d'une violation constituant une limite raisonnable, établie par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique conformément à l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

It is not necessary to answer the question.

The following are the reasons delivered by

ROTHSTEIN J. —

### I. Introduction

[33] I concur with the majority’s disposition of this appeal. However, as their reasons apply the analytical framework of the majority reasons in the companion case of *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3 (“MPAO”), in which I have dissented, I now issue separate reasons. The correct framework to analyse this case is to ask whether the *Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, s. 393 (“ERA”), rendered meaningful collective bargaining for RCMP members, via the Pay Council process, effectively impossible. As meaningful collective bargaining occurred and the ERA did not preclude negotiations in the future, there is no violation of s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

### II. Facts and Judicial History

[34] I accept the majority’s summary of the facts and judicial history. Any departures or additions are in the analysis below.

### III. Analysis

#### A. *The Effective Impossibility Test*

[35] In *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391, this Court found that s. 2(d) encompasses a right to collective bargaining that “requires both employer and employees to meet and to bargain in good faith, in the pursuit of a common goal of peaceful and productive accommodation” (para. 90). The majority of the Court affirmed this conclusion in *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3, and set out the test for finding an infringement of s. 2(d) of the *Charter* in the labour relations context: “. . . whether the impugned law or state action

Il n’est pas nécessaire de répondre à cette question.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE ROTHSTEIN —

### I. Introduction

[33] Je souscris au dispositif des juges majoritaires en l’espèce. Toutefois, comme ils appliquent le cadre analytique proposé par la majorité dans l’affaire connexe *Association de la police montée de l’Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3 (« APMO »), dans laquelle je suis dissident, je formule des motifs distincts. Le cadre approprié pour analyser cette affaire consiste à déterminer si la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393 (la « LCD »), a effectivement rendu impossible pour les membres de la GRC une négociation collective véritable au moyen du processus du Conseil de la solde. Comme une négociation collective véritable a eu lieu et que la LCD n’a pas empêché les négociations pour l’avenir, il n’y a pas eu violation de l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

### II. Faits et historique judiciaire

[34] Je fais mien le résumé des faits et de l’historique judiciaire des juges majoritaires. Toute divergence ou tout ajout se retrouve dans l’analyse qui suit.

### III. Analyse

#### A. *Le critère de l’impossibilité effective*

[35] Dans l’arrêt *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, notre Cour a jugé que l’al. 2d) comporte un droit de négocier collectivement qui « implique que l’employeur et les employés se rencontrent et négocient de bonne foi en vue de réaliser leur objectif commun d’accommodement par des moyens pacifiques et productifs » (par. 90). La Cour à la majorité a confirmé cette conclusion dans *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, et y a énoncé comme suit le critère applicable pour décider s’il y a violation de l’al. 2d) de la *Charte* en

has the effect of making it impossible to act collectively to achieve workplace goals” (para. 46). Collective bargaining is protected, but only “in the minimal sense of good faith exchanges” (*Fraser*, at para. 90). An infringement of s. 2(*d*) will be found where employees or employee representatives can demonstrate that government action or legislation makes it effectively impossible to make collective representations and to have management consider these representations in good faith (*Fraser*, at para. 98).

B. *The Relevant Inquiry Is Into the Validity of the ERA*

[36] There is some debate between the parties to this appeal as to the relevant time period to consider when determining whether there was a s. 2(*d*) breach in the present case. That debate has focused on the timing and degree of consultation between the Treasury Board and the RCMP’s Pay Council, a body designed to resolve pay and benefits issues with a cooperative and consultative approach. The Attorney General of Canada maintains that the validity of the *ERA* is what is ultimately at issue and that any consultation which occurred prior to its adoption by Parliament is relevant. The appellants, on the other hand, argue that the crucial period for determining whether there was an infringement of their rights under s. 2(*d*) of the *Charter* was before December 11, 2008, when the Treasury Board made its decision modifying the previously agreed-upon wage increases for RCMP members (the “December 11 Decision”). Specifically, they say that meaningful consultation should have occurred between November 17, 2008 (when officials from the Treasury Board Secretariat met with the Commissioner of the RCMP about the wage increase limits to urge him to meet with the Pay Council) and the December 11 Decision. The appellants argue that the *ERA*, which was introduced in the House of Commons on February 6, 2009, and received Royal Assent on March 12, 2009, was merely a codification of the December 11 Decision.

contexte de relations de travail : « . . . si la loi ou la mesure gouvernementale contestée rend impossible l’action collective visant la réalisation d’objectifs liés au travail » (par. 46). Le droit à la négociation collective est protégé, mais uniquement « dans le sens d’un droit minimal strict à des échanges de bonne foi » (*Fraser*, par. 90). Les tribunaux concluront à l’existence d’une violation de l’al. 2*d*) lorsque les employés ou leurs représentants peuvent démontrer que la mesure gouvernementale ou législative les empêche effectivement de formuler des revendications collectives et de les voir prises en considération de bonne foi par la direction (*Fraser*, par. 98).

B. *La question pertinente est celle de la validité de la LCD*

[36] Les parties au présent pourvoi ne s’entendent pas sur la période qui doit être prise en compte pour déterminer s’il y a eu violation de l’al. 2*d*) en l’espèce. Elles ont axé le débat sur le moment et l’étendue des consultations qu’ont tenues le Conseil du Trésor et le Conseil de la solde de la GRC, un organisme chargé de résoudre les questions de rémunération et d’avantages sociaux dans un esprit de collaboration et de consultation. Le procureur général du Canada soutient que la question ultime porte sur la validité de la *LCD*, et que les consultations tenues avant l’adoption de cette loi sont pertinentes. Les appelants soutiennent par contre que la période cruciale pour déterminer si les droits que leur garantit l’al. 2*d*) de la *Charte* ont été violés est celle qui a précédé le 11 décembre 2008, date de la décision du Conseil du Trésor modifiant les augmentations salariales convenues auparavant en faveur des membres de la GRC (la « décision du 11 décembre »). Plus précisément, ils affirment que des consultations véritables auraient dû avoir lieu entre le 17 novembre 2008 — date à laquelle des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont rencontré le commissaire de la GRC au sujet des limites imposées aux hausses salariales et l’ont exhorté à rencontrer le Conseil de la solde — et la décision du 11 décembre. Les appelants prétendent que la *LCD*, qui a été déposée à la Chambre des communes le 6 février 2009 et qui a reçu la sanction royale le 12 mars 2009, ne faisait que confirmer par la loi la décision du 11 décembre.

