

---

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

---

ENTRE: FRANCIS EDMUND MERVYN LAVIGNE

Appelant (requérant)

ET: ONTARIO PUBLIC SERVICE EMPLOYEE UNION  
ONTARIO COUNCIL OF REGENTS FOR COLLEGES  
OF APPLIED ARTS AND TECHNOLOGY

Intimés (intimés)

ET: CANADIAN LABOUR CONGRESS, ONTARIO  
FEDERATION OF LABOUR AND NATIONAL UNION  
OF PROVINCIAL GOVERNMENT EMPLOYEES

Intimés (intervenants)

---

MEMOIRE DU PROCUREUR GENERAL DU QUEBEC  
INTERVENANT

---

Me Françoise Saint-Martin  
Me Jean Bouchard  
Ministère de la Justice  
1200, Rte de l'Eglise, 5ième étage  
Sainte-Foy, (Québec)  
G1V 4M1  
Tél: (418)643-1477  
Fax: (418)646-1696

Procureurs du procureur  
général du Québec

Me Sylvie Roussel  
Noël, Berthiaume, Aubry & Ass.  
111, rue Champlain  
Hull (Québec)  
J8X 3R1  
Tél: (819)771-7393  
Fax: (819)771-5397

Correspondants du procureur  
général du Québec

LISTE DES PROCUREURS

LISTE DES PROCUREURS

BORDEN & ELLIOT  
40, rue King ouest  
Toronto, Ontario  
M5H 3Y2

SCOTT & AYLEN  
60, rue Queen  
Ottawa, Ontario  
K1P 5Y7

Correspondants à Ottawa

10

Procureurs de l'appelant  
Dennis O'Connor, O.C.  
Christopher D. Bredt  
Ronald Foerster  
(416)367-6000

20

GOWLING, STRATHY & HENDERSON  
Suite 2400, 2 First Canadian Place  
Toronto, Ontario  
M5X 1A4

GOWLING, STRATHY & HENDERSON  
160, rue Elgin  
Suite 2400  
Ottawa, Ontario  
K1N 8S3

Stephen T. Goudge, O.C.  
Ian McGilp  
(416)862-8484

Correspondants à Ottawa

30

HICKS, MORLEY, HAMILTON  
STEWART, STORIE  
30ième étage, B. 371  
Toronto-Dominion Centre  
Toronto, Ontario  
M5K 1K8

BURKE-ROBERTSON  
70, rue Gloucester  
Ottawa, Ontario  
K2P 0A2

40

Brenda J. Bowlby  
Stephen Shamie  
(416)352-1011

Correspondants à Ottawa

Procureurs de l'intimé Ontario Council  
of Regents for Colleges of Applied Arts  
and Technology

LISTE DES PROCUREURS

SACK, GOLDBLATT & MITCHELL  
20, rue Dundas ouest  
Suite 1130, P.O. Box 180  
Toronto, Ontario  
M5G 2G8

Jeffrey Sack, Q.C. & al  
(416)977-6090

10

Procureurs de l'intimé Canadian  
Labour Congress and Ontario Federation  
of Labour

SOLOWAY, WRIGHT  
99, rue Metcalfe  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L2

Correspondants à Ottawa

NELSON McNAMEE  
238 Jane Street  
Toronto, Ontario  
M6S 3Z1

20

J. Cameron Nelson  
Allan Manson  
(416)762-7477

Procureurs de l'intimé  
National Union of Provincial  
Government Employees

30

PROCUREUR GENERAL DE L'ONTARIO  
7ième étage, 720 rue Bay  
Toronto, Ontario  
M5G 2K1

Robert E. Charney  
(416)326-4452

SOLOWAY, WRIGHT  
99, rue Metcalfe  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L2

Correspondants à Ottawa

40

PROCUREUR GENERAL DU CANADA  
Ottawa, Ontario  
K1A 0H8

John C. Tait, Q.C.

LISTE DES PROCUREURS

---

CONFEDERATION DES SYNDICATS NATIONAUX

NOEL, DECARY, AUBRY & ASS.  
111, rue Champlain  
Hull, Québec  
J8X 3R1

Correspondants à Ottawa

10

LENER & ASSOCIATES  
Scotia Plaza - 19e étage  
40, King Street West, B. 210  
Toronto, Ontario  
M5H 3Y2

SOLOWAY, WRIGHT  
99, rue Metcalfe  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L7

Earl Chemiak  
(416)867-3076

Correspondants à Ottawa

20

Procureurs de la Canadian Civil Liberties  
Association, intervenante

**TABLE DES MATIERES**

i.

