

Canadian Broadcasting Corporation *Appellant*

v.

Canada Labour Relations Board *Respondent*

and

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists *Respondent*

and

Dale Goldhawk *Respondent*

INDEXED AS: CANADIAN BROADCASTING CORP. v. CANADA (LABOUR RELATIONS BOARD)

File No.: 23142.

1994: March 14; 1995: January 27.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Labour relations — Unfair labour practices — Interference — Justification — CBC forcing journalist to choose between his position as union president and his position as radio host following publication of his article against free trade in union newspaper — Canada Labour Relations Board deciding CBC's action constituting unfair labour practice under s. 94(1)(a) of Canada Labour Code and rejecting CBC's journalistic policy as justification for its action — Whether Board's decision should be set aside — Standard of review applicable to Board's decision.

Judicial review — Standard of review — Interpretation of external statute — Standard of review applicable where administrative tribunal interprets external statute — Whether administrative tribunal entitled to curial deference.

The respondent G was the host of a current affairs radio program on CBC and the president of the union

Société Radio-Canada *Appelante*

c.

Conseil canadien des relations du travail *Intimé*

et

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists *Intimée*

et

Dale Goldhawk *Intimé*

RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ RADIO-CANADA c. CANADA (CONSEIL DES RELATIONS DU TRAVAIL)

N° du greffe: 23142.

1994: 14 mars; 1995: 27 janvier.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Relations de travail — Pratiques déloyales — Intervention — Justification — SRC forçant un journaliste à choisir entre son poste d'animateur d'une émission radiophonique et la présidence d'un syndicat à la suite de la parution dans un bulletin du syndicat d'un article qu'il avait rédigé contre le libre-échange — Conseil canadien des relations du travail décidant que la mesure prise par la SRC constituait une pratique déloyale de travail en vertu de l'art. 94(1)a) du Code canadien du travail et rejetant la politique journalistique de la SRC à titre de justification de cette mesure — La décision du Conseil devrait-elle être annulée? — Norme de contrôle applicable à la décision du Conseil.

Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Interprétation d'une loi autre qu'une loi constitutive — Norme de contrôle applicable à l'interprétation par un tribunal administratif d'une loi autre que sa loi constitutive — Le tribunal administratif a-t-il droit à la retenue judiciaire?

L'intimé G était animateur à la SRC d'une tribune téléphonique nationale traitant de l'actualité et président

which represents writers, journalists and performers. Under the union's by-laws, the president is also its official spokesperson. In the midst of an election campaign in which free trade was a central issue, G wrote an article against free trade in the union newspaper. The CBC was concerned that his article and his public involvement as president of the union violated the CBC's journalistic policy requiring impartiality of journalists. It was agreed that, as an interim measure, G would cease hosting his program until after election day. After the election, G offered to relinquish his duties as the union's spokesperson, while remaining its president, in order to accommodate the CBC's concerns. The CBC rejected the offer and forced him to choose between his job as host of a radio program and his role as the president of the union. G resigned as union president and resumed hosting his radio program. The union filed a complaint with the Canada Labour Relations Board, alleging that the CBC had interfered with the activities of a trade union, contrary to s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*. A majority of the Board upheld the complaint. The majority found that G's article was a union activity protected by s. 94(1)(a) and concluded that the CBC committed an unfair labour practice in forcing him to choose between the two positions and that the CBC's journalistic policy did not justify its action. The Federal Court of Appeal dismissed the CBC's application for judicial review.

Held (McLachlin J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Lamer C.J. and Cory, Iacobucci and Major JJ.: The proper standard of judicial review to be applied to the Board's decision that the CBC had committed an unfair labour practice is one of patent unreasonableness. The issue of whether there was interference with the administration of a trade union and the representation of employees by that union, when the CBC asked G to choose between his position as union president and his position as radio host, is a question of law that Parliament intended to be answered by the Board, and not by the courts. It is a central part of the issue of whether there has been an unfair labour practice, and as such forms part of the question which Parliament, through the Code, has given the Board the exclusive jurisdiction to resolve. This jurisdiction encompasses the authority to develop a test for when such interference is established, and to define the scope of the concepts of "administration" of a union and "representation" of employees. The

du syndicat qui représente les auteurs, les journalistes et les artistes. Le règlement intérieur du syndicat prévoit que son président est en même temps son porte-parole officiel. En plein milieu d'une campagne électorale où l'un des principaux enjeux était le libre-échange, G a rédigé un article contre le libre-échange qui a paru dans le bulletin du syndicat. La SRC craignait que G, par son article et par ses interventions publiques en tant que président du syndicat, n'ait violé la politique journalistique de la SRC, qui exigeait l'impartialité des journalistes. Il a été convenu, à titre de mesure provisoire, que G cesserait d'animer son émission jusqu'au lendemain des élections. Après les élections, dans une tentative d'apaiser les inquiétudes de la SRC, G a offert d'abandonner ses fonctions de porte-parole du syndicat, tout en en conservant la présidence. La SRC a rejeté cette offre et l'a forcé à choisir entre son poste d'animateur à la radio et la présidence du syndicat. G a démissionné de la présidence du syndicat et a repris ses fonctions d'animateur d'émission radiophonique. Le syndicat a déposé auprès du Conseil canadien des relations du travail une plainte reprochant à la SRC de s'être ingérée dans les activités d'un syndicat, contrairement à l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*. Le Conseil à la majorité a accueilli la plainte. Les membres formant la majorité ont conclu que l'article de G était une activité syndicale protégée par l'al. 94(1)a), que la SRC s'était livrée à une pratique déloyale de travail en le forçant à choisir entre les deux postes, et que la politique journalistique de la SRC ne justifiait pas la mesure qu'elle a prise. La Cour d'appel fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la SRC.

Arrêt (le juge McLachlin est dissidente): Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Lamer et les juges Cory, Iacobucci et Major: La norme qu'il convient d'appliquer au contrôle judiciaire de la décision du Conseil voulant que la SRC se soit livrée à une pratique déloyale de travail est celle du caractère manifestement déraisonnable. La question de savoir si la SRC est intervenue dans l'administration d'un syndicat et dans la représentation des employés par celui-ci quand elle a demandé à G de choisir entre la présidence du syndicat et son poste d'animateur d'émission radiophonique est une question de droit à laquelle le Parlement a voulu que ce soit le Conseil qui réponde et non pas les cours de justice. Cette question représente un aspect fondamental de celle de savoir s'il y a eu une pratique déloyale de travail et constitue en tant que telle un élément de la question qui relève de la compétence exclusive que le Parlement, par le truchement du Code, a conférée au Conseil. Cette compétence comporte le pouvoir d'établir un critère permettant de déterminer ce

test developed by the Board to adjudicate the s. 94(1)(a) claims involves (1) a characterization of the activities of the union and a determination as to whether there has been employer interference with them; and (2), if such interference is made out by the union, whether there was justification for the interference. To use this analytical framework to segregate the first part of the test and label it jurisdictional ignores the fact that this issue is part of the substance of the s. 94(1)(a) determination. It is also akin to an endorsement of the preliminary questions doctrine, which this Court in recent decisions has declined to adopt as a useful test for delineating jurisdiction. Support for the conclusion that this determination is not jurisdictional in nature is found in a functional analysis of the *Canada Labour Code* as a whole. A broad privative clause is combined with wide powers in the Board to deal with questions put before it. Moreover, the terms at issue in this appeal are not specifically defined in the Code and the Board has developed an extensive jurisprudence to determine whether an allegation of a violation of s. 94(1)(a) has been sustained. By virtue of its specialized expertise, the Board is uniquely suited to that determination and courts should defer to that expertise unless it can be said that the Board's decision was patently unreasonable.

As a general rule, curial deference need not be shown to an administrative tribunal in its interpretation of a general public statute other than its constituting legislation, although in cases where the external statute is linked to the tribunal's mandate and is frequently encountered by it, a measure of deference may be appropriate. This does not mean, however, that every time an administrative tribunal encounters an external statute in the course of its determination, the decision as a whole becomes open to review on a standard of correctness. The tribunal may have to be correct in an isolated interpretation of external legislation, but the standard of review of the decision as a whole, if that decision is otherwise within its jurisdiction, will be one of patent unreasonableness. The correctness of the interpretation of the external statute may affect the overall reasonableness of the decision. Whether this is the case will depend on the impact of the statutory provision on the outcome of the decision as a whole. Here, the fact that the CBC is a creation of, and is governed by, an external statute — the *Broadcasting Act* — does not raise the overall standard of review to one of correctness, even

qui constitue une telle intervention, et de définir la portée des concepts d'«administration» d'un syndicat et de «représentation» des employés. Le critère établi par le Conseil pour le règlement des demandes fondées sur l'al. 94(1)a) consiste (1) à qualifier les activités syndicales et à déterminer s'il y a eu intervention de l'employeur dans celles-ci, et (2), du moment que le syndicat établit l'existence d'une telle intervention, à se demander si cette intervention était justifiée. Se servir de ce cadre analytique pour isoler le premier volet du critère et pour conclure qu'il se rapporte à la compétence ne tient pas compte du fait que cette question fait partie de l'essence d'une décision fondée sur l'al. 94(1)a). Cela tient également d'une approbation de la théorie des questions préliminaires que notre Cour, dans des arrêts récents, a refusé d'adopter comme critère utile pour délimiter la compétence. La conclusion que cette décision n'a rien à voir avec la compétence est appuyée par une analyse fonctionnelle du *Code canadien du travail* dans son ensemble. À une clause privative générale sont conjugués les vastes pouvoirs du Conseil de trancher les questions qu'on lui soumet. De plus, les termes ici en cause ne sont pas expressément définis dans le Code et une abondante jurisprudence du Conseil s'applique pour déterminer si l'existence d'une violation de l'al. 94(1)a) a été établie. En raison de ses connaissances spécialisées, le Conseil est particulièrement apte à déterminer cela et les tribunaux devraient s'en remettre à cette expertise, à moins que la décision du Conseil ne puisse être qualifiée de manifestement déraisonnable.

D'une manière générale, la retenue judiciaire ne s'impose pas à l'égard de l'interprétation, par un tribunal administratif, d'une loi générale d'intérêt public qui n'est pas sa loi constitutive, bien qu'une certaine retenue puisse être indiquée dans des cas où la loi non constitutive se rapporte au mandat du tribunal et où celui-ci est souvent appelé à l'examiner. Cependant, cela ne veut pas dire que chaque fois qu'un tribunal administratif examine une autre loi en rendant sa décision, celle-ci devient dans l'ensemble sujette à un contrôle fondé sur la norme du caractère correct. Le tribunal peut être soumis à la norme du caractère correct dans l'interprétation isolée d'une loi autre que sa loi constitutive, mais la norme de contrôle applicable à l'ensemble de la décision, à supposer que celle-ci soit par ailleurs conforme à la compétence du Conseil, sera celle du caractère manifestement déraisonnable. La justesse de l'interprétation de la loi non constitutive pourra influencer sur le caractère raisonnable global de la décision, mais cela tiendra à l'effet de la disposition législative en question sur la décision dans son ensemble. Ce n'est pas parce que la SRC, en l'espèce, est créée et régie par une loi autre que

though no deference will be shown to the Board in its interpretation of the provisions of that statute.

The Board's delineation of the relevance of external statutory imperatives in its s. 94(1)(a) analysis is within its jurisdiction. Moreover, the Board's treatment of the relationship between the *Broadcasting Act*, or the related journalistic policy, and the obligations imposed on the CBC by the *Canada Labour Code* was not in error. The general requirement in the *Broadcasting Act* to provide a balanced information service must be interpreted in a way that is consistent with the specific obligations contained in the Code. The Board's own analytical framework for s. 94(1)(a) contemplates such an accommodation. The journalistic policy itself, however, does not enjoy the status of legislation. It is an internal management directive promulgated by the CBC based on its own interpretation of its obligations under the *Broadcasting Act*. This policy cannot oust the CBC's legal obligations as found in the *Canada Labour Code*.

The Board's decision that the CBC had interfered with the administration of a trade union or the representation of employees by that union was not patently unreasonable. The Board, while recognizing that s. 94(1)(a) has its limits, found that the publication by a union and its officer of an article in a union newsletter expressing an opinion that a government economic policy constituted a threat or a benefit to its members was protected by s. 94(1)(a). Given the context, the extension of the content protection was not wholly unwarranted. The substance of the article was not aimed at the employer, but rather at gathering support from members for the union's official position. Further, the decision of the majority was arrived at in a principled manner and was not irrational. The Board was entitled to apply the law as found in existing decisions to new and analogous facts. It is not unreasonable to find a connection between the collective bargaining relationship and the activities of unions as they relate to external social issues affecting their members.

Alternatively, the Board also found that the CBC's action in refusing to accept G's offer that he retain his position as union president while no longer serving as its spokesperson had the effect of preventing any broad-

la loi constitutive du Conseil — la *Loi sur la radiodiffusion* — qu'il faut hausser la norme globale de contrôle à celle du caractère correct de la décision, même si aucune retenue ne sera manifestée à l'égard de l'interprétation de cette autre loi par le Conseil.

Le Conseil a compétence pour définir la pertinence d'impératifs d'autres lois pour les fins de son analyse fondée sur l'al. 94(1)a). Par ailleurs, le Conseil n'a commis aucune erreur dans son traitement du rapport entre la *Loi sur la radiodiffusion* ou la politique journalistique connexe et les obligations que le *Code canadien du travail* impose à la SRC. L'obligation générale, imposée dans la *Loi sur la radiodiffusion*, d'offrir des services équilibrés qui renseignent doit s'interpréter d'une manière conciliable avec les obligations précises du Code. Le cadre analytique que le Conseil a lui-même établi pour l'application de l'al. 94(1)a) prévoit ce genre de conciliation. Cependant, la politique journalistique même n'est pas un texte législatif. Il s'agit d'une directive de gestion interne établie par la SRC en fonction de sa propre interprétation des obligations que lui impose la *Loi sur la radiodiffusion*. Cette politique ne saurait éliminer les obligations que le *Code canadien du travail* impose à la SRC.