[37] The appellants' argument does not stand up to scrutiny. The December 11 Decision was an interim measure. It was designed, in light of the Governor General's December 4, 2008 prorogation of Parliament, to ensure that the RCMP's previously agreed-to wage increases would not come into effect in January 2009, only to be rolled back a few months later when the *ERA* was brought into force. Even if the December 11 Decision had been made with appropriate consultation, it was overridden by the enactment of the *ERA*. It is therefore the validity of the *ERA* that is at stake here and any consultations having occurred prior to its enactment are relevant to the s. 2(d) analysis.

C. *The ERA Does Not Infringe Section 2(d) of the Charter*

(1) The Pay Council Process Must Be Assumed to Be Constitutionally Compliant

[38] The majority in *MPAO* found that the Staff Relations Representative Program ("SRRP") did not meet the requirements of s. 2(d) of the *Charter*. However, it made no findings with regard to the Pay Council process, and the appellants have not challenged the constitutionality of that process in this case. Respectfully, I cannot agree with the majority's finding that the Pay Council process "does not provide all that the *Charter* requires" (para. 25) when the constitutional questions stated by the Chief Justice in this appeal do not deal with this issue. The appropriate analysis is that since the Pay Council process itself is not challenged, it must be assumed to be constitutionally compliant. In any event, there is no reason to believe, on the evidence as presented, that the Pay Council process renders meaningful collective bargaining effectively impossible for RCMP members.

(2) Sufficient Consultation After December 11, 2008

[39] The Attorney General of Canada conceded that there was no consultation with the Pay Council

[37] L'argument des appelants ne résiste toutefois pas à l'examen. La décision du 11 décembre constituait une mesure provisoire. Compte tenu de la prorogation du Parlement ordonnée par la gouverneure générale le 4 décembre 2008, cette mesure visait à éviter que les hausses salariales consenties plus tôt à la GRC prennent effet en janvier 2009 puis soient réduites quelques mois plus tard lors de l'entrée en vigueur de la *LCD*. Même si la décision du 11 décembre a été prise à la suite de consultations adéquates, elle a été écartée par l'édiction de la *LCD*. C'est donc la validité de la *LCD* qui est en cause dans le présent pourvoi, et les consultations tenues avant l'édiction de cette loi sont pertinentes dans l'analyse relative à l'al. 2d).

C. *La LCD ne contrevient pas à l'al. 2d) de la Charte*

(1) Le processus du Conseil de la solde doit être présumé conforme à la Constitution

[38] Dans l'arrêt *APMO*, la Cour à la majorité a conclu que le Programme des représentants des relations fonctionnelles (le « PRRF ») ne satisfaisait pas aux exigences de l'al. 2d) de la *Charte*. Elle n'a toutefois tiré aucune conclusion au sujet du processus du Conseil de la solde, et les appelants n'ont pas contesté la validité constitutionnelle de ce processus en l'espèce. En toute déférence, je ne puis souscrire à la conclusion de la majorité suivant laquelle le processus du Conseil de la solde « ne respecte pas l'ensemble des exigences de la *Charte* » (par. 25) alors que les questions constitutionnelles énoncées par la Juge en chef en l'espèce ne traitent aucunement de cette question. Pour les besoins de l'analyse, il faut considérer que, puisque le processus du Conseil de la solde lui-même n'est pas contesté, il doit être présumé conforme à la Constitution. En tout état de cause, aucune raison ne porte à croire, eu égard à la preuve présentée, que le processus du Conseil de la solde rend effectivement impossible pour les membres de la GRC une négociation collective véritable.

(2) Consultations suffisantes après le 11 décembre 2008

[39] Le procureur général du Canada concède que le Conseil de la solde n'a pas été consulté avant



prior to the December 11 Decision limiting wage increases for RCMP members. At the hearing, counsel for Messrs. Meredith and Roach conceded that the government may rehabilitate any deficiency in the consultation process up until the time that the legislation receives Royal Assent. The question is thus whether the government subsequently remedied its failure to consult prior to the December 11 Decision by engaging in meaningful and good faith consultation with members of the Pay Council between December 11, 2008 and the enactment of the *ERA* on March 12, 2009.

[40] In assessing whether the consultations that took place after December 11, 2008 satisfied the requirements of the derivative right to collective bargaining under s. 2(d) of the *Charter*, this Court should adopt a broad, contextual approach, as advocated in *Health Services* (para. 92). The facts of this case unfolded in the midst of the 2008 global financial crisis. Though not determinative, this context is relevant to the inquiry into the adequacy of the government's consultation with the Pay Council. The context of the financial crisis does not excuse the government's failure to consult before the December 11 Decision, but the existence of those exigent circumstances helps us to understand the circumstances in which the process leading to the *ERA* unfolded.

[41] A contextual approach in this case requires an examination of the impact of the *ERA* on the ability of the Pay Council to engage in good faith exchanges with RCMP management. The *ERA* did place limits on RCMP members' wage increases for three fiscal years, until 2011. However, it did not completely restrict all compensation increases and it did not make collective bargaining effectively impossible for RCMP members.

[42] While the freeze on wage increases precluded negotiations on that issue for a limited period of time, there were other areas in which the members could see their compensation increase (see *ERA*, s. 62). And RCMP members took advantage of these opportunities to subsequently negotiate an increase in

la décision du 11 décembre qui a limité les augmentations salariales des membres de la GRC. À l'audience, l'avocat de MM. Meredith et Roach a reconnu que le gouvernement peut corriger toute lacune survenant dans le processus de consultation, et ce, tant que la loi n'a pas reçu la sanction royale. Il s'agit donc de déterminer si le gouvernement a par la suite remédié à son défaut de mener des consultations avant la décision du 11 décembre en procédant à des consultations véritables et de bonne foi avec les membres du Conseil de la solde entre cette date et l'adoption de la *LCD* le 12 mars 2009.