**TABLE DES MATIERES**

Page

	I-	LES FAITS.....	1
	II-	LES QUESTIONS EN LITIGE.....	2
10	III-	L'ARGUMENTATION.....	4
	A-	La Charte canadienne ne peut trouver application en l'espèce .....	4
	.	L'obligation de verser une contribution financière.....	4
	.	Utilisation des sommes versées à un syndicat.....	7
20	B-	L'absence de violation de la liberté d'association ou d'expression.....	7
	IV-	DECISION RECHERCHEE.....	10
30	V-	LES AUTORITES.....	11

LES FAITS

---

I

LES FAITS

1. Le procureur général du Québec s'en remet à l'exposé des faits qu'on retrouve dans la décision de la Cour d'appel.

## LES QUESTIONS EN LITIGE

2.

### II

#### LES QUESTIONS EN LITIGE

2. Le 21 août 1989, Monsieur le juge en chef Dickson formulait comme suit les questions constitutionnelles soulevées dans la présente affaire:

- 10 1- La Cour d'appel de l'Ontario a-t-elle eu raison de conclure que la Charte canadienne des droits et libertés ne s'applique pas dans les circonstances de la présente affaire, pour le motif que la requête porte essentiellement sur les dépenses effectuées par l'intimé le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) et non sur l'exigence que l'appelant verse des sommes équivalant aux cotisations syndicales du SEFPO?
- 20 2- Si la réponse à la première question est négative, la Charte canadienne des droits et libertés s'applique-t-elle à l'exigence que l'appelant verse des sommes équivalant aux cotisations syndicales de l'intimé SEFPO, tel que prévue à l'art. 12.01 de la convention collective intervenue entre l'intimé l'Ontario Council of Regents et l'intimé le SEFPO conformément aux art. 51, 52 et 53 de la Colleges Collective Bargaining Act, R.S.O. 1980, chap. 74?
- 3- Si la réponse à la deuxième question est affirmative, l'exigence que l'appelant verse des sommes équivalant aux cotisations syndicales de l'intimé le SEFPO porte-t-elle atteinte aux droits et libertés garantis par l'al. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés?
- 30 4- Si la réponse à la deuxième question est affirmative, l'exigence que l'appelant verse des sommes équivalant aux cotisations syndicales de l'intimé le SEFPO porte-t-elle atteinte aux droits et libertés garantis par l'al. 2d) de la Charte canadienne des droits et libertés?
- 40 5- Si la réponse à l'une ou l'autre des troisième et quatrième questions est affirmative, l'exigence que l'appelant verse des sommes équivalant aux cotisations syndicales de l'intimé le SEFPO est-elle justifiée en totalité ou en partie par l'article premier de la Charte canadienne des droits et libertés et, par conséquent non incompatible avec la Loi constitutionnelle de 1982?

LES QUESTIONS EN LITIGE

3.

---

3. Le procureur général du Québec soutient que les réponses à ces questions devraient être les suivantes:

- (1) oui
- (2) non
- (3) non
- (4) non
- (5) oui



L'ARGUMENTATION

4.

III

L'ARGUMENTATION

A- La Charte canadienne ne peut trouver application en l'espèce

4. Dans le présent dossier, est contestée l'obligation qui est faite à un salarié qui n'est pas membre d'un syndicat de verser à ce dernier une contribution financière ou l'équivalent d'une cotisation, ainsi que l'utilisation particulière qui est faite des sommes ainsi versées.

5. De l'avis du procureur général du Québec, les paragraphes 2b) et 2d) de la Charte canadienne ne peuvent être invoqués à l'appui de cette contestation.

- SDMGR c. Dolphin Delivery, [1986] 2 R.C.S. 573.