La décision du Conseil selon laquelle la SRC s'est ingérée dans l'administration d'un syndicat ou dans la représentation des employés par celui-ci n'est pas manifestement déraisonnable. Tout en reconnaissant que l'al. 94(1)a) a ses limites, le Conseil a conclu que cette disposition protégeait la publication par un syndicat et un de ses dirigeants, dans un bulletin syndical, d'un article exprimant l'opinion qu'une politique économique du gouvernement constituait une menace pour les membres du syndicat ou leur était avantageuse. Dans ce contexte, l'élargissement de la protection accordée au contenu de l'article n'était pas tout à fait injustifié. L'article ne s'adressait pas essentiellement à l'employeur, mais avait plutôt pour but d'obtenir l'appui des membres pour la position officielle du syndicat. De plus, la décision du Conseil à la majorité était fondée sur des principes et n'était pas irrationnelle. Le Conseil avait le droit d'appliquer à des faits nouveaux et analogues les règles de droit se dégageant de la jurisprudence. Il n'est pas déraisonnable de conclure à l'existence d'un lien entre la relation de négociation collective et les activités syndicales relatives à des questions sociales extrinsèques qui touchent leurs membres.

Subsidiairement, le Conseil a aussi décidé que la mesure de la SRC, lorsqu'elle a refusé d'accepter l'offre, par G, de conserver la présidence du syndicat, mais de ne plus en être le porte-parole, avait pour effet d'em-

cast journalist from being the president of the union, and thus affected the right of the union to choose its president from among its entire membership. This act alone amounted to a violation of the Code. On any standard of review, the Board was entitled to find that the election of whichever person the union members wish to have as their president is an activity that falls within the concept of "administration" of a trade union or "representation" of employees by that union.

Finally, the Board's conclusion that the CBC had failed to show a valid and compelling business justification for its interference is not unreasonable. The Board considered the journalistic policy but did not find that it compelled the CBC to take the action that it did in order to fulfil its requirement of impartiality. Even if there were obligations relating to impartiality imposed by the *Broadcasting Act* on the CBC, they were not determinative, given the Board's finding that there was no causal connection between the requirement of impartiality and the continued presidency of G.

Per Gonthier J.: Subject to the comment of L'Heureux-Dubé J., the reasons of Iacobucci J. were agreed with.

Per L'Heureux-Dubé J.: Subject to the following comment, Iacobucci J.'s reasons were substantially agreed with. An administrative tribunal protected by a full privative clause, as is the Board, is entitled to curial deference in its interpretation of an external statute. The interpretation of an external statute cannot be characterized as a jurisdictional question as such. Consequently, denying curial deference to such a tribunal in this respect seems inconsistent with the jurisprudence of this Court concerning the standard of review of decisions of these tribunals. The Board's interpretation of an external statute thus has no effect on the appropriate standard of judicial review, which, in this case, is one of patent unreasonableness since the decision reached by the Board is entirely within its jurisdiction.

Per La Forest J.: This case raises a very narrow issue. The alternative ground upon which Iacobucci J. supports the Board's decision is agreed with and there is no reason to interfere with the Board's finding with respect to the absence of justification.

pêcher tout journaliste de la radio ou de la télévision de devenir président du syndicat et ainsi de porter atteinte au droit du syndicat de choisir son président parmi tous ses membres. Cet acte constituait à lui seul une violation du Code. Peu importe la norme de contrôle retenue, le Conseil était en droit de conclure que l'élection de toute personne que les membres du syndicat souhaitent avoir comme président est une activité qui ressortit au concept de l'«administration» d'un syndicat ou de la «représentation» des employés par celui-ci.

Enfin, la conclusion du Conseil que la SRC n'a pas justifié son intervention par des motifs valables et impérieux liés au service n'est pas déraisonnable. Le Conseil a examiné la politique journalistique, mais il a conclu qu'elle ne contraignait pas la SRC à prendre la mesure qu'elle a prise pour s'acquitter de son obligation d'impartialité. Même si la *Loi sur la radiodiffusion* imposait à la SRC des obligations en matière d'impartialité, celles-ci n'étaient nullement déterminantes étant donné la conclusion du Conseil à l'absence de tout lien de causalité entre cette exigence et le maintien de G à la présidence.

Le juge Gonthier: Les motifs du juge Iacobucci sont acceptés, sous réserve du commentaire du juge L'Heureux-Dubé.

Le juge L'Heureux-Dubé: Sous réserve du commentaire ci-après, les motifs du juge Iacobucci sont acceptés pour l'essentiel. Un tribunal administratif protégé par une clause privative étanche, comme l'est le Conseil, a droit à la retenue judiciaire dans son interprétation d'une loi autre que sa loi constitutive. L'interprétation par un tribunal d'une loi qui n'est pas sa loi constitutive ne peut comme telle être qualifiée de question juridictionnelle. En conséquence, ne pas faire preuve de retenue judiciaire envers les décisions d'un tel tribunal à cet égard apparaît incompatible avec la jurisprudence de notre Cour en ce qui concerne la norme de contrôle judiciaire des décisions de ces tribunaux. Ainsi, le fait que le Conseil ait interprété une loi qui n'est pas sa loi constitutive n'a absolument aucun effet sur la norme de contrôle judiciaire qui, dans notre cas, est celle du caractère manifestement déraisonnable puisque la décision qu'il a rendue en est une qui est à l'intérieur de sa compétence.

Le juge La Forest: La présente affaire soulève une question très restreinte. Le motif subsidiaire sur lequel le juge Iacobucci se fonde pour appuyer la décision du Conseil est accepté et il n'y a aucune raison de modifier la conclusion du Conseil relativement à l'absence de justification.

Per Sopinka J.: The pragmatic and functional approach is to be used to ascertain whether Parliament intended that the determination of the matters included within s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code* be left to the Board or whether the section was a provision intended to limit the Board's jurisdiction. In making this determination, the focus is not on whether the union's activity in opposing free trade was intended by Parliament to be included in s. 94(1)(a), but rather on what activity in general Parliament intended to include in the section and its possible reach if not interpreted correctly in accordance with the legislative intention. Given the range of union activity which could be the subject of a complaint under s. 94(1)(a), much of which has little or nothing to do with the purposes of the Code, Parliament cannot have intended to leave it to the Board to determine which part of this activity can be swept into its jurisdiction so as to enable it to subject an employer to sanctions for engaging in "unfair labour practices". Accordingly, s. 94(1)(a) is a provision intended to limit the Board's jurisdiction and the standard of review applicable to the Board's decision is correctness.

The alternative ground upon which Iacobucci J. supports the Board's decision, however, is agreed with and there is no reason to interfere with the Board's finding with respect to the absence of justification.

Per McLachlin J. (dissenting): The functional test is question-specific and must be applied to each question which the Board considered, and the appropriate standard of review must then be applied to its answers. This requirement is not obviated by the fact that a question is part of the substance of the dispute, nor by the fact that it may be "preliminary" or jurisdictional.

The first question the Board was required to consider was whether the union's statements on political matters outside the collective bargaining context were protected by s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*. A functional analysis clearly demonstrates that the interpretation of the ambit of s. 94(1)(a) lies at the core of the Board's mandate and was intended by Parliament to be left to the Board, notwithstanding that the question goes to the Board's power or "jurisdiction". A court can therefore only interfere with the Board's conclusion that G's statements were protected by the Code if its conclusion is patently unreasonable. This conclusion is patently unreasonable from the perspective of both the purpose of the Code and the authorities. The purpose of the Code

Le juge Sopinka: Il faut se servir de l'analyse pragmatique et fonctionnelle pour établir si le législateur a voulu laisser au Conseil le soin de déterminer les questions visées par l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail* ou si cette disposition visait à restreindre la compétence du Conseil. Aux fins de cette détermination, il faut mettre l'accent non pas sur la question de savoir si le législateur a voulu que l'activité que le syndicat a exercée en s'opposant au libre-échange soit visée par l'al. 94(1)a), mais plutôt sur celle de savoir quelle activité le législateur a-t-il voulu viser par cet alinéa et quelle en est la portée possible s'il n'est pas interprété conformément à l'intention du législateur. Compte tenu de la gamme d'activités syndicales qui sont susceptibles de donner lieu à une plainte fondée sur l'al. 94(1)a) et dont la plupart n'ont rien ou à peu près rien à voir avec les fins du Code, le législateur ne peut avoir voulu laisser au Conseil le soin de déterminer sur laquelle de ces activités il peut avoir compétence de façon à pouvoir imposer des sanctions à un employeur qui s'est livré à des «pratiques déloyales de travail». En conséquence, l'al. 94(1)a) vise à restreindre la compétence du Conseil et la norme de contrôle applicable à sa décision est celle du caractère correct.

Cependant, le motif subsidiaire sur lequel le juge Iacobucci se fonde pour appuyer la décision du Conseil est accepté et il n'y a aucune raison de modifier la conclusion du Conseil relativement à l'absence de justification.

Le juge McLachlin (dissidente): Le critère de l'analyse fonctionnelle s'applique à des questions précises et il faut appliquer ce critère à chaque question examinée par le Conseil, et la norme de contrôle appropriée doit alors être appliquée aux réponses qui lui sont données. Cette exigence n'est pas écartée du fait qu'une question touche le fond du litige, ni du fait qu'il peut s'agir d'une question de «condition préalable» ou de compétence.

Le Conseil devait tout d'abord examiner si les déclarations du syndicat sur des questions politiques en dehors du contexte de la négociation collective étaient protégées par l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*. Une analyse fonctionnelle établit clairement que l'interprétation de la portée de l'al. 94(1)a) est au cœur du mandat du Conseil et que le législateur a voulu qu'il assume cette tâche, même si la question touche au pouvoir ou à la «compétence» du Conseil. Une cour de justice ne peut donc modifier la conclusion du Conseil, selon laquelle les déclarations de G étaient protégées par le Code, que si elle est manifestement déraisonnable. Cette conclusion est manifestement déraisonnable, tant du point de vue de l'objet même du Code que de celui

is to promote and preserve the collective bargaining system and the protection provided by s. 94(1)(a) to employees who speak out is confined to that purpose. Thus, only union statements relating to the collective bargaining process fall within the ambit of s. 94(1)(a) protection; statements made for personal or political reasons are not protected. The courts have made the same distinction. In arriving at the conclusion that all statements of union officials are protected by the Code, except those which are abusive, the majority of the Board failed to address the real issue and made an unsupportable conclusion. The inclusion of all non-abusive union statements within the ambit of s. 94(1)(a) is not a rational extension of the law into analogous areas but rather an attempt to take protection into areas where there is neither precedent nor practical justification for protection.

On the question of interference with a union activity, the applicable standard of review is also patent unreasonability. Had the CBC's action in putting G to a choice between continuing as union president and continuing as host of his program been in response of a statement made by G in the course of collective bargaining, it would clearly have constituted interference with a union activity under s. 94(1)(a).

Finally, assuming the CBC interfered with a union activity protected by the Code, the standard of review applicable to the Board's conclusion on the question of the justifiability of the CBC's conduct under its statutory regime is correctness. This question is outside the special competence of the Board, which has no expertise in interpreting this *Broadcasting Act* or its regulatory regime. Given the CBC's obligation under the *Broadcasting Act* to maintain the perception of impartiality in its public affairs broadcasts, the majority of the Board erred in finding that the legislation, policy and administrative review process governing the CBC did not justify it in interfering. In treating the CBC as a private enterprise governed only by a flexible management directive which must yield to the superior legal demands of s. 94(1)(a), the Board failed to consider the special obligation imposed on the CBC by law. The CBC policy was

de la jurisprudence. Le Code a pour objet de promouvoir et de préserver le système de négociation collective, et la protection qu'offre l'al. 94(1)a) aux employés qui font des déclarations se limite à cet objet. En conséquence, seules les déclarations du syndicat relatives au processus de négociation collective sont visées par la protection de l'al. 94(1)a); les déclarations faites à des fins personnelles ou politiques ne sont pas protégées. Les cours de justice ont établi la même distinction. Lorsqu'il est arrivé à la conclusion que toutes les déclarations de dirigeants syndicaux sont protégées par le Code, sauf si elles sont abusives, le Conseil à la majorité n'a pas abordé la véritable question en litige et a tiré une conclusion insoutenable. Soutenir que toutes les déclarations syndicales non abusives sont protégées par l'al. 94(1)a) constitue non pas une extension rationnelle du droit à des domaines analogues, mais une tentative d'appliquer la protection à des domaines où il n'existe ni précédent, ni motif pratique de le faire.

En ce qui concerne la question de l'intervention dans une activité syndicale, la norme de contrôle applicable est également celle du caractère manifestement déraisonnable. Si, lorsqu'elle a demandé à G de choisir entre la présidence du syndicat et son poste d'animateur, la SRC s'était trouvée à réagir à une déclaration que G aurait faite pendant des négociations collectives, il y aurait clairement eu intervention dans les activités du syndicat au sens de l'al. 94(1)a).

Enfin, en supposant que la SRC est intervenue dans une activité syndicale protégée par le Code, la norme de contrôle applicable à la conclusion du Conseil sur la question de savoir si la conduite de la SRC est justifiable selon le régime législatif auquel elle est assujettie est celle du caractère correct. La question ne relève pas de la compétence spéciale du Conseil qui n'a aucune expertise dans l'interprétation de la *Loi sur la radiodiffusion* ou de son régime de réglementation. Compte tenu de l'obligation que la SRC a, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de maintenir une apparence d'impartialité dans ses émissions d'affaires publiques, le Conseil à la majorité a commis une erreur lorsqu'il a conclu que la loi, la politique et le processus de contrôle administratif régissant la SRC ne justifiaient pas cette intervention de sa part. En traitant la SRC comme une entreprise privée régie seulement par une directive de gestion souple qui doit céder le pas aux exigences supérieures de l'al. 94(1)a) du Code, le Conseil n'a pas tenu compte de

capable of being considered a "compelling reason" for interfering with the activity of the union.