[40] Pour décider si les consultations tenues après le 11 décembre 2008 satisfont aux exigences du droit dérivé à la négociation collective découlant de l'al. 2d) de la *Charte*, la Cour doit procéder à une analyse large et contextuelle, comme le préconise l'arrêt *Health Services* (par. 92). Les faits sont survenus au milieu de la crise financière qui a secoué le monde en 2008. Sans être déterminant, ce contexte est utile pour juger si les consultations que le gouvernement a menées avec le Conseil de la solde ont été suffisantes. Le contexte de la crise financière n'excuse pas le défaut du gouvernement de procéder à des consultations avant la décision du 11 décembre, mais l'existence de cette situation d'urgence nous aide à comprendre les circonstances dans lesquelles s'est déroulé le processus ayant conduit à l'adoption de la *LCD*.

[41] Dans le cas qui nous occupe, l'analyse contextuelle requiert l'examen des conséquences de la *LCD* sur la possibilité pour le Conseil de la solde de procéder à des échanges de bonne foi avec la direction de la GRC. La *LCD* a effectivement limité pour une période de trois ans, jusqu'en 2011, les hausses salariales des membres de la GRC. Toutefois, elle n'a pas complètement exclu toute augmentation de la rémunération, et elle n'a pas rendu effectivement impossible toute négociation collective pour les membres de la GRC.

[42] Le gel des hausses salariales empêchait les négociations sur cette question pour une période de temps limitée, mais d'autres aspects de la rémunération des membres de la GRC pouvaient donner lieu à une augmentation de leur rémunération (voir la *LCD*, art. 62). Les membres ont effectivement

allowances for members. Although results of collective bargaining are not guaranteed under s. 2(d), the fact that such allowances were approved in a period of serious budgetary restraint is an important contextual factor in evaluating whether the *ERA* made collective bargaining effectively impossible for RCMP members.

[43] After the December 11 Decision, Messrs. Meredith and Roach, among others associated with the SRRP and the Pay Council, had several opportunities to speak with senior government officials about the yet-to-be introduced *ERA*. On January 27 and February 2, 2009, they met with the Honourable Peter Van Loan, then-Minister of Public Safety, to discuss alternatives to the wage increase restrictions. On February 5, 2009, they met with the Honourable Vic Toews, then-President of the Treasury Board. Mr. Toews was not willing to discuss changes to the wage increase limits in the *ERA*, because those limits were being imposed across the public sector. He did, however, indicate that he was open to discussion on changes to other aspects of compensation, specifically referencing allowances. When the *ERA* was introduced in the House of Commons on February 6, 2009, it included a provision specific to the RCMP:

62. Despite sections 44 to 49 [the restraints on public sector wage increases], the Treasury Board may change the amount or rate of any allowance, or make any new allowance, applicable to members of the Royal Canadian Mounted Police if the Treasury Board is of the opinion that the change or the new allowance, as the case may be, is critical to support transformation initiatives relating to the Royal Canadian Mounted Police.

(Bill C-10, *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on January 27, 2009 and related fiscal measures*, 2nd Sess., 40th Parl., cl. 393 (first reading))

Messrs. Meredith and Roach, along with other Staff Relations Representatives, met with the RCMP

profité de ces possibilités pour négocier par la suite une augmentation des allocations auxquelles ils ont droit. Bien que l'al. 2d) ne garantisse pas l'issue de la négociation collective, le fait que ces allocations aient été approuvées durant une période de sévères restrictions budgétaires constitue un facteur contextuel important pour déterminer si la *LCD* a fait en sorte qu'il a été effectivement impossible pour les membres de la GRC de négocier collectivement.

[43] Après la décision du 11 décembre, MM. Meredith et Roach, ainsi que d'autres personnes associées au PRRF et au Conseil de la solde, ont eu plusieurs occasions de parler à des représentants de haut rang du gouvernement au sujet de la *LCD* avant le dépôt de celle-ci. Le 27 janvier et le 2 février 2009, ils ont rencontré l'honorable Peter Van Loan, alors ministre de la Sécurité publique, pour discuter de solutions de rechange aux limites imposées aux hausses salariales. Le 5 février 2009, ils ont rencontré l'honorable Vic Toews, alors président du Conseil du Trésor. Ce dernier n'était pas disposé à discuter de changements aux limites des augmentations de salaire prescrites par la *LCD* étant donné que ces limites s'appliquaient à l'ensemble de la fonction publique. Il a toutefois indiqué qu'il était prêt à discuter de changements à d'autres aspects de la rémunération, mentionnant plus particulièrement les allocations. Lorsque la *LCD* a été déposée devant la Chambre des communes le 6 février 2009, une de ses dispositions concernait expressément la GRC :

62. Malgré les articles 44 à 49 [restrictions aux hausses salariales dans le secteur public], le Conseil du Trésor peut créer une nouvelle allocation applicable aux membres de la Gendarmerie royale du Canada ou modifier le montant ou le taux d'une allocation qu'ils reçoivent s'il estime qu'une telle mesure est indispensable à la mise en œuvre de toute initiative de transformation relative à cet organisme.

(Projet de loi C-10, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 janvier 2009 et mettant en œuvre des mesures fiscales connexes*, 2<sup>e</sup> sess., 40<sup>e</sup> lég., art. 393 (première lecture))

MM. Meredith et Roach, ainsi que d'autres représentants des relations fonctionnelles, ont rencontré

Commissioner on March 3, 2009 to discuss compensation. At a meeting the following day, the Commissioner instructed the Pay Council to consider how existing allowances could be increased to advance transformation initiatives for the RCMP, in conformity with s. 62 of the *ERA*.

[44] These meetings constituted good faith and meaningful consultation that remedied the government's earlier failure to consult members of the RCMP. Government representatives demonstrated an openness to negotiate on compensation issues and to engage with the RCMP members' representatives. And, pursuant to s. 62 of the *ERA*, the appellants were able to secure a service pay increase from 1% to 1.5% for every five years of service (2011 FC 735, 392 F.T.R. 25, at para. 47).

[45] This Court has never recognized a duty on legislatures to consult with any affected individual or group before enacting legislation, even where a measure impacts constitutional rights (see *Health Services*, at para. 157). Under the doctrine of parliamentary privilege, legislatures' internal procedures are their own and are not for the judiciary to dictate (see *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319). The constitutionality of the *ERA* rests on whether its provisions make collective bargaining between the government and employee representatives effectively impossible, not on the manner in which the law was enacted.