L'obligation de verser une contribution financière

6. En l'espèce, l'obligation de verser une contribution financière à un syndicat émane uniquement du texte de la convention collective négociée et agréée par les parties syndicales et patronale intimées. La législation applicable ne dicte ni directement ni indirectement le choix des parties de convenir de l'inclusion ou non d'une telle clause de précompte syndical au sein de la convention collective. En effet, le texte de l'article 53 du "Colleges Collective Bargaining Act" révèle, à sa face même, qu'il n'était pas de l'intention du législateur d'intervenir sur cette question et de substituer sa volonté à celle des parties à la convention collective.

5.

7. Quant aux articles 51 et 52 de cette même loi, ils ne sauraient non plus être interprétés comme manifestant une volonté du législateur d'édicter ou de faire siennes toutes les dispositions que peut contenir une convention collective dont celle relative au précompte syndical.

8. Ces articles concrétisent l'établissement d'un régime de négociation et de relations de travail qui repose sur le principe du monopole de représentation. L'article 52 prévoit la reconnaissance d'une association à titre de représentant exclusif aux fins de la négociation collective et l'article 51 énonce qu'une convention collective lie le conseil, les employeurs et l'association qui y est partie, de même que tout salarié compris dans l'unité de négociation que vise la convention collective.

9. Par l'effet de ces dispositions, un salarié voit ses conditions de travail fixées par les termes d'une convention collective, même s'il n'est pas membre de l'association qui les a négociés. En édictant ces deux dispositions, le législateur modifie les règles usuelles concernant l'effet relatif des contrats, règles qu'on retrouve notamment au Québec aux art. 1028 et suivants du Code civil du Bas-Canada. Il importe cependant de ne pas confondre ce type d'intervention particulière ou limitée, avec celle où le législateur élabore et fixe lui-même le contenu d'un contrat de travail. Les articles 51 et 52 de la loi ne sauraient donc être interprétés comme transformant une disposition relative au précompte syndical dans une convention collective en une mesure de nature législative ou réglementaire.

10. Par ailleurs, les articles 51, 52 et 53 de la Colleges Collective Bargaining Act, ensemble ou isolément, ne délèguent aucun pouvoir au conseil ou au syndicat intimé d'adopter, d'appliquer ou d'exécuter les modalités d'un précompte syndical que prescrirait par ailleurs la loi. De plus, le simple statut d'agent de la Couronne du Conseil intimé ne peut être un élément déterminant pour conclure à l'application de la Charte. Encore faut-il s'assurer, comme on le

ferait à l'égard d'une personne qui est aussi ministre, que ses agissements relèvent effectivement de la branche exécutive ou administrative du gouvernement. Or, en l'espèce, le Conseil n'apparaît investi d'aucune mission publique pour assurer le fonctionnement de l'Etat lorsqu'il négocie l'insertion d'une clause de précompte syndical au sein d'une convention collective.

11. Ainsi, on ne peut qualifier les agissements du Conseil ou du syndicat intimé d'action gouvernementale donnant lieu à l'application de la Charte. Il s'agit de simples agissements relevant des relations privées.

10 12. Finalement, le fait que les mesures législatives en cause n'interdisent pas les clauses de précompte syndical et, plus particulièrement, que l'art. 53 énonce en termes permissifs la possibilité d'insérer une telle clause au sein d'une convention collective, ne peut constituer une intervention suffisante de l'Etat pour entraîner l'application de la Charte canadienne des droits et libertés.

20 13. Il ressort de l'article 32 de la Charte canadienne et du jugement rendu par la Cour dans l'arrêt Dolphin Delivery, précité, qu'un comportement privé incompatible avec des droits et libertés énoncés dans la Charte ne porte pas atteinte à celle-ci à moins qu'une loi gouvernant ces relations privées ne dicte spécifiquement ou n'incite activement un particulier à adopter un tel comportement.

14. Dans le cadre particulièrement des libertés d'expression et d'association garanties par la Charte, une législation neutre ou permissive en regard de comportement privés ne suffit pas à rendre la Charte applicable.

30 - Gérald Larose et al c. Raymond Malenfant et al, [1988] R.J.Q. 2643 (C.A.) pp. 2645-2646 (Monsieur le juge Beaugregard).

15. Le contexte global de la Charte ne favorise pas une interprétation voulant que de façon générale, la simple inaction de l'Etat entraîne l'application de la Charte. L'Etat n'est pas tenu de s'impliquer dans toutes les relations privées. Il n'est pas non plus obligé d'édicter des législations pour prohiber ou sanctionner les comportements privés qui pourraient contrevenir aux valeurs enchâssées dans la Charte.