Cases Cited

By Iacobucci J.

Distinguished: *Almeida v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 1 F.C. 266; *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. v. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384; **referred to:** *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *Canadian Broadcasting Corp.* (1991), 86 di 92; *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756; *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police v. Ontario Nurses' Association* (1990), 41 O.A.C. 148; *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517; *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union v. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; *Wentworth County Board of Education v. Wentworth Women Teachers' Assn.* (1991), 80 D.L.R. (4th) 558; *Ontario Nurses' Assn. v. Etobicoke General Hospital* (1993), 14 O.R. (3d) 40; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *Quan v. Canada (Treasury Board)*, [1990] 2 F.C. 191; *McDonnell Douglas Canada Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 498; *Canada Post Corp.* (1987), 71 di 215; *Canada Post Corp.* (1988), 75 di 189.

By L'Heureux-Dubé J.

Distinguished: *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517; **referred to:** *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor*

l'obligation spéciale que la loi impose à la SRC. La politique de la SRC pouvait constituer un «motif impérieux» d'intervenir dans les activités du syndicat.

Jurisprudence

Citée par le juge Iacobucci

Distinction d'avec les arrêts: *Almeida c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 1 C.F. 266; *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. c. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384; **arrêts mentionnés:** *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *Société Radio-Canada* (1991), 86 di 92; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756; *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police c. Ontario Nurses' Association* (1990), 41 O.A.C. 148; *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union c. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *Wentworth County Board of Education c. Wentworth Women Teachers' Assn.* (1991), 80 D.L.R. (4th) 558; *Ontario Nurses' Assn. c. Etobicoke General Hospital* (1993), 14 O.R. (3d) 40; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1990] 2 C.F. 191; *McDonnell Douglas Canada Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 498; *Société canadienne des postes* (1987), 71 di 215; *Société canadienne des postes* (1988), 75 di 189.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Distinction d'avec l'arrêt: *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; **arrêts mentionnés:** *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société*

Corp., [1979] 2 S.C.R. 227; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048.

By Sopinka J.

Referred to: *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048.

By McLachlin J. (dissenting)

U.E.S., Local 298 v. Bibeault, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Almeida v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 1 F.C. 266; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. v. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384; *MacMillan Bloedel Ltd. v. British Columbia Hydro & Power Authority* (1992), 72 B.C.L.R. (2d) 273; *British Columbia Hydro & Power Authority and Int'l Brotherhood of Electrical Workers, Locals 258 and 213*, [1976] 2 C.L.R.B.R. 410; *Re Inco Ltd. and United Steelworkers of America, Local 6166* (1978), 86 D.L.R. (3d) 407 (Man. C.A.), aff'g (1977), 81 D.L.R. (3d) 469 (Man. Q.B.); *Health Labour Relations Association and Hospital Employees' Union, Local No. 180* (1983), 3 C.L.R.B.R. (N.S.) 390; *Metro Transit Operating Co. v. Independent Canadian Transit Union, Local 3*, 83 C.L.L.C. ¶ 16,054; *Re United Glass & Ceramic Workers of North America and Domglas Ltd.* (1978), 85 D.L.R. (3d) 118; *British Broadcasting Corp. v. Hearn*, [1978] 1 All E.R. 111; *Mercury Communications Ltd. v. Scott-Garner*, [1984] 1 All E.R. 179 (C.A.); *Associated Newspapers Group Ltd. v. Flynn* (1970), 10 K.I.R. 17; *Luce v. London Borough of Bexley*, [1990] I.R.L.R. 422; *Canada Post Corp.* (1987), 71 di 215; *Québecair/Air Québec* (1987), 72 di 44; *Canada Post Corp.* (1988), 75 di 189; *Wardair Canada Inc.* (1988), 76 di 103; *Cadillac Fairview Corp. v. R.W.D.S.U.* (1989), 71 O.R. (2d) 206; *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517; *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union v. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; *Re Canadian Broadcasting Corp. and National Association of Broadcast Employees and Technicians* (1973), 4 L.A.C. (2d) 263.

des alcools du Nouveau-Brunswick, [1979] 2 R.C.S. 227; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048.

Citée par le juge Sopinka

Arrêt mentionné: *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048.

Citée par le juge McLachlin (dissidente)

U.E.S., local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Almeida c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 1 C.F. 266; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. c. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384; *MacMillan Bloedel Ltd. c. British Columbia Hydro & Power Authority* (1992), 72 B.C.L.R. (2d) 273; *British Columbia Hydro & Power Authority and Int'l Brotherhood of Electrical Workers, Locals 258 and 213*, [1976] 2 C.L.R.B.R. 410; *Re Inco Ltd. and United Steelworkers of America, Local 6166* (1978), 86 D.L.R. (3d) 407 (C.A. Man.), conf. (1977), 81 D.L.R. (3d) 469 (B.R. Man.); *Health Labour Relations Association and Hospital Employees' Union, Local No. 180* (1983), 3 C.L.R.B.R. (N.S.) 390; *Metro Transit Operating Co. c. Independent Canadian Transit Union, Local 3*, 83 C.L.L.C. ¶ 16,054; *Re United Glass & Ceramic Workers of North America and Domglas Ltd.* (1978), 85 D.L.R. (3d) 118; *British Broadcasting Corp. c. Hearn*, [1978] 1 All E.R. 111; *Mercury Communications Ltd. c. Scott-Garner*, [1984] 1 All E.R. 179 (C.A.); *Associated Newspapers Group Ltd. c. Flynn* (1970), 10 K.I.R. 17; *Luce c. London Borough of Bexley*, [1990] I.R.L.R. 422; *Société canadienne des postes* (1987), 71 di 215; *Québecair/Air Québec* (1987), 72 di 44; *Société canadienne des postes* (1988), 75 di 189; *Wardair Canada Inc.* (1988), 76 di 103; *Cadillac Fairview Corp. c. R.W.D.S.U.* (1989), 71 O.R. (2d) 206; *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union c. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *Re Canadian Broadcasting Corp. and National Association of Broadcast Employees and Technicians* (1973), 4 L.A.C. (2d) 263.

Statutes and Regulations Cited

- Broadcasting Act*, R.S.C., 1985, c. B-9, s. 3.
Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, Part I "preamble", ss. 8(1), 18, 22 [am. 1990, c. 8, s. 56], 94(1)(a), (3), 96, 97(1), 98(1), (4), 99.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4)(c) [ad. 1990, c. 8, s. 5].

Authors Cited

- Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf).
 Arthurs, Harry William, et al. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 1993.
 Bryden, Philip L. "Administrative Law — Review for Jurisdictional Error — Labour Board Decision Held to be Patently Unreasonable: *United Association of Journeymen and Apprentices of the Pipefitting Industry v. W.W. Lester (1978) Ltd.*" (1992), 71 *Can. Bar Rev.* 580.
Citrine's Trade Union Law, 3rd ed. By M. A. Hickling. London: Stevens & Sons Ltd., 1967.
 Gall, Peter A. "Judicial Review of Labour Tribunals: A Functional Approach", in *Proceedings of the Administrative Law Conference*, held at the University of British Columbia, Faculty of Law, on October 18 and 19, 1979. Vancouver: U.B.C. Law Review, 1981, 305.
 MacLauchlan, H. Wade. "Reconciling Curial Deference with a Functional Approach in Substantive and Procedural Judicial Review" (1993), 7 *C.J.A.L.P.* 1.
Sweet & Maxwell's Encyclopedia of Employment Law, vol. 2. London: Sweet & Maxwell, 1992 (loose-leaf).
 Weiler, Paul. *Reconcilable Differences*. Toronto: Carswell, 1980.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1992] 2 F.C. 665, 92 D.L.R. (4th) 316, 141 N.R. 116, 92 C.L.L.C. ¶ 14,035, dismissing a CBC's application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board (1990), 83 di 102, 91 C.L.L.C. ¶ 16,007. Appeal dismissed, McLachlin J. dissenting.

Roy L. Heenan and Tom Brady, for the appellant.

Lois et règlements cités

- Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, partie I «préambule», art. 8(1), 18, 22 [mod. 1990, ch. 8, art. 56], 94(1)a), (3), 96, 97(1), 98(1), (4), 99.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)c) [aj. 1990, ch. 8, art. 5].
Loi sur la radiodiffusion, L.R.C. (1985), ch. B-9, art. 3.

Doctrine citée

- Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf).
 Arthurs, Harry William, et al. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 1993.
 Bryden, Philip L. «Administrative Law — Review for Jurisdictional Error — Labour Board Decision Held to be Patently Unreasonable: *United Association of Journeymen and Apprentices of the Pipefitting Industry v. W.W. Lester (1978) Ltd.*» (1992), 71 *R. du B. can.* 580.
Citrine's Trade Union Law, 3rd ed. By M. A. Hickling. London: Stevens & Sons Ltd., 1967.
 Gall, Peter A. «Judicial Review of Labour Tribunals: A Functional Approach», in *Proceedings of the Administrative Law Conference*, held at the University of British Columbia, Faculty of Law, on October 18 and 19, 1979. Vancouver: U.B.C. Law Review, 1981, 305.
 MacLauchlan, H. Wade. «Reconciling Curial Deference with a Functional Approach in Substantive and Procedural Judicial Review» (1993), 7 *C.J.A.L.P.* 1.
Sweet & Maxwell's Encyclopedia of Employment Law, vol. 2. London: Sweet & Maxwell, 1992 (loose-leaf).
 Weiler, Paul. *Reconcilable Differences*. Toronto: Carswell, 1980.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1992] 2 C.F. 665, 92 D.L.R. (4th) 316, 141 N.R. 116, 92 C.L.L.C. ¶ 14,035, qui a rejeté une demande de la SRC visant le contrôle et l'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations du travail (1990), 83 di 102, 91 C.L.L.C. ¶ 16,007. Pourvoi rejeté, le juge McLachlin est dissidente.

Roy L. Heenan et Tom Brady, pour l'appelante.

Peter C. Engelmann and Johane Tremblay, for the respondent the Canada Labour Relations Board.

Paul J. Falzone and Aubrey E. Golden, Q.C., for the respondents the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists and Dale Goldhawk.

The judgment of Lamer C.J. and Cory, Iacobucci and Major J.J. was delivered by

IACOBUCCI J. — The Canadian Broadcasting Corporation ("CBC") seeks judicial review of the decision of the Canada Labour Relations Board that the CBC interfered with the activities of the respondent trade union, the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists ("ACTRA"), in contravention of s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.

I. Facts

The membership of ACTRA is divided into three guilds: writers, journalists and performers. ACTRA, like many unions, takes official positions on various issues. For example, it supports the Canadian content rule for broadcasters. It apparently also opposes free trade. ACTRA has an official newsletter, *ACTRASCOPE*, which is distributed to its 10,000 members across Canada.

ACTRA's by-laws provide that the president of ACTRA is also to be its official spokesperson. In 1988 the president of ACTRA was a journalist, Dale Goldhawk. Goldhawk had been hired by the CBC in January 1988 to host a national weekly open-line current affairs radio program, *Cross Country Checkup*. At the time of his hiring, the CBC was aware that he was the president of ACTRA.

In the late summer of 1988, Goldhawk wrote an article in "The President Reports" column of the fall issue of *ACTRASCOPE*. Under the title "Election brings the trade debate to a boil", he took a

Peter C. Engelmann et Johane Tremblay, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Paul J. Falzone et Aubrey E. Golden, c.r., pour les intimés l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists et Dale Goldhawk.

Version française du jugement du juge en chef Lamer et des juges Cory, Iacobucci et Major rendu par

LE JUGE IACOBUCCI — La Société Radio-Canada («SRC») demande le contrôle judiciaire de la décision du Conseil canadien des relations du travail voulant que la SRC se soit ingérée dans les activités du syndicat intimé, l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists («ACTRA»), contrairement à l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.

I. Les faits

Les membres de l'ACTRA se répartissent en trois guildes: celle des auteurs, celle des journalistes et celle des artistes. Comme bien des syndicats, l'ACTRA prend officiellement position sur diverses questions. Elle appuie, par exemple, la règle du contenu canadien applicable aux radiodiffuseurs. Il semble aussi qu'elle s'oppose au libre-échange. L'ACTRA publie un bulletin officiel, *ACTRASCOPE*, qui est distribué à ses 10 000 membres partout au Canada.

Le règlement intérieur de l'ACTRA prévoit que son président est en même temps son porte-parole officiel. En 1988, c'était le journaliste Dale Goldhawk qui était président de l'ACTRA. En janvier 1988, la SRC avait engagé Goldhawk comme animateur de *Cross Country Checkup*, une tribune téléphonique nationale traitant de l'actualité, qui passait hebdomadairement à la radio. La SRC savait, quand elle l'a engagé, qu'il était président de l'ACTRA.

À la fin de l'été de 1988, Goldhawk a rédigé un article intitulé «Election brings the trade debate to a boil», qui a paru dans le numéro d'automne d'*ACTRASCOPE* sous la rubrique «The President

strong position against the Free Trade Agreement then being negotiated with the United States. In the article he attacked the agreement and invited membership of ACTRA to mount a campaign in opposition. At the time of the publication of the article, the country was in the midst of an election campaign in which free trade was a central issue.

Reports». Dans son article, il a pris énergiquement position contre l'accord de libre-échange que le Canada était alors en train de négocier avec les États-Unis, attaquant l'accord et invitant les membres de l'ACTRA à faire campagne pour s'y opposer. Au moment de la parution de l'article, le pays se trouvait en plein milieu d'une campagne électorale où l'un des principaux enjeux était justement le libre-échange.