[46] The *ERA* did not constrain future collective bargaining by the Pay Council. It is true that s. 57 of the *ERA* prevents it from negotiating a backward-looking lump sum payment to compensate for the difference in wages between the wage increases originally approved in June 2008 and the limits imposed during the restraint period. However, the fact that there is nothing in the *ERA* that overrides the Pay Council's process of establishing compensation

le commissaire de la GRC le 3 mars 2009 afin de discuter de rémunération. À l'occasion d'une autre rencontre tenue le lendemain, le commissaire a donné pour instruction au Conseil de la solde d'examiner des façons d'augmenter les allocations existantes pour appuyer, conformément à l'art. 62 de la *LCD*, la mise en œuvre d'initiatives de transformation relatives à la GRC.

[44] Ces rencontres ont constitué des consultations véritables et menées de bonne foi qui ont remédié au défaut antérieur du gouvernement de consulter les membres de la GRC. Les représentants du gouvernement se sont montrés ouverts à négocier les questions de rémunération et à échanger avec les représentants des membres de la GRC. Et, conformément à l'art. 62 de la *LCD*, les appelants ont pu obtenir une augmentation de 1 à 1,5 % de leur solde de service pour chaque période de cinq années de service (2011 CF 735, par. 47 (CanLII)).

[45] Notre Cour n'a jamais reconnu que les législateurs sont tenus de consulter des personnes ou groupes touchés avant d'adopter une mesure législative, même si celle-ci a des incidences sur des droits constitutionnels (voir *Health Services*, par. 157). Selon la doctrine du privilège parlementaire, les assemblées législatives sont maîtres de leur procédure interne et il n'appartient pas aux tribunaux de leur dicter (voir *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319). La constitutionnalité de la *LCD* dépend de la réponse à la question de savoir si ses dispositions rendent effectivement impossible la négociation collective entre le gouvernement et les représentants des employés, et non de la façon dont la loi a été édictée.

[46] La *LCD* n'a pas restreint la possibilité pour le Conseil de la solde de mener de futures négociations collectives. Il est vrai que l'art. 57 de la *LCD* a pour effet d'empêcher le Conseil de la solde de négocier un paiement forfaitaire rétroactif qui indemniserait les employés pour les écarts de salaire entre les augmentations salariales approuvées à l'origine en juin 2008 et les limites imposées durant la période de contrôle des dépenses. Cependant, le fait que rien

recommendations in reference to other police forces suggests that RCMP compensation is likely to remain in step with that of other police forces.

[47] As the majority says in *MPAO*, the fact that some goals are not ultimately achieved by the association does not mean that the interests served by collective bargaining have been frustrated: s. 2(d) “guarantees a process rather than an outcome” (para. 67). The restriction on wage increases imposed by the *ERA* was undoubtedly not the result that RCMP members and their representatives hoped for. But so long as good faith consultation took place, their dissatisfaction with the result has no bearing on the constitutional analysis.

[48] In sum, the *ERA* did not render meaningful collective bargaining effectively impossible for RCMP members. On the contrary, through meetings with various senior officials and the inclusion of s. 62 in the *ERA*, the government had engaged in meaningful consultations with RCMP members’ representatives and evidenced an openness to continue the dialogue about compensation in the future. There was no breach of s. 2(d) of the *Charter*.

#### IV. Conclusion

[49] The Pay Council process itself has not been challenged in this appeal and it must be assumed to be *Charter* compliant. I agree with the majority that there was no s. 2(d) violation in this case. The *ERA* did not make meaningful collective bargaining effectively impossible. There was consultation with RCMP members’ representatives before the *ERA* received Royal Assent and s. 62 of the *ERA* explicitly allowed future negotiations on some issues of compensation. I would dismiss the appeal with costs.

dans la *LCD* n’écarter le mécanisme par lequel le Conseil de la solde établit ses recommandations en matière de rémunération en fonction de la rémunération accordée à d’autres corps policiers tend à indiquer que la rémunération versée aux membres de la GRC continuera vraisemblablement de rester en phase avec celle des autres corps policiers.

[47] Comme l’expliquent les juges majoritaires dans l’arrêt *APMO*, le fait que l’association ne puisse pas ultimement réaliser certains objectifs ne signifie pas qu’il a été porté atteinte aux intérêts protégés par la négociation collective : l’al. 2d) « garantit [. . .] un processus plutôt qu’un résultat » (par. 67). Les limites imposées aux augmentations salariales par la *LCD* ne constituaient certainement pas le résultat souhaité par les membres de la GRC et par leurs représentants. Mais dès lors que des consultations ont été menées de bonne foi, leur insatisfaction quant à l’issue de ces consultations n’a aucune incidence sur l’analyse constitutionnelle.

[48] En somme, la *LCD* n’a pas rendu effectivement impossible toute négociation collective véritable pour les membres de la GRC. Au contraire, du fait de la participation de certains de ses membres importants à des rencontres et de l’insertion de l’art. 62 dans la *LCD*, le gouvernement a tenu des consultations véritables avec les représentants des membres de la GRC et il s’est montré ouvert à poursuivre le dialogue au sujet de la rémunération à l’avenir. Il n’y a pas eu violation de l’al. 2d) de la *Charte*.

#### IV. Conclusion

[49] Le processus lui-même du Conseil de la solde n’a pas été contesté dans cet appel et il faut présumer qu’il est conforme à la *Charte*. À l’instar des juges majoritaires, j’estime qu’il n’y a pas eu violation de l’al. 2d) en l’espèce. La *LCD* n’a pas rendu effectivement impossible la tenue de négociations collectives véritables. Des représentants des membres de la GRC ont été consultés avant que la *LCD* ne reçoive la sanction royale, et l’art. 62 de la *LCD* permettait explicitement des négociations pour l’avenir sur certaines questions touchant la rémunération. Je rejetterais le pourvoi avec dépens.

The following are the reasons delivered by

[50] ABELLA J. (dissenting) — I do not, with great respect, agree that the federal government’s unilateral decision to roll back agreed-upon RCMP wage increases through the *Expenditure Restraint Act*, S.C. 2009, c. 2, is constitutional. These increases were the result of an extensive consultation process between the RCMP and the government. The absence of any real opportunity to make representations about the extent and impact of the rollbacks before they were approved by Treasury Board had the effect of completely nullifying the right to a meaningful consultation process and thereby denied members their s. 2(d) *Charter* rights. This failure to consult with the RCMP, particularly when almost every other bargaining agent in the core public service was consulted, was, in my respectful view, neither rationally connected to the government’s objective of fiscal stability nor minimally impairing. It cannot, therefore, be justified under s. 1.