. Utilisation des sommes versées à un syndicat

10

16. De l'avis du procureur général du Québec, la Charte canadienne ne saurait non plus être invoquée pour contester l'utilisation particulière des sommes versées par l'appelant au syndicat intimé. A l'évidence, l'affectation de ces sommes est le fruit d'une décision du seul syndicat intimé.

B- L'absence de violation de la liberté d'association ou d'expression

20

17. Si la Cour devait conclure en l'espèce à l'application de la Charte canadienne en regard de l'obligation d'un salarié de contribuer financièrement à un syndicat dont il n'est pas membre, le procureur général du Québec soutient alors que cette obligation ne viole pas la liberté d'association ou d'expression du salarié.

18. En soi, le fait de verser une somme d'argent à une autre personne ne constitue pas une activité relevant de la liberté d'association. Le seul fait qu'une disposition réglemente des activités économiques ou des opérations commerciales ne suffit pas pour démontrer prima facie une entrave à la liberté d'association.

30

- R. c. Skinner, C.S.C. 20428, 31 mai 1990, p. 9 des motifs de Monsieur le juge en chef Dickson.

19. Egalement, il n'a pas été démontré que le fait de verser de telles sommes d'argent fait partie de la sphère des activités protégées par la liberté d'expression. Le paiement de l'équivalent d'une cotisation ne transmet aucune signification ni ne comporte un contenu expressif. Dans le cadre d'un régime de relations de travail fondé sur le monopole de représentation, le versement de cette contribution financière par un salarié "non-membre" n'apparaît constituer que le corollaire ou la contrepartie à l'obligation qui est faite au syndicat reconnu de représenter tant les salariés membres que ceux qui ne sont pas membres de son organisation. Ce précompte syndical, à bien des égards, s'apparente aux principes de l'enrichissement sans cause et la gestion d'affaires en droit civil. Le paiement requis en vertu d'un précompte syndical n'apparaît pas entretenir plus de contenu expressif que ceux réalisés en vertu de ces deux "quasi-con-ats".

20. Enfin, quoique ce principe ne soit pas directement attaqué en l'espèce, dans la mesure où les arguments soulevés par l'appelant à l'endroit du précompte syndical reviennent à contester le principe du monopole de représentation et les conséquences qui en découlent, le procureur général soutient qu'il n'y a pas lieu non plus de conclure à une violation des libertés d'expression et d'association.

21. Le monopole de représentation a pour effet d'affecter la capacité d'un individu de contracter personnellement avec un employeur, mais non sa liberté d'association et d'expression. Le salarié conserve entière sa faculté de choisir s'il désire ou non appartenir à une association et à quelle association il pourrait désirer s'affilier. Le monopole de représentation n'entraîne aucune altération d'esprit du salarié et ne restreint pas la possibilité pour ce dernier de soutenir les opinions et de véhiculer les expressions de son choix. Le procureur général du Québec fait siens les arguments présentés par le procureur géné-

ral de l'Ontario à l'effet que le monopole de représentation ne porte pas atteinte à la liberté d'expression ou à la liberté d'association d'un salarié, et serait sinon justifié en regard de l'article premier de la Charte (mémoire du procureur général de l'Ontario, intervenant, pp. 4 à 11).

## IV

DÉCISION RECHERCHÉE

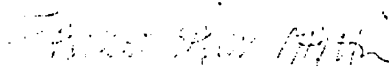
22. Le procureur général soutient que les questions constitutionnelles soulevées devaient être répondues ainsi qu'il suit:

- 10 (1) oui  
(2) non  
(3) non  
(4) non  
(5) oui

LE TOUT ÉTANT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

20

Sainte-Foy, le 11 juin 1990.



---

Me Jean Bouchard  
Me Françoise Saint-Martin  
Procureurs du procureur général du Québec

30

V

Page

LES AUTORITÉS

	- <u>SDMGR c. Dolphin Delivery</u> , [1986] 2 R.C.S. 573.....	4
10	- <u>Gérald Larose et al c. Raymond Malenfant et al</u> , [1988] R.J.Q. 2643 (C.A.).....	6
	- R. c. <u>Skinner</u> , C.S.C. 20428, 31 mai 1990, p. 9 .....	8