5 In November 1988, the existence of Goldhawk's column was made known to the general public in a newspaper article written by Charles Lynch, a journalist and long-standing member of ACTRA. Lynch's article, entitled "Free trade: foes are alive and well and working for the CBC", was published in the *Ottawa Citizen* and the *Vancouver Province*. In his article, Lynch argued that the listening public was entitled to on-air disclosure of Goldhawk's role in ACTRA and the union's position on free trade.

En novembre 1988, le grand public a été mis au courant de l'existence de l'article de Goldhawk grâce à un article de journal de Charles Lynch, journaliste et membre de longue date de l'ACTRA. L'article de Lynch, intitulé «Free trade: foes are alive and well and working for the CBC», a paru dans l'*Ottawa Citizen* et le *Vancouver Province*. Selon Lynch, les auditeurs avaient le droit d'être informés sur les ondes du rôle de Goldhawk au sein de l'ACTRA et de la position de celle-ci relativement au libre-échange.

6 Lynch's article was brought to the attention of the area head of current affairs for the CBC Radio. This prompted a series of meetings between Goldhawk and representatives of the CBC to determine the appropriate course of action. At issue was whether Goldhawk's article, and his public involvement as president of ACTRA, violated the Journalistic Policy of the CBC. It was agreed that, as an interim measure, Goldhawk would cease hosting *Cross Country Checkup* until after election day. Goldhawk simultaneously withdrew from any further public involvement on behalf of ACTRA.

Le directeur régional des actualités à la radio de la SRC a été informé de l'article de Lynch. Cela a mené à une série de rencontres entre Goldhawk et des représentants de la SRC afin de décider de la ligne de conduite à adopter. Il s'agissait de savoir si Goldhawk, par son article et par ses interventions publiques en tant que président de l'ACTRA, avait violé la politique journalistique de la SRC. Il a été convenu, à titre de mesure provisoire, que Goldhawk cesserait d'animer *Cross Country Checkup* jusqu'au lendemain des élections. Goldhawk a en même temps mis fin à ses interventions publiques au nom de l'ACTRA.

7 After the election, Goldhawk offered to relinquish his duties as ACTRA's spokesperson, while remaining its president, in order to accommodate the concerns of the CBC. This offer was rejected. The CBC told Goldhawk that he had to choose between his job as host of *Cross Country Checkup* and his role as the president of ACTRA. Goldhawk resigned as ACTRA president and resumed hosting his radio program.

Après les élections, dans une tentative d'apaiser les inquiétudes de la SRC, Goldhawk a offert d'abandonner ses fonctions de porte-parole de l'ACTRA tout en en conservant la présidence. Cette offre a été rejetée. La SRC a dit à Goldhawk qu'il lui fallait choisir entre son poste d'animateur de *Cross Country Checkup* et la présidence de l'ACTRA. Goldhawk a donc démissionné de la présidence de l'ACTRA et a repris les fonctions d'animateur de son émission radiophonique.

8 The union filed a complaint with the respondent Canada Labour Relations Board, alleging viola-

Le syndicat a déposé auprès de l'intimé, le Conseil canadien des relations du travail, une plainte

tions by the CBC of ss. 94(1)(a), 94(3)(a)(i), 94(3)(b), 94(3)(e) and 96 of the Code. A majority of the Board found that the CBC had violated s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*, and a declaration to that effect was issued: (1990), 83 di 102, 91 C.L.L.C. ¶ 16,007. The Federal Court of Appeal unanimously dismissed the CBC's application for judicial review: [1992] 2 F.C. 665, 92 D.L.R. (4th) 316, 141 N.R. 116, 92 C.L.L.C. ¶ 14,035. The CBC now appeals to this Court.

II. Relevant Statutory Provisions

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2

8. (1) Every employee is free to join the trade union of his choice and to participate in its lawful activities.

22. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with the *Federal Court Act* on the grounds referred to in paragraph 18.1(4)(a), (b) or (e) of that Act.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall

(a) be questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) be made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

94. (1) No employer or person acting on behalf of an employer shall

(a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union or the representation of employees by a trade union;

reprochant à la SRC d'avoir violé l'al. 94(1)a), le sous-al. 94(3)a)(i), les al. 94(3)b) et 94(3)e) ainsi que l'art. 96 du Code. Le Conseil à la majorité a conclu que la SRC avait violé l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail* et il a fait une déclaration dans ce sens: (1990), 83 di 102, 91 C.L.L.C. ¶ 16,007. La Cour d'appel fédérale a rejeté à l'unanimité la demande de contrôle judiciaire de la SRC, [1992] 2 C.F. 665, 92 D.L.R. (4th) 316, 141 N.R. 116, 92 C.L.L.C. ¶ 14,035, d'où le pourvoi de cette dernière devant notre Cour.

II. Les dispositions législatives pertinentes

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2

8. (1) L'employé est libre d'adhérer au syndicat de son choix et de participer à ses activités licites.

22. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, les ordonnances ou les décisions du Conseil sont définitives et ne sont susceptibles de contestation ou de révision par voie judiciaire que pour les motifs visés aux alinéas 18.1(4)a), b) ou e) de la *Loi sur la Cour fédérale* et dans le cadre de cette loi.

(2) Sauf exception prévue au paragraphe (1), l'action — décision, ordonnance ou procédure — du Conseil, dans la mesure où elle est censée s'exercer dans le cadre de la présente partie, ne peut, pour quelque motif, y compris celui de l'excès de pouvoir ou de l'incompétence à une étape quelconque de la procédure:

a) être contestée, révisée, empêchée ou limitée;

b) faire l'objet d'un recours judiciaire, notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition, ou de *quo warranto*.

94. (1) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte:

a) de participer à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou d'intervenir dans l'une ou l'autre ou dans la représentation des employés par celui-ci.

(3) No employer or person acting on behalf of an employer shall

(a) refuse to employ or to continue to employ or suspend, transfer, lay off or otherwise discriminate against any person with respect to employment, pay or any other term or condition of employment or intimidate, threaten or otherwise discipline any person, because the person

(i) is or proposes to become, or seeks to induce any other person to become, a member, officer or representative of a trade union or participates in the promotion, formation or administration of a trade union,

(b) impose any condition in a contract of employment that restrains, or has the effect of restraining, an employee from exercising any right conferred on him by this Part;

(e) seek, by intimidation, threat of dismissal or any other kind of threat, by the imposition of a financial or other penalty or by any other means, to compel a person to refrain from becoming or to cease to be a member, officer or representative of a trade union. . . .

96. No person shall seek by intimidation or coercion to compel a person to become or refrain from becoming or to cease to be a member of a trade union.

98. . . .

(4) Where a complaint is made in writing . . . in respect of an alleged failure by an employer or any person acting on behalf of an employer to comply with subsection 94(3), the written complaint is itself evidence that such failure actually occurred and, if any party to the complaint proceedings alleges that such failure did not occur, the burden of proof thereof is on that party.

III. Judgments Below

Canada Labour Relations Board (1990), 83 di 102

(3) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte:

a) de refuser d'employer ou de continuer à employer une personne, ou encore de la suspendre, muter ou mettre à pied, ou de faire à son égard des distinctions injustes en matière d'emploi, de salaire ou d'autres conditions d'emploi, de l'intimider, de la menacer ou de prendre d'autres mesures disciplinaires à son encontre pour l'un ou l'autre des motifs suivants:

(i) elle adhère à un syndicat ou en est un dirigeant ou représentant — ou se propose de le faire ou de le devenir, ou incite une autre personne à le faire ou à le devenir —, ou contribue à la formation, la promotion ou l'administration d'un syndicat,

b) d'imposer, dans un contrat de travail, une condition visant à empêcher ou ayant pour effet d'empêcher un employé d'exercer un droit que lui reconnaît la présente partie;

e) de chercher, notamment par intimidation, par menace de congédiement ou par l'imposition de sanctions pécuniaires ou autres, à obliger une personne soit à s'abstenir ou à cesser d'adhérer à un syndicat ou d'occuper un poste de dirigeant ou de représentant syndical . . .

96. Il est interdit à quiconque de chercher, par des menaces ou des mesures coercitives, à obliger une personne à adhérer ou à s'abstenir ou cesser d'adhérer à un syndicat.

98. . . .

(4) Dans toute plainte faisant état d'une violation, par l'employeur ou une personne agissant pour son compte, du paragraphe 94(3), la présentation même d'une plainte écrite constitue une preuve de la violation; il incombe dès lors à la partie qui nie celle-ci de prouver le contraire.

III. Les juridictions inférieures

Conseil canadien des relations du travail (1990), 83 di 102

Majority (Vice-Chairman Serge Brault and Member Linda Parsons)

At the outset of their extensive reasons, the majority stated that the issue to be decided was whether the *Canada Labour Code* was violated when Goldhawk was asked to choose between his position as a radio host and his position as president of the union.

On the issue of the burden of proof, the majority noted that s. 98(4) of the Code placed the onus of proof on the employer in respect of all of the sections invoked except ss. 94(1)(a) and 96. The majority pointed out that a distinction could also be drawn between s. 94(1)(a), and the other sections invoked by the union, in respect of the issue of motive. To succeed under s. 94(1)(a), it was not necessary for a complainant to establish anti-union *animus* on the part of the employer. Rather, this provision called for an objective test which focused on the effect of the employer's actions on the legitimate rights of employees or their unions.

The majority added, however, that not every difficulty encountered by a union in its formation and administration would give rise to a finding that s. 94(1)(a) had been violated. The Board would instead apply a balancing test, which considered whether the adverse impact on union activity was counterbalanced by a "sufficient or legitimate managerial, entrepreneurial, or collective bargaining justification" (p. 128). In cases where the balance was equal, motive would be the determining factor.

In defining what amounted to a "legitimate management interest", it was clear that the detrimental effect on entrepreneurial interests had to be real and to constitute more than a minor annoyance or inconvenience to the employer. The majority summarized the test to be applied under s. 94(1)(a) in the following terms (at p. 131):

Décision majoritaire (le vice-président Serge Brault et le membre Linda Parsons)

Au début de ses longs motifs, le Conseil à la majorité a précisé qu'il s'agissait de décider si la SRC a enfreint le *Code canadien du travail* en demandant à Goldhawk de choisir entre son poste d'animateur d'émission radiophonique et la présidence du syndicat.

En ce qui concerne le fardeau de la preuve, le Conseil à la majorité a noté qu'aux termes du par. 98(4) du Code il incombait à l'employeur à l'égard de toutes les dispositions invoquées, sauf l'al. 94(1)a) et l'art. 96. Le Conseil à la majorité a souligné qu'une distinction pouvait également être faite, relativement à la question de l'intention, entre l'al. 94(1)a) et les autres dispositions invoquées par le syndicat. Il n'était pas nécessaire, pour que le plaignant ait gain de cause en vertu de l'al. 94(1)a), qu'il établisse l'existence d'un sentiment antisyndical chez l'employeur. Au contraire, cet alinéa exigeait l'application d'un critère objectif axé sur l'effet des mesures de l'employeur sur les droits légitimes des employés ou de leurs syndicats.

Le Conseil à la majorité a toutefois ajouté que ce ne sont pas toutes les difficultés auxquelles les syndicats peuvent faire face dans leur formation et leur administration qui permettraient de conclure à la violation de l'al. 94(1)a). Le Conseil appliquerait plutôt un critère de l'équilibre des intérêts, consistant à examiner si une «justification suffisante ou légitime pour des motifs administratifs ou commerciaux, ou aux fins de la négociation collective» (p. 128) venait faire contrepoids aux répercussions défavorables sur les activités syndicales. Dans les cas où les intérêts en présence étaient égaux, le mobile serait le facteur déterminant.

Pour ce qui était de définir ce qui constituait un «intérêt légitime de la direction», il était évident que la conséquence néfaste pour les intérêts commerciaux de l'employeur devait être réelle et représenter plus qu'un ennui ou un inconvénient mineur. Le Conseil à la majorité résume ainsi, à la p. 131, le critère à appliquer aux fins de l'al. 94(1)a):

In brief, under the Canada Labour Code, an employer's actions that actually interfere with employee solicitation on the job will indeed be subject to a balancing test and will be found illegal pursuant to section 94(1)(a) unless **compelling** and **exceptional** circumstances justify such bans. Other kinds of employer's decisions that actually interfere with the rights protected under section 94(1)(a) will be assessed on the basis that the Code takes precedence over any employer rule. . . .

Bref, en vertu du Code canadien du travail, tous les gestes d'un employeur qui constituent une ingérence réelle dans les activités syndicales de sollicitation d'adhésions sur les lieux de travail seront jugés selon la règle de l'équilibre des intérêts et considérés illégaux aux termes de l'alinéa 94(1)a), à moins que des circonstances **impérieuses** et **exceptionnelles** ne les justifient. En revanche, les autres gestes de l'employeur qui portent effectivement atteinte aux droits protégés en vertu de l'alinéa 94(1)a) seront jugés selon la règle qui veut que le Code l'emporte sur tout règlement établi par l'employeur . . .

13

The majority considered whether Goldhawk was engaged in a lawful union activity contemplated by the Code when he signed his article in *ACTRASCOPE*. The majority recognized that s. 94(1)(a) could not serve as an umbrella for all union activities. The activity in which Goldhawk participated was the signing of an article in a union newspaper as spokesperson for that union. It was the role of the Board to decide whether ACTRA as a union and Goldhawk as a union official were entitled to statutory protection in this situation. The majority answered this question in the affirmative, and commented (at p. 133):

Le Conseil à la majorité s'est demandé si Goldhawk se livrait à une activité syndicale licite au sens du Code lorsqu'il a signé son article dans *ACTRASCOPE*. Il a reconnu que l'al. 94(1)a) ne pouvait servir à protéger toutes les activités syndicales. L'activité à laquelle a participé Goldhawk était la signature, en sa qualité de porte-parole syndical, d'un article paru dans le bulletin du syndicat. Le Conseil était donc appelé à décider si l'ACTRA, en tant que syndicat, et Goldhawk, en tant que dirigeant syndical, avaient droit à la protection du Code dans ces circonstances. Le Conseil à la majorité a répondu à cette question par l'affirmative en faisant les observations suivantes, à la p. 133:

In the instant case, Mr. Goldhawk's article was published in the union's newsletter and was aimed at a limited union readership. It seems reasonable to assume that under the Code a union president may at least say to his troops verbally or in writing what he can say to the public at large.