[51] The majority concludes that because the rollbacks applied for a limited three-year period and did not preclude discussion on some other issues, the impact of the *Expenditure Restraint Act* on RCMP members’ s. 2(d) rights was minor. I see the impact as being far more significant.

[52] A measure violates s. 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* when it substantially interferes with the employees’ ability to engage in meaningful associational bargaining activity (*Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, [2007] 2 S.C.R. 391, at para. 90). Interference is obviously more likely to be found to be substantial if it relates to an issue that is central to the collective bargaining process (*Health Services*, at paras. 95-96).

Version française des motifs rendus par

[50] LA JUGE ABELLA (dissidente) — En toute déférence, je ne suis pas d’accord pour dire que la décision unilatérale du gouvernement fédéral de réduire, par application de la *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, les augmentations salariales convenues avec la GRC est constitutionnelle. Ces augmentations résultaient d’un vaste processus de consultation entre la GRC et le gouvernement. L’absence de toute occasion véritable de présenter des observations au sujet de la portée et des répercussions de la réduction avant que le Conseil du Trésor l’approuve a eu pour effet de réduire à néant le droit à un processus véritable de consultation, et de priver de ce fait les membres des droits que leur garantit l’al. 2d) de la *Charte*. Cette omission de consulter la GRC, surtout lorsque pratiquement tous les autres agents négociateurs de la fonction publique fédérale centrale ont été consultés, n’était pas, à mon avis, rationnellement liée à l’objectif de stabilité financière du gouvernement et ne constituait pas une atteinte minimale. Cette omission ne saurait en conséquence être justifiée au regard de l’article premier.

[51] Selon les juges majoritaires, parce que les réductions des augmentations salariales s’appliquaient pendant une période limitée de trois ans et qu’elles n’interdisaient pas les discussions sur certains autres points, les répercussions de la *Loi sur le contrôle des dépenses* sur les droits que l’al. 2d) garantit aux membres de la GRC étaient mineures. À mon sens, ces répercussions étaient beaucoup plus importantes.

[52] Une mesure viole l’al. 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* lorsqu’elle entrave de façon substantielle la possibilité pour les employés d’exercer une véritable activité associative liée à la négociation (*Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 90). L’entrave sera évidemment plus susceptible d’être jugée substantielle si elle se rapporte à une question d’importance capitale pour le processus de négociation collective (*Health Services*, par. 95-96).

[53] Ensuring fair wages is among the key purposes of collective bargaining. Dickson C.J. explained its salience in his dissent in *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at p. 368:

The role of association has always been vital as a means of protecting the essential needs and interests of working people. Throughout history, workers have associated to overcome their vulnerability as individuals to the strength of their employers. The capacity to bargain collectively has long been recognized as one of the integral and primary functions of associations of working people. While trade unions also fulfil other important social, political and charitable functions, *collective bargaining remains vital to the capacity of individual employees to participate in ensuring fair wages, health and safety protections, and equitable and humane working conditions.* [Emphasis added.]

[54] That is why labour arbitrators have generally concluded that an employer cannot, no matter how benign its motives, unilaterally reduce the wages of employees and must meet with the union to discuss the rollback (David J. Corry, *Collective Bargaining and Agreement* (loose-leaf), at pp. 21-9 and 21-11).

[55] The RCMP wage increases had been agreed to in June 2008 following a consultation process between the RCMP Pay Council, the RCMP Commissioner, the Minister responsible for the RCMP and Treasury Board. The Pay Council was established by the RCMP Commissioner in 1996 and is the RCMP members' only mechanism for making representations to management about compensation issues. The Pay Council's recommendations are submitted through the RCMP Commissioner to the Minister of Public Safety and then on to the employer, Treasury Board.

[56] The Pay Council process allows for, among other concerns, the ability to maintain competitive salaries to recruit and retain officers. The Pay Council recommendations at issue in this case were made in the spring of 2008 and sought to bring RCMP

[53] L'un des principaux objectifs de la négociation collective est d'assurer des salaires justes. Dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 368, le juge en chef Dickson en explique toute l'importance dans ses motifs dissidents :

L'association a toujours joué un rôle vital dans la protection des besoins et des intérêts essentiels des travailleurs. Au cours de l'histoire, les travailleurs se sont associés pour surmonter leur vulnérabilité individuelle face à l'employeur. La capacité de négocier collectivement a depuis longtemps été reconnue comme l'une des fonctions intégrantes et premières des associations de travailleurs. Certes les syndicats ont aussi d'autres fonctions importantes sur les plans social, politique et charitable, mais *la négociation collective demeure essentielle à la capacité de chaque salarié, à titre individuel, de participer au processus qui leur assurera des salaires justes, la santé et la sécurité ainsi que des conditions de travail humaines et équitables.* [Italiques ajoutés.]

[54] Voilà pourquoi les arbitres du travail concluent généralement qu'un employeur ne peut, même pour de bons motifs, réduire unilatéralement les salaires des employés et doit rencontrer le syndicat pour discuter de la réduction (David J. Corry, *Collective Bargaining and Agreement* (feuilles mobiles), p. 21-9 et 21-11).

[55] Les augmentations salariales de la GRC avaient été convenues en juin 2008 à la suite d'un processus de consultation entre le Conseil de la solde de la GRC, le commissaire de la GRC, le ministre responsable de la GRC et le Conseil du Trésor. Le Conseil de la solde a été créé par le commissaire de la GRC en 1996 et il s'agit du seul mécanisme dont disposent les membres de la GRC pour présenter à la direction des observations au sujet des questions de rémunération. Le commissaire de la GRC présente les recommandations du Conseil de la solde au ministre de la Sécurité publique, qui les transmet à l'employeur, le Conseil du Trésor.