Dans la présente affaire, l'article de M. Goldhawk a été publié dans le bulletin du syndicat, et il était destiné à un auditoire limité, composé des membres du syndicat. Il semble raisonnable de supposer que le Code autorise le président d'un syndicat au moins à dire oralement ou par écrit à ses troupes ce qu'il peut dire au grand public.

14

The majority noted that the *Broadcasting Act*, R.S.C., 1985, c. B-9 (as it then read), provided that Goldhawk was not a public servant. His labour relations were to be governed by the same provisions of the Code as those of persons working for private broadcasters. After reviewing numerous previous decisions of the Board, the majority (at p. 137) referred to *Canada Post Corp.* (1988), 75 di 189, where the Board set out the following guidelines on the right of a union officer to speak publicly:

Il a souligné qu'aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. (1985), ch. B-9 (telle qu'elle se lisait à l'époque), Goldhawk n'était pas un fonctionnaire. Ses relations du travail devaient être régies par les mêmes dispositions du Code que celles du personnel des radiodiffuseurs privés. Ayant passé en revue de nombreuses décisions antérieures du Conseil, les membres formant la majorité se réfèrent, à la p. 137, à la décision *Société canadienne des postes* (1988), 75 di 189, où le Conseil établit les lignes directrices suivantes relativement au droit d'un dirigeant syndical de s'exprimer publiquement:

[The statement] would have to be relevant to the policies, interests and concerns of the union as such, although it would not have to be something virtually scripted by the union and followed slavishly by the officer. The protection of the Code would not extend to a union officer who used his or her position to make public comments concerning an employer in furtherance of a personal or other objective which could not be linked to the interests of the collectivity.

Statements which were malicious or recklessly untrue would lose the protection of the Code.

The majority noted that all but one of the decisions cited by the parties dealt with public statements aimed directly at the employer. They made it clear that the right of union officials to make such statements flowed from the Code, and that officials acting in good faith could expect statutory protection that was not necessarily granted to all employees. This jurisprudence, however, was of limited application in the present case, since it concerned an article published by a union official in a union newspaper in a context where he was gathering support within the union for a position it had officially adopted. The majority concluded (at pp. 144-45):

When a union finds that a government economic policy such as free trade constitutes a threat or a benefit to its membership, an article on that subject appearing in a union publication is indeed a lawful union activity under the Code.

For the majority, for a union of artists and performers who work in an often highly subsidized industry to take a position on a Free Trade Agreement is as legitimate as it is for the Teamsters Union to express their opinion on deregulation in the transportation industry.

Further, the fact that Mr. Goldhawk's role as a spokesperson was determined by ACTRA in its by-laws is protected under the right of unions to adopt their own constitutions and rules protected by section 94(1)(a) of the Code. . . .

La déclaration doit se rapporter aux lignes de conduite, aux intérêts et aux préoccupations du syndicat en tant que tel, mais il n'est pas nécessaire qu'elle ait pour ainsi dire été préparée par le syndicat et que le représentant s'y conforme à la lettre. La protection fournie par le Code ne s'étend pas au représentant syndical qui s'est prévalu de sa situation pour faire des commentaires publics au sujet d'un employeur en vue de promouvoir un objectif personnel ou autre qui ne peut pas être relié à l'intérêt de la collectivité.

Les déclarations malveillantes ou celles faites sans se soucier de la vérité ne bénéficieraient pas de la protection du Code.

Le Conseil à la majorité a fait remarquer qu'à une seule exception près toutes les décisions citées par les parties portaient sur des déclarations publiques dirigées directement contre l'employeur. Il a précisé que le droit des dirigeants syndicaux de faire de telles déclarations découlait du Code et que les dirigeants qui agissaient de bonne foi pouvaient s'attendre à une protection légale dont tous les employés ne bénéficiaient pas nécessairement. Cette jurisprudence n'avait toutefois qu'une application limitée en l'espèce, étant donné qu'il s'agissait d'un article publié par un dirigeant syndical dans un bulletin syndical et dans le contexte d'une campagne visant à obtenir l'appui des membres pour une position officielle du syndicat. Le Conseil à la majorité statue ceci, aux pp. 144 et 145:

Bref, lorsqu'un syndicat juge qu'une politique économique du gouvernement, comme le libre-échange, est dangereuse ou avantageuse pour ses membres, la parution dans une publication syndicale d'un article sur ce sujet est bel et bien une activité syndicale licite au sens du Code.

Pour la majorité, le fait pour un syndicat d'artistes et de comédiens qui œuvrent dans un secteur souvent largement subventionné de prendre position sur un accord de libre-échange est aussi légitime que le serait pour le syndicat des Teamsters le fait de prendre position sur la déréglementation du secteur des transports.

En outre, le fait que le rôle de porte-parole de M. Goldhawk a été défini par ACTRA dans ses règlements internes est protégé en vertu du droit des syndicats d'adopter leurs propres statuts et autres règles, en vertu de l'alinéa 94(1)a) du Code . . .

16 The majority found that the choice given to Goldhawk, to resign his post with ACTRA or to lose his job with the CBC, was not tainted with anti-union *animus*, and therefore no violation of ss. 94(3)(a)(i), 94(3)(e) or 96 could be established. ACTRA does not dispute this finding.

17 Turning to the justification part of the s. 94(1)(a) test, the majority noted that the question was not whether the CBC's Journalistic Policy was reasonable, as arbitration boards in other situations had found, but whether it was legal to apply it to Goldhawk in the circumstances. The particular application of the Policy had to be compatible with the CBC's statutory obligations under the Code. The majority considered whether the CBC had shown compelling business reasons for its decision. They noted that if the bargaining unit represented by ACTRA had been composed solely of on-air journalists, the union would have been paralysed. In holding that a violation of s. 94(1)(a) had been established, the Board concluded (at pp. 147-48):

Past experience within the CBC shows that other means, such as on-air disclosure, were used to ensure the public's right to impartiality. Further, we do not see how Mr. Goldhawk's forced resignation made him less identifiable with a controversial issue than before. In fact, it could be argued at least in the eyes of some, that he was sacrificed to free trade and in that sense that he is still very much identified with the issue, regardless of his resigning his union office.

18 The majority found that Mr. Goldhawk's article was related to the interests of the collectivity of the union and was neither reckless nor maliciously untrue. The effect of the CBC's decision was to prevent a CBC journalist from being the president of ACTRA. That alone constituted a violation of the Code. Moreover, on an application of the balancing test, it was clear that the CBC did not try to reconcile its own legitimate business interests with those of Goldhawk as a union member. It failed to show any convincing causal relationship between

Le Conseil à la majorité a conclu que ce n'était pas un sentiment antisyndical qui avait poussé la SRC à faire choisir Goldhawk entre son poste au sein de l'ACTRA et son emploi chez la SRC, et qu'aucune violation du sous-al. 94(3)(a)(i), de l'al. 94(3)(e) ou de l'art. 96 n'avait pu être établie. Cette conclusion n'est pas contestée par l'ACTRA.

Passant ensuite à l'élément justification que comporte le critère de l'al. 94(1)(a), le Conseil à la majorité a précisé que la question était non pas de savoir si, comme l'avaient conclu des conseils d'arbitrage dans d'autres situations, la politique journalistique de la SRC était raisonnable, mais bien de savoir si elle pouvait légalement s'appliquer à Goldhawk dans les circonstances. L'application particulière de la politique devait être compatible avec les obligations imposées à la SRC par le Code. Le Conseil à la majorité a examiné si la décision de la SRC était justifiée par des motifs commerciaux impérieux. Si l'unité de négociation représentée par l'ACTRA n'avait été composée que de journalistes de la radio et de la télévision, a-t-il fait remarquer, le syndicat aurait été paralysé. En concluant que l'existence d'une violation de l'al. 94(1)(a) avait été établie, le Conseil dit, aux pp. 147 et 148:

Dans le passé, la [SRC] a utilisé d'autres moyens, tels qu'une divulgation en ondes, pour garantir le droit du public à l'impartialité de ses journalistes. Surtout, nous ne voyons pas en quoi la démission forcée de M. Goldhawk a pu moins le dissocier plus qu'auparavant d'une question controversée. Certains pourraient même soutenir que M. Goldhawk a été sacrifié sur l'autel du libre-échange, et qu'en ce sens il demeure associé de très près à cette question, sans égard à sa démission comme président du syndicat.

Le Conseil à la majorité a conclu que l'article de M. Goldhawk était lié aux intérêts des membres du syndicat dans leur ensemble et qu'il n'était ni téméraire ni malveillant. La décision de la SRC a eu pour effet d'empêcher un de ses journalistes d'être président de l'ACTRA. Cela constituait en soi une violation du Code. De plus, l'application du critère de l'équilibre des intérêts révélait clairement que la SRC n'avait pas tenté de concilier ses intérêts légitimes liés au service avec ceux de Goldhawk en tant que syndiqué. Elle n'a pas

its image of impartiality and Goldhawk's continuing to hold office as ACTRA president. The majority found a violation of s. 94(1)(a) of the Code, and issued a declaration and accompanying cease and desist order.

Dissent (Member Evelyn Bourassa)

The dissenting member agreed with the factual findings of the majority, including the finding of an absence of anti-union *animus*. However, she disagreed with the conclusion of the majority that the CBC had interfered with the activities of a trade union. The protection afforded by the unfair labour practice provisions of the Code did not extend to all lawful activities of a trade union, and she would have characterized the activities for which the union sought protection as purely political activities. The free trade debate was not an issue between ACTRA and the CBC in the context of their collective bargaining relationship or their general labour relations.

The dissenting member noted that the Canada Labour Relations Board had jurisdiction over the activities of trade unions in so far as those activities concerned the union's role as bargaining agent for employees involved in federal works, undertakings or businesses. Trade unions themselves were not federal undertakings. Therefore, an interpretation of the Code that would extend its application to activities outside of the collective bargaining relationship seemed to her unwarranted in light of the constitutional uncertainty surrounding the authority of Parliament and of the federal Board over trade unions *per se*.

The dissenting member asserted that the position of the majority ignored the reality of today's unions, which involve themselves in many situations that do not relate to collective bargaining. Such activities were legitimate, in the sense that they were not illegal, but they were not protected by the Code. She distinguished the cases cited by the majority, and noted that even these cases pointed out that the public statements under scru-

prouvé de manière le moins convaincante en quoi le fait pour Goldhawk de conserver son poste de président de l'ACTRA portait atteinte à l'image d'impartialité de la SRC. Le Conseil à la majorité a donc conclu à la violation de l'al. 94(1)a) du Code et a fait une déclaration assortie d'une ordonnance de ne pas faire.

La dissidence (le membre Evelyn Bourassa)

Le membre dissident a souscrit aux conclusions de fait du Conseil à la majorité, dont celle concernant l'absence de sentiment antisyndical. Elle n'a toutefois pas souscrit à sa conclusion que la SRC s'était ingérée dans les activités d'un syndicat. La protection accordée par les dispositions du Code relatives aux pratiques déloyales de travail ne s'étendait pas à toutes les activités licites d'un syndicat, et elle aurait qualifié de purement politiques les activités que le syndicat cherchait à faire protéger. Le débat sur le libre-échange n'était pas inscrit à l'ordre du jour des discussions entre l'ACTRA et la SRC dans le contexte de leur relation de négociation collective, ou dans le contexte global de leurs relations du travail.

Le membre dissident a noté que le Conseil canadien des relations du travail a compétence sur les activités des syndicats dans la mesure où celles-ci sont liées à leur rôle d'agents négociateurs d'employés qui travaillent dans le cadre d'une entreprise fédérale. Les syndicats eux-mêmes ne sont pas des entreprises fédérales. Par conséquent, une interprétation du Code qui le rendrait applicable à des activités débordant la relation de négociation collective lui paraissait injustifiée étant donné l'incertitude constitutionnelle qui entoure la compétence du Parlement et de l'organisme fédéral sur les syndicats eux-mêmes.

D'après le membre dissident, le Conseil à la majorité n'a pas tenu compte de la réalité des syndicats d'aujourd'hui qui s'impliquent dans bien des domaines qui n'ont rien à voir avec la négociation collective. Quoique légitimes en ce sens qu'elles n'étaient pas entachées d'illégalité, ces activités ne bénéficiaient pas de la protection du Code. Elle a fait des distinctions d'avec les décisions citées par le Conseil à la majorité et a souligné qu'il ressor-

19

20

21

tiny had to relate to collective bargaining matters. As for the *Canada Post Corp.* cases ((1987), 71 di 215 and (1988), 75 di 189), they did not involve an employer who was involved in the sensitive areas of communications and broadcast journalism.

tait même de ces décisions que les déclarations publiques examinées devaient se rapporter à des questions de négociation collective. Pour ce qui est des décisions concernant la *Société canadienne des postes* ((1987), 71 di 215 et (1988), 75 di 189), elles ne concernaient pas un employeur œuvrant dans les domaines délicats des communications et de la radiodiffusion.

22

The dissenting member therefore declined to deal with the complaint on the merits, but did note that the concern of the CBC regarding its impartiality was not just a legitimate concern, it was a matter with which it had to be concerned. Its unique role as a broadcaster with a mandate to promote national unity, and its role as a public broadcaster receiving a significant portion of its budget from public funds, demanded that the CBC maintain the highest standards of impartiality. She would have dismissed the complaint.

Le membre dissident a donc refusé de se pencher sur la question du bien-fondé de la plainte, mais a tout de même fait remarquer que le souci d'impartialité de la SRC était non seulement un souci légitime, mais bien un souci qu'elle se devait d'avoir. Son rôle unique de radiodiffuseur ayant pour mandat de promouvoir l'unité nationale et son rôle de service de radiodiffusion public financé en grande partie sur les deniers publics exigeaient que la SRC ait les normes d'impartialité les plus strictes qui soient. Le membre dissident aurait rejeté la plainte.

Federal Court of Appeal, [1992] 2 F.C. 665 (Pratte, Desjardins and Décary JJ.A.)

Cour d'appel fédérale, [1992] 2 C.F. 665 (les juges Pratte, Desjardins et Décary)

23

Desjardins J.A. set out the findings of the Board and noted that the applicant's position was that the Board had exceeded its jurisdiction by applying the unfair labour practice provisions of the Code to protect political activities by the union that were wholly divorced from collective bargaining, by wrongly interpreting or failing to apply the provisions of the *Broadcasting Act* and of CBC's Journalistic Policy, and by giving an unreasonable interpretation to s. 94(1)(a).

Le juge Desjardins a exposé les conclusions du Conseil et a fait remarquer que, d'après la requérante, celui-ci avait outrepassé sa compétence en appliquant les dispositions du Code relatives aux pratiques déloyales de travail pour protéger des activités politiques du syndicat qui n'avaient absolument rien à voir avec la négociation collective, en n'appliquant pas ou en interprétant erronément les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la politique journalistique de la SRC, et en donnant une interprétation déraisonnable à l'al. 94(1)a).

24

Desjardins J.A. held that the Board was within its jurisdiction when it embarked on its consideration of whether the CBC had engaged in an unfair labour practice. She stated (at p. 678):

Le juge Desjardins a conclu que le Conseil avait respecté les limites de sa compétence en examinant la question de savoir si la SRC s'était livrée à des pratiques déloyales de travail. Voici ce qu'elle affirme, à la p. 678:

The act of coercing the president of a union to resign because of statements made in his capacity as president and spokesperson of that union can reasonably be viewed *prima facie* as an act of interference with the administration of a trade union within the meaning of paragraph 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*.

Le fait de forcer le président d'un syndicat à démissionner à cause de déclarations faites en sa qualité de président et de porte-parole de ce syndicat peut raisonnablement être considéré à première vue comme une intervention dans l'administration d'un syndicat au sens de l'alinéa 94(1)a) du *Code canadien du travail*.

Therefore, the burden shifted to the CBC to show that there were compelling and justifiable business reasons warranting its action.

In the view of Desjardins J.A., it was at best unclear whether the CBC's Journalistic Policy, as formulated, was mandated by the *Broadcasting Act*. The CRTC had never made compliance with this policy a condition of the renewal of the CBC's licence. The most that could be said about the Journalistic Policy was that it represented a management directive from the CBC to its employees in an effort to comply with its special mandate.

Desjardins J.A. concluded (at pp. 679-80):

The test applied by the Board then requires that a close causal relationship between the employer's reason and action be established. In the case at bar, the reasons advanced by the CBC, namely the violation of its Journalistic Policy, were canvassed by the Board, a majority of which found that it did not justify the action taken by the CBC. Whether or not I agree with the view of the majority, it is one which was within its domain to reach and which was not reached in a patently unreasonable manner.

She distinguished the cases cited by the appellant as relating to the issue of jurisdiction under labour legislation, not to the balancing of competing legitimate interests, and dismissed the appeal.

IV. Issues

There are basically two issues in this appeal. The first concerns the scope of the Board's jurisdiction in the application of s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*. The second is whether the Board committed a jurisdictional error in holding that the actions of the CBC amounted to an unjustified interference with the administration of a trade union in violation of s. 94(1)(a). While the appellant alleges that the Board's interpretation and application of the *Broadcasting Act* and the Journalistic Policy of the CBC was improper, this

Il incombait donc à la SRC de démontrer l'existence de motifs impérieux et légitimes liés au service et justifiant la mesure qu'elle avait prise.

De l'avis du juge Desjardins, en mettant les choses au mieux, on ne savait pas avec certitude si, telle que formulée, la politique journalistique de la SRC respectait le cadre de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC n'a jamais assujéti le renouvellement de la licence de la SRC à l'observation de cette politique. Le plus qu'on pût dire au sujet de la politique journalistique était qu'elle représentait une directive que la direction de la SRC donnait à son personnel dans le but de respecter sa mission spéciale.

Le juge Desjardins conclut, aux pp. 679 et 680:

Le critère appliqué par le Conseil exige ensuite que l'on établisse l'existence d'un lien de causalité étroit entre le mobile de l'employeur et la mesure qu'il a prise. En l'espèce, les motifs avancés par la [SRC], à savoir la violation de sa politique journalistique, ont été analysés par le Conseil qui a conclu, à la majorité, qu'elle ne justifiait pas la mesure prise par la [SRC]. Que je sois ou non d'accord avec l'opinion de la majorité, j'estime qu'il lui était loisible d'en venir à cette conclusion, qui n'a pas été tirée de façon manifestement déraisonnable.

Elle a distingué la présente affaire d'avec les décisions citées par l'appelante, en faisant valoir que ces dernières portaient sur la question de compétence sous le régime de lois du travail et non la mise en équilibre d'intérêts légitimes divergents, et elle a rejeté l'appel.

IV. Les questions en litige

Il y a essentiellement deux questions en litige en l'espèce. La première concerne l'étendue de la compétence du Conseil aux fins de l'application de l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*. La seconde est de savoir si le Conseil a commis une erreur de compétence en concluant que les mesures de la SRC constituaient une intervention injustifiée dans l'administration d'un syndicat, contrairement à l'al. 94(1)a). Bien que l'appelante allègue que le Conseil a mal interprété et appliqué la *Loi sur la radiodiffusion* et la politique journalistique de la

25

26

27

issue is subsumed within, and can be considered in the context of, these broader questions.

V. Analysis

A. *The Standard of Review*

1. General Principles

The first step in the judicial review of an administrative tribunal's decision is to determine the appropriate standard of review. As was noted in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at pp. 589-90:

There exist various standards of review with respect to the myriad of administrative agencies that exist in our country. The central question in ascertaining the standard of review is to determine the legislative intent in conferring jurisdiction on the administrative tribunal. In answering this question, the courts have looked at various factors. Included in the analysis is an examination of the tribunal's role or function. Also crucial is whether or not the agency's decisions are protected by a privative clause. Finally, of fundamental importance, is whether or not the question goes to the jurisdiction of the tribunal involved.

Having regard to these and other factors, the courts have developed a spectrum that ranges from the standard of patent unreasonableness at one extreme to that of correctness at the other. In this regard see generally: H. Wade MacLauchlan, "Reconciling Curial Deference with a Functional Approach in Substantive and Procedural Judicial Review" (1993), 7 *C.J.A.L.P.* 1.

Generally speaking, where the tribunal whose decision is under review is protected by a broad privative clause, its decision is subject to review on a standard of patent unreasonableness. However, this is only true so long as the tribunal has not committed a jurisdictional error. Jurisdictional questions addressed by the tribunal are independently reviewed on a correctness standard. An error on such a jurisdictional question will result in the entire decision of the tribunal being set aside.

SRC, il s'agit là d'un point qui est compris dans ces questions plus générales et qui peut être examiné dans leur contexte.

V. Analyse

A. *La norme de contrôle*

1. Principes généraux

La première étape du contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal administratif consiste à déterminer la norme de contrôle appropriée. Comme on l'a souligné dans l'arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, aux pp. 589 et 590:

Il existe diverses normes de contrôle applicables à la myriade d'organismes administratifs qui existent au Canada. Dans l'examen de la norme de contrôle applicable, il faut avant tout déterminer quelle était l'intention du législateur lorsqu'il a conféré compétence au tribunal administratif. Pour répondre à cette question, les tribunaux ont examiné divers facteurs, dont le rôle ou la fonction du tribunal. Il est également essentiel de savoir si les décisions de l'organisme sont protégées par une clause privative. Enfin, il est d'une importance fondamentale de savoir si la question touche la compétence du tribunal concerné.

Compte tenu de ces facteurs notamment, les tribunaux ont conçu une gamme de normes de contrôle qui va de celle du caractère manifestement déraisonnable jusqu'à celle du caractère correct. À ce propos, voir, d'une manière générale, H. Wade MacLauchlan, «Reconciling Curial Deference with a Functional Approach in Substantive and Procedural Judicial Review» (1993), 7 *C.J.A.L.P.* 1.

En général, la norme de contrôle applicable à la décision du tribunal qui est protégé par une clause privative générale est celle du caractère manifestement déraisonnable. Toutefois, il en est ainsi seulement dans la mesure où il n'y a pas eu d'erreur de compétence de la part du tribunal en question. Les questions de compétence abordées par le tribunal sont examinées indépendamment selon la norme du caractère correct. Une erreur commise au sujet d'une telle question de compétence entraînera l'annulation de l'ensemble de la décision.

In distinguishing jurisdictional questions from questions of law within a tribunal's jurisdiction, this Court has eschewed a formalistic approach. Rather, it has endorsed a "pragmatic and functional analysis", to use the words of Beetz J. in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048. In that decision Beetz J. noted, at p. 1088, that it was relevant for the reviewing court to examine:

... not only the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal, but the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal.

The goal is to determine whether the legislature intended that the question in issue be ultimately decided by the tribunal, or rather by the courts.

2. Application of General Principles to this Appeal

This framework has been applied by this Court in the labour relations context in numerous decisions, including: *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614 ("PSAC No. 1"); *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983; and *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941 ("PSAC No. 2"). The labour relations tribunal, in its federal and provincial manifestations, is a classic example of an administrative body which is both highly specialized and highly insulated from review. Decisions of the federal Board are protected by a broad privative clause, found in s. 22 of the Code. The Canada Labour Relations Board must develop a coherent and workable structure for the application of the numerous statutory provisions which govern the labour relations of the employers and employees whose operations fall within federal jurisdiction. In order for these workers and their employers to receive rapid resolution of their disputes in a manner which can be rationalized with their other rights and duties under the *Canada Labour Code*, the decisions of the Board cannot routinely be

En distinguant les questions de compétence des questions de droit relevant de la compétence d'un tribunal administratif, notre Cour a écarté une approche formaliste et a plutôt privilégié une «analyse pragmatique et fonctionnelle», pour reprendre l'expression du juge Beetz dans l'arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048. À la page 1088 de cet arrêt, le juge Beetz fait remarquer qu'il convient que la cour qui procède au contrôle examine:

... non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres, et la nature du problème soumis au tribunal.

Il s'agit de déterminer si le législateur a voulu que ce soit le tribunal administratif ou bien les cours de justice qui tranchent ultimement la question en litige.

2. Application des principes généraux à la présente affaire

Notre Cour a appliqué cette méthode dans de nombreux arrêts en matière de relations du travail, dont *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614 («AFPC n° 1»), *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, et *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941 («AFPC n° 2»). Le tribunal des relations du travail, qu'on trouve aux niveaux fédéral et provincial, est un exemple classique d'organisme administratif qui est à la fois hautement spécialisé et, dans une très grande mesure, à l'abri de tout contrôle. Les décisions de l'organisme fédéral jouissent de la protection de la clause privative générale que renferme l'art. 22 du Code. Le Conseil canadien des relations du travail doit concevoir un régime cohérent et pratique pour l'application des nombreuses dispositions législatives qui régissent les relations du travail des employeurs et employés dont les activités sont du ressort fédéral. Pour que les différends entre ces travailleurs et leurs employeurs puissent se régler rapidement et d'une manière conciliable avec leurs autres droits et obligations

overturned by the courts whenever they disagree with the Board's treatment of an isolated issue. Thus the applicable standard of judicial review is one of patent unreasonableness so long as the Board has not committed a jurisdictional error.

32

The appellant CBC argued before this Court that the decision by the Board that employer restrictions on the purely political speech of an employee, in his capacity as a union official, could give rise to a finding of an unfair labour practice within s. 94(1)(a) of the Code, was a jurisdiction-limiting decision that should be reviewed on a standard of correctness. In my view, however, this is too narrow a characterization of the question before the Board, and casts the issue in a way which pre-determines certain aspects of it. The Board itself characterized the issue before it in much simpler and, I believe, more accurate, terms (at p. 124):

What is in question is whether the Code was violated when, on or about November 22, 1988, Mr. Goldhawk was asked to choose between his position as host of "Cross Country Checkup" and his position as president of ACTRA. That is the issue.

33

In its s. 94(1)(a) determination, the Board was first required to decide whether the activities of the union that were affected by the ultimatum given to Goldhawk that he resign as president or lose his job as an on-air host were part of the administration of a trade union or representation by the union of its members. The question is not whether purely political statements by a union constitute administration of, or representation by, a union. The question is whether the ability of the union to elect from its entire membership the person who would be its president and its spokesperson on political as well as collective bargaining issues was part of the administration of, or representation of employees by, a trade union.

aux termes du *Code canadien du travail*, les décisions du Conseil ne doivent pas pouvoir être systématiquement annulées par les cours de justice chaque fois que ces dernières désapprouvent la façon dont le Conseil a tranché une question donnée. Ainsi, la norme de contrôle judiciaire applicable est celle du caractère manifestement déraisonnable à moins que le Conseil n'ait commis une erreur de compétence.