[56] Le processus du Conseil de la solde permet notamment à la GRC de maintenir les salaires à un niveau concurrentiel pour le recrutement des agents et la conservation de l'effectif. Les recommandations du Conseil de la solde qui font l'objet

compensation into the target compensation range by increasing wages in 2008, 2009 and 2010. The proposed wage increases were agreed to by the Commissioner and the Minister of Public Safety, and accepted by Treasury Board. As a result, on June 26, 2008, Treasury Board announced wage increases at rates of 3.32% for 2008, 3.5% for 2009 and 2% for 2010, along with an increase in service pay and the Field Trainer Allowance.

[57] These increases were never implemented. Instead, on November 27, 2008, the federal government announced its intention to limit wage increases in the federal public service. The statutory mechanism for implementing these limits was the *Expenditure Restraint Act*, which was enacted on March 12, 2009. It prohibited not only wage increases greater than 1.5% for the 2008-11 fiscal years, but also barred future bargaining to recoup the wages lost during this period. Treasury Board was responsible for implementing the wage limits.

[58] Prior to the government's announcement on November 27, Treasury Board had consulted with all 17 bargaining agents in the core public administration with whom it normally negotiated compensation issues. By early December 2008, it had signed 14 new agreements with those agents.

[59] In addition, Treasury Board met throughout November 2008 with the heads of federal agencies and Crown corporations, encouraging them to meet with their unions and seek agreements within the forthcoming *Expenditure Restraint Act* limits. By early December, these agencies and corporations had reached over 30 agreements with their respective bargaining agents.

[60] The RCMP, on the other hand, was given no opportunity to make meaningful representations about the forthcoming wage limits. Instead, on

du présent litige ont été faites au printemps 2008 et visaient à placer la rémunération à la GRC dans la fourchette cible de rémunération par des augmentations salariales en 2008, 2009 et 2010. Le commissaire, le ministre de la Sécurité publique et le Conseil du Trésor ont accepté les augmentations salariales proposées. En conséquence, le 26 juin 2008, le Conseil du Trésor a annoncé des augmentations de 3,32 % pour 2008, 3,5 % pour 2009 et 2 % pour 2010, ainsi qu'une augmentation de la solde de service et de l'indemnité aux moniteurs de formation pratique.

[57] Ces augmentations n'ont jamais été mises en œuvre. Le 27 novembre 2008, le gouvernement fédéral annonçait plutôt son intention de limiter les augmentations salariales dans la fonction publique fédérale. La *Loi sur le contrôle des dépenses*, édictée le 12 mars 2009, constituait le mécanisme de mise en œuvre de cette mesure. En plus d'interdire les augmentations salariales de plus de 1,5 % pour les exercices 2008 à 2011, la loi interdisait toute négociation future visant à permettre aux employés de récupérer les salaires perdus pendant cette période. Le Conseil du Trésor était chargé de l'application des limites salariales.

[58] Avant l'annonce faite par le gouvernement le 27 novembre, le Conseil du Trésor avait consulté tous les 17 agents négociateurs de l'administration publique centrale avec lesquels il négociait normalement les questions de rémunération. Au début de décembre 2008, il avait signé avec ces agents négociateurs 14 nouvelles ententes.

[59] En outre, le Conseil du Trésor a rencontré au cours du mois de novembre 2008 les dirigeants d'organismes fédéraux et de sociétés d'État et les a encouragés à rencontrer leurs syndicats et à tenter de conclure des ententes respectant les limites qui allaient être prescrites par la *Loi sur le contrôle des dépenses*. Au début de décembre, ces organismes et sociétés avaient conclu plus de 30 ententes avec leurs agents négociateurs respectifs.

[60] Par ailleurs, la GRC ne s'est vu offrir aucune occasion de présenter des observations utiles au sujet des limites salariales à venir. Le 17 novembre 2008, le

November 17, 2008, Treasury Board met with the RCMP Commissioner and *informed* him of the rollbacks and then, on December 11, 2008, confirmed that it would not implement the RCMP wage increases agreed to in June 2008.

[61] The Pay Council did not learn that the wage limits would apply to the wages agreed upon in June 2008 until it was informed by the Commissioner on December 12, 2008, hours before the Commissioner notified the general membership of the RCMP of the rollbacks. The Pay Council representatives soon after requested the chance to meet with the President of Treasury Board and the Minister of Public Safety. They received no response until after the January 27, 2009 budget speech, when each agreed to meet with representatives of the Pay Council. Neither Minister was willing to discuss the rollbacks at the meetings. On February 11, 2009, the Pay Council submitted written representations concerning the wage rollbacks to the President of Treasury Board, but they were rejected without discussion.

[62] The unilateral rollback of three years of agreed-upon wage increases without any prior consultation is self-evidently a substantial interference with the bargaining process. This conduct was precisely what led this Court in *Health Services* to find an unjustified infringement of s. 2(d). I have difficulty seeing the distinction between that case and this one. The fact that the rollbacks were limited to a three-year period does not attenuate the key fact that they were unilateral. Nor does the fact that consultation was possible on other more minor compensation issues minimize the severity of the breach.

[63] The failure to engage in *any* discussion meant that the RCMP was denied its right to a meaningful negotiation process about wages, a central component of employment relationships generally and particularly for RCMP members whose other benefits — pensions, disability benefits, paid time off, and service pay — were tied to their wage amounts.

Conseil du Trésor a plutôt rencontré le commissaire de la GRC et l'a *informé* des réductions des augmentations salariales, pour ensuite, le 11 décembre 2008, confirmer qu'il ne mettrait pas en œuvre les augmentations salariales à la GRC convenues en juin 2008.

[61] Le Conseil de la solde n'a appris que les limites salariales s'appliqueraient aux soldes convenues que lorsque le commissaire l'en a informé le 12 décembre 2008, quelques heures avant que le commissaire en fasse l'annonce à l'ensemble des membres de la GRC. Peu après, les représentants du Conseil de la solde ont demandé qu'on leur donne l'occasion de rencontrer le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Sécurité publique. Ils n'ont obtenu une réponse qu'après le discours du budget du 27 janvier 2009, lorsque les deux ministres ont accepté de les rencontrer. Au cours de ces réunions, ni l'un ni l'autre des ministres n'était disposé à discuter des réductions salariales. Le 11 février 2009, le Conseil de la solde a présenté à ce sujet des observations écrites au président du Conseil du Trésor, mais elles ont été rejetées sans discussion.