L'appelante, la SRC, a soutenu devant notre Cour que la décision du Conseil, selon laquelle les restrictions imposées par l'employeur aux propos purement politiques que peut tenir un employé, en sa qualité de dirigeant syndical, pourraient être considérées comme une pratique déloyale de travail au sens de l'al. 94(1)a) du Code, est une décision restrictive de compétence qui devrait faire l'objet d'un contrôle fondé sur la norme du caractère correct. J'estime toutefois que cela revient à caractériser en termes trop stricts la question soumise au Conseil et à la formuler d'une manière qui en prédétermine certains aspects. Le Conseil lui-même décrit, à la p. 124, de façon beaucoup plus simple et, selon moi, plus exacte la question dont il est saisi:

Il s'agit plutôt de savoir si le Code a été enfreint, le 22 novembre 1988, quand on a demandé à M. Goldhawk de choisir entre son emploi d'animateur de «Cross Country Checkup» et son poste de président d'ACTRA. C'est là la question que nous devons trancher.

En tranchant une question fondée sur l'al. 94(1)a), le Conseil devait d'abord déterminer si les activités syndicales visées par l'ultimatum enjoignant Goldhawk de démissionner de la présidence sous peine de perdre son poste d'animateur d'émission radiophonique, faisaient partie de l'administration d'un syndicat ou de la représentation de ses membres par celui-ci. Il s'agit de savoir non pas si les déclarations purement politiques d'un syndicat constituent ce genre d'administration ou de représentation, mais plutôt si la capacité du syndicat d'élire parmi tous ses membres la personne qui sera à la fois son président et son porte-parole sur des questions politiques et de négociation collective, fait partie de cette administration ou représentation.

With this in mind, we are asked to decide, in the face of the appellant's admission that the Board had jurisdiction in the narrow sense to enter into an inquiry as to whether the CBC had committed an unfair labour practice, whether the interpretation and definition of the concepts of "administration" and "representation" were jurisdictional questions. The starting point in this analysis must be the recognition that, when dealing with a tribunal as specialized as the Canada Labour Relations Board, inherent in whose functioning is the need to resolve disputes quickly and with finality, courts should be reluctant to characterize a provision as jurisdictional unless it is clear that it should be so labelled: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 ("CUPE"), at p. 233.

It is instructive to compare the situation in this appeal with that facing the Board in *PSAC No. 1*, *supra*, where the proper standard of review was squarely in issue. That case concerned a decision of the Public Service Staff Relations Board that certain teachers working in a federal penitentiary were "employees" of the Public Service within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act*. Sopinka J., for the majority, concluded that the interpretation of the term "employees" contained in s. 33 of that Act was intended by Parliament to be a provision limiting the Board's jurisdiction.

As support for this conclusion, Sopinka J. relied on the fact that the term "employees" was expressly defined in the statute, rather than left to the Board to resolve using general principles. This clear definition was an indication by Parliament that this issue was not to be resolved by reliance on the specialized expertise of the Board. Also, unlike in several provincial labour codes, there was no provision giving the Board exclusive jurisdiction over this issue. Moreover, public servants were considered by Parliament to be a special class of employee; this distinction formed the very basis

Dans cette optique, nous sommes appelés à décider si, compte tenu de l'admission par l'appelante que le Conseil avait compétence, au sens strict, pour examiner si la SRC s'était livrée à une pratique déloyale de travail, l'interprétation et la définition des concepts d'«administration» et de «représentation» étaient des questions de compétence. Pour les fins de cette analyse, il faut reconnaître au départ que, dans le cas d'un tribunal aussi spécialisé que le Conseil canadien des relations du travail, dont le bon fonctionnement requiert un règlement rapide et final des différends, les cours de justice devraient hésiter à qualifier une disposition d'attributive de compétence, à moins que cette qualification ne s'impose clairement: *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 («SCFP»), à la p. 233.

Il est intéressant de comparer la situation en l'espèce à celle devant laquelle se trouvait l'organisme administratif dans l'arrêt *AFPC n° 1*, précité, où se posait directement la question de la norme de contrôle appropriée. Cet arrêt portait sur une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique voulant que certains enseignants travaillant dans un pénitencier fédéral étaient des «employés» de la Fonction publique au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Le juge Sopinka a conclu, au nom de la Cour à la majorité, que le Parlement a voulu que l'interprétation du terme «employés» figurant à l'art. 33 de cette loi ait pour effet de limiter la compétence de la Commission.

Le juge Sopinka a invoqué, à l'appui de cette conclusion, le fait qu'on a expressément défini le terme «employés» dans la Loi plutôt que de laisser à la Commission le soin de l'interpréter par l'application de principes généraux. Le Parlement a, au moyen de cette définition claire, indiqué qu'il ne fallait pas recourir aux compétences spécialisées de la Commission pour interpréter ce terme. En outre, à la différence de plusieurs codes provinciaux du travail, il n'y avait aucune disposition conférant à la Commission une compétence exclusive à cet égard. De plus, le Parlement considérait

for the creation of a separate Act governing their labour relations.

que les fonctionnaires formaient une catégorie spéciale d'employés; cette distinction était à la base même de la création d'une loi distincte régissant leurs relations du travail.

37 Sopinka J. asked whether Parliament intended to confer jurisdiction on the Board with respect to the labour relations of employees who were not members of the Public Service. If one frames the issue in the appeal in the manner suggested by the appellant, namely as purely political activities, it is clear that Parliament did not intend to confer jurisdiction over those activities because they do not form part of the administration of a trade union or the representation of employees by a trade union.

Le juge Sopinka s'est demandé si le Parlement avait voulu conférer à la Commission compétence sur les relations du travail d'employés non membres de la fonction publique. Si on formule la question ici en litige de la façon proposée par l'appelante, à savoir comme en étant une d'activités purement politiques, il est évident que le Parlement n'a pas voulu conférer compétence sur ces activités parce qu'elles ne font pas partie de l'administration d'un syndicat ou de la représentation des employés par celui-ci.

38 Taking a pragmatic and functional approach to the characterization of the issue facing the Board, I conclude that the first part of the s. 94(1)(a) test, which requires the Board to determine whether the actions of the CBC amounted to a *prima facie* interference with the administration of a trade union or the representation of employees by that union, is not jurisdictional in nature. Therefore, it need not be independently reviewed on a correctness standard and this Court should only interfere if the decision of the Board is patently unreasonable. I reach this conclusion for several reasons.

Abordant de façon pragmatique et fonctionnelle la qualification de la question soumise au Conseil en l'espèce, je conclus que le premier volet du critère de l'al. 94(1)a), qui oblige le Conseil à déterminer si les mesures de la SRC constituaient à première vue une intervention dans l'administration d'un syndicat ou dans la représentation des employés par celui-ci, n'a rien à voir avec la compétence. Cette détermination n'a donc pas à être examinée indépendamment selon la norme du caractère correct et notre Cour ne devrait donc intervenir que si la décision du Conseil est manifestement déraisonnable. Plusieurs motifs m'amènent à cette conclusion.

39 First, if the determination under s. 94(1)(a) as to whether the employer had *prima facie* interfered with the administration of a trade union is characterized as jurisdictional, virtually every unfair labour practice complaint under this section, and therefore virtually every unfair labour practice complaint not involving allegations of anti-union *animus*, would be subject to review by the courts on a standard of correctness. The Board has relied on its expertise in the area of labour relations to develop a two-part test in the adjudication of claims under s. 94(1)(a). The first part of the test involves a characterization of the activities of the union and a determination as to whether there has been employer interference with them. If such interference is made out by the union, the Board goes on to consider the second part of the test:

D'abord, si l'on considère comme étant une question de compétence le fait de déterminer si l'employeur s'est à première vue ingéré dans l'administration d'un syndicat, au sens de l'al. 94(1)a), alors presque toutes les plaintes de pratiques déloyales de travail portées en vertu de cet alinéa et, par conséquent, presque toutes les plaintes de pratiques déloyales de travail dans lesquelles n'est allégué aucun sentiment antisyndical, seraient sujettes à un contrôle judiciaire fondé sur la norme du caractère correct de la décision. Fort de son expertise en matière de relations du travail, le Conseil a établi un critère à deux volets pour le règlement des demandes fondées sur l'al. 94(1)a). Le premier volet consiste à qualifier les activités syndicales et à déterminer s'il y a eu intervention de l'employeur dans celles-ci. Du moment que le syn-

whether there was justification for the interference. In my view, the analysis of whether there has been interference with union activities as listed in the section goes to the heart of the Board's jurisdiction. To use the analytical framework developed by the Board to segregate the first part of the test and label it jurisdictional ignores the fact that this issue is part of the substance of the s. 94(1)(a) determination and is therefore clearly within the jurisdiction of the Board. It is also akin to an endorsement of the preliminary questions doctrine, which this Court has in recent decisions declined to adopt as a useful test for delineating jurisdiction: see *CUPE, supra*, at pp. 233-34; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412, at pp. 421-22 ("SEPQA"); *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230, at p. 253. The pivotal distinction between matters of law and matters of jurisdiction does not depend on which question a tribunal chooses to answer first.

Support for the conclusion that this determination is not jurisdictional in nature is found in a functional analysis of the *Canada Labour Code* as a whole. The Code contains, in s. 22, a broad privative clause, which limits judicial review only to those errors which amount to a loss or excess of jurisdiction. It is worth reproducing this provision:

22. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with the *Federal Court Act* on the grounds referred to in paragraph 18.1(4)(a), (b) or (e) of that Act.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall

dicat établit l'existence d'une telle intervention, le Conseil passe ensuite au deuxième volet du critère, qui consiste à se demander si cette intervention était justifiée. À mon avis, la réponse à la question de savoir si l'employeur s'est ingéré dans les activités syndicales énumérées à l'al. 94(1)a) touche au cœur de la compétence du Conseil. Se servir du cadre analytique établi par le Conseil pour isoler le premier volet du critère et pour conclure qu'il se rapporte à la compétence ne tient pas compte du fait que cette question fait partie de l'essence d'une décision fondée sur l'al. 94(1)a) et qu'elle relève donc clairement de la compétence du Conseil. Cela tient également d'une approbation de la théorie des questions préliminaires que notre Cour, dans des arrêts récents, a refusé d'adopter comme critère utile pour délimiter la compétence: voir *SCFP*, précité, aux pp. 233 et 234; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412, aux pp. 421 et 422 («SEPQA»); *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, à la p. 253. La distinction fondamentale entre une question de droit et une question de compétence ne tient pas à la question à laquelle le tribunal décide de répondre en premier.

La conclusion que cette décision n'a rien à voir avec la compétence est appuyée par une analyse fonctionnelle du *Code canadien du travail* dans son ensemble. Le Code renferme, à son art. 22, une clause privative générale qui restreint le contrôle judiciaire aux seules erreurs qui donnent lieu à une perte ou à un excès de compétence. Il convient de reproduire cet article:

22. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, les ordonnances ou les décisions du Conseil sont définitives et ne sont susceptibles de contestation ou de révision par voie judiciaire que pour les motifs visés aux alinéas 18.1(4)a), b) ou e) de la *Loi sur la Cour fédérale* et dans le cadre de cette loi.

(2) Sauf exception prévue au paragraphe (1), l'action — décision, ordonnance ou procédure — du Conseil, dans la mesure où elle est censée s'exercer dans le cadre de la présente partie, ne peut, pour quelque motif, y compris celui de l'excès de pouvoir ou de l'incompétence à une étape quelconque de la procédure:

(a) be questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) be made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

a) être contestée, révisée, empêchée ou limitée;

b) faire l'objet d'un recours judiciaire, notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition, ou de *quo warranto*.

41

This broad privative clause is combined with wide powers in the Board to deal with questions put before it. The jurisdiction of the Board to hear and resolve all unfair labour practice complaints is founded in ss. 97(1) and 98(1). Section 99 of the Code bestows on the Board wide remedial powers to address any violation of the Code which it finds. The powers of the Board also include an internal appeal procedure pursuant to s. 18 of the Code. In fact, the Board considered an application by the CBC under this section for review of its decision, but concluded that the matters which it raised were not such as to require a review by the full Board: *Canadian Broadcasting Corp.* (1991), 86 di 92.

À cette clause privative générale sont conjugués les vastes pouvoirs du Conseil de trancher les questions qu'on lui soumet. La compétence du Conseil pour entendre et régler toutes les plaintes de pratiques déloyales de travail découle des par. 97(1) et 98(1). L'article 99 du Code confère au Conseil de larges pouvoirs de redressement dans le cas où il conclut à une violation du Code. Les pouvoirs du Conseil comportent aussi, en vertu de l'art. 18 du Code, une procédure d'appel interne. En fait, le Conseil a examiné une demande de réexamen de sa décision, présentée par la SRC en vertu de cet article, mais il a conclu que les points qu'elle soulevait n'étaient pas de nature à nécessiter un réexamen par le Conseil siégeant au complet: *Société Radio-Canada* (1991), 86 di 92.

42

Moreover, unlike in *PSAC No. 1, supra*, the terms at issue in this appeal are not specifically defined in the Code. In fact, the Board has developed an extensive jurisprudence relating to the tests to be used in determining whether an allegation of a violation of s. 94(1)(a) has been sustained. By virtue of its specialized expertise, the Board is uniquely suited to the determination of whether an employer has interfered with a protected interest. After all, this determination requires an application of the objects and purposes of the Code in the larger context of labour relations.

De plus, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire *AFPC n° 1*, précitée, les termes ici en cause ne sont pas expressément définis dans le Code. En fait, il existe une abondante jurisprudence du Conseil portant sur les critères à appliquer pour déterminer si l'existence d'une violation de l'al. 94(1)a) a été établie. En raison de ses connaissances spécialisées, le Conseil est particulièrement apte à déterminer si un employeur a touché à un droit protégé. Après tout, il s'agit là d'une décision qui exige que les objets et les buts du Code soient considérés dans le contexte plus large des relations du travail.