[62] La réduction unilatérale, sans consultation préalable, des augmentations salariales convenues pour trois ans constitue manifestement une entrave substantielle au processus de négociation. C'est précisément une conduite de ce genre qui a amené notre Cour à conclure, dans *Health Services*, à l'existence d'une atteinte injustifiée à l'al. 2d). Je vois difficilement ce qui peut distinguer cette affaire de celle qui nous occupe. Limiter l'application de cette réduction à une période de trois ans n'atténue en rien le fait primordial que la réduction était unilatérale. La possibilité de tenir des consultations sur d'autres questions de rémunération de moindre importance ne minimise non plus en rien la gravité de l'atteinte.

[63] Le refus de prendre part à *toute* discussion a eu pour effet de priver la GRC de son droit à un processus véritable de négociation des salaires, un élément central des relations de travail généralement, et particulièrement en ce qui concerne les membres de la GRC, dont les autres avantages — pensions, prestations d'invalidité, congés rémunérés et solde de service — étaient rattachés au montant de leur solde.



[64] This breach does not, in my respectful view, survive the s. 1 proportionality analysis. The government's articulated objectives for the *Expenditure Restraint Act* were to reduce wage pressure in the private sector; to demonstrate leadership by showing economic restraint in the use of public funds; and to manage public sector wage costs to ensure fiscal stability. To be rationally connected to these objectives, it must be reasonable to conclude that the means adopted by the government, in this case the *unilateral* imposition of rollbacks of the previously agreed-to RCMP wage increases, would help meet the objectives.

[65] The fact that there are fiscal concerns does not give the government an unrestricted licence in how it deals with the economic interests of its employees. In *Re British Columbia Railway Co. and General Truck Drivers and Helpers Union, Local No. 31* (unreported, June 1, 1976), Chairman Owen Shime articulated what have come to be seen as six guiding criteria for assessing the fairness of wage settlements for public employees covered by collective agreements. His list of considerations, summarized in *Workplace Health, Safety and Compensation Commission (Re)*, [2005] N.B.L.E.B.D. No. 60 (QL), included the following criteria of particular relevance:

Public employees should not be required to subsidize the community or the industry in which they work by accepting substandard wages and working conditions. . . . [O]n balance, if the community needs and demands the public service, then the members of the community must bear the necessary cost to provide fair and equitable wages and not expect the employees to subsidize the service by accepting substandard wages. If economies are required to cushion the taxes then they may have to be implemented by curtailing portions of the service rather than wages and working conditions . . . .

[64] Cette atteinte, à mon humble avis, ne résiste pas à l'analyse de la proportionnalité de l'article premier. Les objectifs déclarés du gouvernement, en ce qui concerne la *Loi sur le contrôle des dépenses*, étaient de réduire la pression sur les salaires dans le secteur privé, de montrer la voie à suivre en faisant preuve de retenue dans l'utilisation des fonds publics et de gérer la charge salariale du secteur public de façon à assurer une stabilité financière. Pour que l'on puisse constater l'existence d'un lien rationnel avec ces objectifs, il faut pouvoir raisonnablement conclure que la mesure gouvernementale — en l'occurrence l'imposition *unilatérale* des réductions des augmentations salariales déjà consenties à la GRC — contribuerait à l'atteinte de ces objectifs.

[65] L'existence de préoccupations d'ordre financier n'autorise pas sans réserve le gouvernement à déterminer la façon dont il s'occupe des intérêts économiques de ses employés. Dans *Re British Columbia Railway Co. and General Truck Drivers and Helpers Union, Local No. 31* (non publié, le 1<sup>er</sup> juin 1976), le président Owen Shime a exposé ce que l'on considère maintenant comme les six critères pour évaluer l'équité des règlements salariaux des employés du secteur public régis par des conventions collectives. La liste des considérations qu'il a dressée, résumée dans *Workplace Health, Safety and Compensation Commission (Re)*, [2005] N.B.L.E.B.D. No. 60 (QL), comprenait les critères suivants qui sont particulièrement pertinents en l'espèce :

[TRADUCTION] Les employés du secteur public ne devraient pas être tenus de subventionner la collectivité ou le secteur d'activité dans lequel ils travaillent en acceptant des salaires et des conditions de travail médiocres. [ . . . ] [T]out compte fait, si la collectivité a besoin d'un service public et l'exige, ses membres doivent assumer ce qu'il en coûte nécessairement pour offrir des salaires justes et équitables et ne pas s'attendre à ce que les employés subventionnent le service en acceptant des salaires médiocres. S'il est nécessaire d'économiser pour atténuer le fardeau fiscal, il faudrait le faire en réduisant certains éléments du service offert, plutôt qu'en réduisant les salaires et les conditions de travail . . . .

... Consideration should be given to the wage rates paid to workers performing similar jobs in other industries, in both the private and public sectors. What are the comparisons to that which prevails in other sectors of the economy? ... [W]hat are the patterns set in similar occupations in private sector businesses? [para. 26]

[66] The Shime criteria continue to be relied on by arbitrators: *Re Canadian Union of Public Employees and Province of New Brunswick* (1982), 49 N.B.R. (2d) 31; *Halifax (Regional Municipality) and I.A.F.F., Loc. 268 (Re)* (1998), 71 L.A.C. (4th) 129 (N.S.); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 36 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 24 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2011] N.B.L.E.B.D. No. 12 (QL); *Workplace Health, Safety and Compensation Commission (Re)*; *New Brunswick (Board of Management) and N.B.U.P.P.E.* (2010), 184 C.L.R.B.R. (2d) 72 (N.B.L.E.B.); *New Brunswick (Board of Management) v. N.B.U.P.P.E.*, 2006 CarswellNB 332 (WL Can.) (L.E.B.); *Prince Edward Island (Department of Health & Wellness) v. P.E.I.U.P.S.E.*, 2010 CarswellPEI 78 (WL Can.); and *N.B.T.F. v. New Brunswick (Board of Management)*, 2004 CarswellNB 653 (WL Can.) (L.E.B.).

[67] Additional guidance can be taken from the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of the International Labour Organization (ILO), which expressed the view that even in the midst of a fiscal crisis, there are limits on the extent to which governments can restrain public sector wages that are the subject of collective agreements (International Labour Office, *Collective bargaining in the public service: A way forward* (International Labour Conference, 102nd Sess., 2013), at p. 124). Notably too the ILO has recognized a general principle that “any limitation on collective bargaining on the part of the authorities should be preceded by consultations with the workers’ and employers’ organizations in an effort to obtain their agreement” (*Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association*

... Il faut prendre en compte les taux de rémunération des travailleurs qui accomplissent les tâches similaires dans d’autres domaines d’activité, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Quelles comparaisons peuvent être faites avec ce qui existe dans d’autres secteurs de l’économie? [...] [Q]uelles tendances peut-on observer dans des emplois semblables dans les entreprises du secteur privé? [par. 26]

[66] Les arbitres continuent de s’appuyer sur les critères établis par Shime : *Re Canadian Union of Public Employees and Province of New Brunswick* (1982), 49 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 31; *Halifax (Regional Municipality) and I.A.F.F., Loc. 268 (Re)* (1998), 71 L.A.C. (4th) 129 (N.-É.); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 36 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2004] N.B.L.E.B.D. No. 24 (QL); *New Brunswick (Board of Management) (Re)*, [2011] N.B.L.E.B.D. No. 12 (QL); *Workplace Health, Safety and Compensation Commission (Re)*; *New Brunswick (Board of Management) and N.B.U.P.P.E.* (2010), 184 C.L.R.B.R. (2d) 72 (C.T.E.N.-B.); *New Brunswick (Board of Management) c. N.B.U.P.P.E.*, 2006 CarswellNB 332 (WL Can.) (C.T.E.); *Prince Edward Island (Department of Health & Wellness) c. P.E.I.U.P.S.E.*, 2010 CarswellPEI 78 (WL Can.); et *N.B.T.F. c. New Brunswick (Board of Management)*, 2004 CarswellNB 653 (WL Can.) (C.T.E.).

[67] La Commission d’experts pour l’application des conventions et recommandations de l’Organisation internationale du travail (OIT) peut également nous éclairer sur cette question. Selon la Commission, même en pleine crise financière, il y a des limites aux restrictions que les gouvernements peuvent imposer aux salaires du secteur public qui font l’objet de conventions collectives (Bureau international du Travail, *La négociation collective dans la fonction publique : un chemin à suivre* (Conférence internationale du Travail, 102<sup>e</sup> sess., 2013), p. 132-133). Fait important également, l’OIT a reconnu un principe général selon lequel « les limitations à la négociation collective de la part des autorités publiques devraient être précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d’employeurs en vue de rechercher l’accord des parties » (*La liberté*

*Committee of the Governing Body of the ILO* (5th (rev.) ed. 2006), at para. 999).

[68] All of these complexities and interrelated factors make the need for meaningful consultation with affected employees particularly crucial.

[69] While wage rollbacks may technically be seen to be rationally connected to fiscal stability and responsibility, the refusal to engage in any meaningful form of consultation is not. Treasury Board consulted directly with all 17 bargaining agents of the core public service before the *Expenditure Restraint Act* was enacted. There is nothing in the record to explain what made the RCMP singularly ineligible for discussions about whether or how to roll back its agreed-upon wage package, or how refusing to engage in such discussions furthered the government's ability to address its fiscal concerns.

[70] But even if rationally connected, a measure must also be "carefully tailored so that rights are impaired no more than necessary" (*RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 160).

[71] Because meaningful consultation took place with almost every other bargaining agent in the core public service, it is clear that less infringing options than a complete absence of negotiations were available to the government. The unilateral rollback of wages through the *Expenditure Restraint Act* cannot, therefore, be said to be minimally impairing.

[72] I would allow the appeal.

*Appeal dismissed with costs, ABELLA J. dissenting.*

*syndicale : Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT* (5<sup>e</sup> éd. (rév.) 2006), par. 999).

[68] En raison de toutes ces complexités et tous ces facteurs interreliés, la tenue de consultations véritables avec les employés touchés est particulièrement cruciale.

[69] Même si les réductions des augmentations de salaire peuvent en principe paraître rationnellement liées à la stabilité et à la responsabilité financières, le refus de prendre part à toute forme de consultation véritable n'y est pas lié. Le Conseil du Trésor a directement consulté tous les 17 agents négociateurs de la fonction publique fédérale centrale avant l'adoption de la *Loi sur le contrôle des dépenses*. Rien au dossier n'explique pourquoi la GRC uniquement n'a pas eu droit à des discussions relatives à l'opportunité de la réduction des augmentations salariales convenues et à la façon de l'appliquer, et rien n'explique comment le refus de prendre part à de telles discussions a pu aider le gouvernement à faire face à ses préoccupations d'ordre financier.

[70] Toutefois, même s'il existe un lien rationnel, une mesure doit également être « soigneusement adaptée de façon à ce que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire » (*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 160).

[71] Parce que des consultations véritables ont eu lieu avec presque tous les autres agents négociateurs de la fonction publique fédérale centrale, il est clair que le gouvernement disposait d'options moins attentatoires qu'une absence totale de négociations. Par conséquent, on ne saurait affirmer que la réduction unilatérale des augmentations salariales par l'effet de la *Loi sur le contrôle des dépenses* constituait une atteinte minimale.

[72] Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi.

*Pourvoi rejeté avec dépens, la juge ABELLA est dissidente.*

*Solicitors for the appellants: Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.*

*Procureurs des appelants : Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.*

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Toronto.*

*Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

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

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

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

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Attorney General of Alberta, Edmonton.*

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

*Solicitors for the intervener the Canadian Labour Congress: Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada : Sack Goldblatt Mitchell, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Professional Institute of the Public Service of Canada: Fay Faraday, Toronto.*

*Procureure de l'intervenant l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : Fay Faraday, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Canadian Union of Public Employees, Local 675: Canadian Union of Public Employees, Montréal.*

*Procureur de l'intervenant le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675 : Syndicat canadien de la fonction publique, Montréal.*

*Solicitors for the intervener the Public Service Alliance of Canada: Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante l'Alliance de la Fonction publique du Canada : Raven, Cameron, Ballantyne & Yazbeck, Ottawa.*

*Solicitors for the interveners Confédération des syndicats nationaux and the Union of Canadian Correctional Officers: Laroche Martin, Montréal.*

*Procureurs des intervenants la Confédération des syndicats nationaux et le Syndicat des agents correctionnels du Canada : Laroche Martin, Montréal.*