43

The situation in this appeal is akin to that in *SEPQA, supra*, where Beetz J. found that the question of whether the activity of the union amounted to a strike was within the Board's jurisdiction. It was an integral part of the question of whether there had been an unlawful strike, the principal problem for which the Board alone was responsi-

La situation en l'espèce s'apparente à celle dans l'affaire *SEPQA*, précitée, où le juge Beetz a conclu que la question de savoir si les activités du syndicat équivalaient à une grève relevait de la compétence du Conseil. Elle faisait partie intégrante de la question de savoir s'il y avait eu une grève illégale, le problème principal qu'il appartenait au

ble for settling. I conclude that the issue of whether there was interference with the administration of a trade union and the representation of employees by that union, when the CBC asked Goldhawk to choose between his position as ACTRA president and his job as host of *Cross Country Checkup*, is a question of law that Parliament intended to be answered by the Board, and not by the courts: see *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756, at p. 772. It is a central part of the issue of whether the appellant has committed an unfair labour practice, and as such forms part of the question which Parliament, through the Code, has given the Board the exclusive jurisdiction to resolve. Therefore, this Court should defer to that expertise unless it can be said that the decision of the Board was patently unreasonable.

The appellant argues that the existence of the *Broadcasting Act* and the Journalistic Policy of the CBC indicate that the standard of review should be one of correctness. The appellant relies on the principle that, in interpreting legislation outside its constituting statute, an administrative tribunal will be held to a standard of correctness, and cites in this regard the decision of the Ontario Court of Appeal in *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police v. Ontario Nurses' Association* (1990), 41 O.A.C. 148.

The proposition that the standard of review of the interpretation by a tribunal of a statute other than its constituent legislation is one of correctness, appears to find its source in the concurring reasons of Laskin C.J. in *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517. The issue in that case was whether the employer could require an employee to work hours in excess of 48 per week. The arbitrator found that the collective agreement contained a provision which was sufficient to meet the consent requirement for employer-imposed overtime, as required by s. 11(2) of *The Employment Standards Act*. Laskin C.J. (Spence and Beetz JJ. concurring)

Conseil seulement de résoudre. Je conclus que la question de savoir si la SRC est intervenue dans l'administration d'un syndicat et dans la représentation des employés par celui-ci quand elle a demandé à Goldhawk de choisir entre la présidence de l'ACTRA et son poste d'animateur de *Cross Country Checkup* est une question de droit à laquelle le Parlement a voulu que ce soit le Conseil qui réponde et non pas les cours de justice: voir *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, à la p. 772. Cette question représente un aspect fondamental de celle de savoir si l'appelante s'est livrée à une pratique déloyale de travail et constitue en tant que telle un élément de la question qui relève de la compétence exclusive que le Parlement, par le truchement du Code, a conférée au Conseil. Notre Cour devrait donc s'en remettre à cette expertise, à moins que la décision du Conseil ne puisse être qualifiée de manifestement déraisonnable.

L'appelante prétend que l'existence de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la politique journalistique de la SRC indique que la norme de contrôle applicable devrait être celle du caractère correct de la décision. L'appelante s'appuie sur le principe voulant que le tribunal administratif qui interprète une loi autre que sa loi constitutive soit soumis à la norme du caractère correct et elle cite, à cet égard, l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario *Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police c. Ontario Nurses' Association* (1990), 41 O.A.C. 148.

La proposition voulant que la norme de contrôle applicable à l'interprétation par un tribunal administratif d'une loi autre que sa loi constitutive soit celle du caractère correct semble avoir son origine dans les motifs concordants du juge en chef Laskin dans l'affaire *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517. Il s'agissait, dans cette affaire, de déterminer si l'employeur pouvait obliger un employé à travailler plus de 48 heures par semaine. L'arbitre a conclu que la convention collective renfermait une clause suffisante pour satisfaire à l'exigence de consentement aux heures supplémentaires imposées par l'employeur, contenue au par. 11(2) de

44

45

agreed with the majority that the collective agreement contained no such consent. In arriving at this result, he remarked (at pp. 518-19):

Although the issue before the arbitrator arose by virtue of a grievance under a collective agreement, it became necessary for him to go outside the collective agreement and to construe and apply a statute which was not a projection of the collective bargaining relations of the parties but a general public enactment of the superior provincial Legislature. On such a matter, there can be no policy of curial deference to the adjudication of an arbitrator. . . .

46

In the subsequent decision of the Saskatchewan Court of Appeal in *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union v. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260, Vancise J.A. concluded that this principle should apply equally to the interpretation of general statutes by independent tribunals, since they would be in no different position from the arbitrator. In this regard see also *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, at p. 336, and Peter A. Gall, "Judicial Review of Labour Tribunals: A Functional Approach", in the 1979 *Proceedings of the Administrative Law Conference*, 305, at pp. 333-36.

47

The statement of Laskin C.J. in *McLeod*, *supra*, was considered by the Ontario Court of Appeal in *Haldimand-Norfolk*, *supra*. There the tribunal had to decide whether police officers were "employees" of the Region. In the course of its decision, it considered sections of the *Police Act* and the *Regional Municipality of Haldimand-Norfolk Act*. The Court of Appeal rejected the contention that the fact that these statutes had been scrutinized by the tribunal meant that the decision had necessarily to be set aside if the tribunal erred in so doing. The Court of Appeal stated (at p. 149):

The Employment Standards Act. Le juge en chef Laskin (à l'avis duquel ont souscrit les juges Spence et Beetz) a convenu avec les juges formant la majorité que la convention collective ne comportait pas un tel consentement, faisant remarquer à ce propos, aux pp. 518 et 519:

Bien que la question devant l'arbitre ait été soulevée de par un grief présenté en vertu d'une convention collective, l'arbitre a dû porter son regard au-delà de la convention collective et interpréter et appliquer une loi qui n'était pas une projection des relations de négociation collective des parties mais un texte législatif général d'intérêt public émanant de la législature provinciale supérieure. Sur une question de ce genre, il ne peut y avoir de politique de respect par les tribunaux de la sentence d'un arbitre . . .

Dans l'arrêt subséquent *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union c. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260, le juge Vancise de la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que ce principe devrait s'appliquer tout autant à l'interprétation de lois de portée générale par des tribunaux administratifs indépendants, puisque ces derniers ne se trouveraient pas dans une situation différente de celle de l'arbitre. À ce propos, voir également l'arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, à la p. 336, et Peter A. Gall, «Judicial Review of Labour Tribunals: A Functional Approach», dans les *Proceedings of the Administrative Law Conference* de 1979, 305, aux pp. 333 à 336.

L'énoncé du juge en chef Laskin, dans l'arrêt *McLeod*, précité, a été examiné par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Haldimand-Norfolk*, précitée, où le tribunal administratif avait eu à décider si des policiers étaient des «employés» de la Région. Dans sa décision, le tribunal avait examiné certains articles de la *Loi sur la police* et de la *Loi sur la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk*. La Cour d'appel a rejeté l'argument selon lequel le fait que le tribunal administratif avait examiné ces lois devait forcément entraîner l'annulation de sa décision s'il avait commis une erreur en agissant ainsi. La Cour d'appel dit, à la p. 149:

The majority of the Tribunal perforce had reference to those statutes in the course of the analysis of the problem set for the Tribunal to solve. In our view, *McLeod v. Egan* means only that in interpreting an outside statute the Tribunal will receive no curial deference. If the statute is controlling, it may resolve the essential question to be resolved. But the issue always remains: is the eventual conclusion, bearing in mind the interpretation of the statutes examined and applied, one that is patently unreasonable? If it is, the decision will be set aside; if it is not, the application for judicial review will be dismissed.

A similar approach was taken in *Wentworth County Board of Education v. Wentworth Women Teachers' Assn.* (1991), 80 D.L.R. (4th) 558 (Ont. Div. Ct.), and in *Ontario Nurses' Assn. v. Etobicoke General Hospital* (1993), 14 O.R. (3d) 40 (Div. Ct.).

As a general rule, I accept the proposition that curial deference need not be shown to an administrative tribunal in its interpretation of a general public statute other than its constituting legislation, although I would leave open the possibility that, in cases where the external statute is linked to the tribunal's mandate and is frequently encountered by it, a measure of deference may be appropriate. However, this does not mean that every time an administrative tribunal encounters an external statute in the course of its determination, the decision as a whole becomes open to review on a standard of correctness. If that were the case, it would substantially expand the scope of reviewability of administrative decisions, and unjustifiably so. Moreover, it should be noted that the privative clause did not incorporate the error of law grounds, s. 18.1(4)(c) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as amended by S.C. 1990, c. 8, s. 5). This tends to indicate that some level of deference should be provided.

While the Board may have to be correct in an isolated interpretation of external legislation, the standard of review of the decision as a whole, if that decision is otherwise within its jurisdiction, will be one of patent unreasonableness. Of course, the correctness of the interpretation of the external

[TRANSDUCTION] Le tribunal à la majorité s'est nécessairement référé à ces lois en analysant le problème qu'il était appelé à régler. À notre avis, l'arrêt *McLeod c. Egan* établit simplement que l'interprétation, par le tribunal, d'une loi autre que sa loi constitutive ne bénéficierait pas de la retenue judiciaire. Si cette autre loi est déterminante, elle permettra peut-être de régler la question fondamentale. Mais il faut toujours se demander si la conclusion à laquelle le tribunal est finalement arrivé, compte tenu de l'interprétation donnée aux lois examinées et appliquées, est manifestement déraisonnable. Dans l'affirmative, la décision sera annulée; dans la négative, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

Une approche analogue a été adoptée dans les décisions *Wentworth County Board of Education c. Wentworth Women Teachers' Assn.* (1991), 80 D.L.R. (4th) 558 (C. div. Ont.), et *Ontario Nurses' Assn. c. Etobicoke General Hospital* (1993), 14 O.R. (3d) 40 (C. div.).

D'une manière générale, je souscris à la proposition selon laquelle la retenue judiciaire ne s'impose pas à l'égard de l'interprétation, par un tribunal administratif, d'une loi générale d'intérêt public qui n'est pas sa loi constitutive, tout en reconnaissant qu'une certaine retenue peut être indiquée dans des cas où la loi non constitutive se rapporte au mandat du tribunal et où celui-ci est souvent appelé à l'examiner. Cependant, cela ne veut pas dire que chaque fois qu'un tribunal administratif examine une autre loi en rendant sa décision, celle-ci devient dans l'ensemble sujette à un contrôle fondé sur la norme du caractère correct. S'il en était ainsi, il y aurait un élargissement considérable et injustifié des possibilités de contrôler les décisions administratives. De plus, il y a lieu de souligner que la clause privative n'incluait pas les motifs fondés sur une erreur de droit, dont il est question à l'al. 18.1(4)c) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (modifiée par L.C. 1990, ch. 8, art. 5). Cela tend à indiquer qu'il y a lieu de faire preuve d'une certaine retenue.

Bien que le Conseil puisse être soumis à la norme du caractère correct dans l'interprétation isolée d'une loi autre que sa loi constitutive, la norme de contrôle applicable à l'ensemble de la décision, à supposer que celle-ci soit par ailleurs conforme à la compétence du Conseil, sera celle

statute may affect the overall reasonableness of the decision. Whether this is the case will depend on the impact of the statutory provision on the outcome of the decision as a whole.

du caractère manifestement déraisonnable. Évidemment, la justesse de l'interprétation de la loi non constitutive pourra influencer sur le caractère raisonnable global de la décision, mais cela tiendra à l'effet de la disposition législative en question sur la décision dans son ensemble.

50 The Board in this case has the exclusive jurisdiction to determine if the appellant has committed an unfair labour practice, and specifically if it has interfered with the administration of a trade union or the representation of employees by that union. That decision will only be interfered with by this Court if it is patently unreasonable. The appellant argues, however, that the *Broadcasting Act* required the CBC to take the action that it did in order to fulfil its requirement of impartiality.

En l'espèce, le Conseil a compétence exclusive pour décider si l'appelante s'est livrée à une pratique déloyale de travail et, en particulier, si elle est intervenue dans l'administration d'un syndicat ou dans la représentation des employés par celui-ci. Voilà une décision à laquelle notre Cour ne touchera que si elle est manifestement déraisonnable. L'appelante fait toutefois valoir qu'aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion* elle était tenue de prendre la mesure qu'elle a prise pour s'acquitter de son obligation d'impartialité.

51 I cannot find any provisions in the *Broadcasting Act* that expressly or impliedly impose an obligation on the CBC to restrict the ability of any of its employees to hold the position of union president so as to fulfil its statutory mandate. The most relevant of the sections referred to by the appellant provides:

Je ne puis découvrir dans la *Loi sur la radiodiffusion* aucune disposition qui oblige expressément ou implicitement la SRC à limiter, afin de bien remplir le mandat que lui confie la Loi, la possibilité pour quiconque parmi ses employés d'occuper le poste de président d'un syndicat. Les dispositions les plus pertinentes invoquées par l'appelante sont les suivantes:

3. It is hereby declared that

3. Il est déclaré que:

(c) all persons licensed to carry on broadcasting undertakings have a responsibility for programs they broadcast but the right to freedom of expression and the right of persons to receive programs, subject only to generally applicable statutes and regulations, is unquestioned;

c) les personnes habilitées à exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, le droit à la liberté d'expression ainsi que celui de recevoir des émissions restant incontestés, sous la seule réserve des lois et règlements d'application générale;

(d) the programming provided by the Canadian broadcasting system should be varied and comprehensive and should provide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern. . . .

d) la programmation du système canadien de radiodiffusion devrait être aussi variée et diversifiée que possible et permettre, de manière raisonnable et équilibrée, l'expression d'opinions divergentes sur des sujets d'intérêt public . . .

(f) there should be provided, through a corporation established by Parliament for the purpose, a national broadcasting service that is predominantly Canadian in content and character;

f) il y aurait lieu d'assurer, par l'intermédiaire d'une personne morale créée par le Parlement à cet effet, un service national de radiodiffusion à teneur et de nature principalement canadiennes;

(g) the national broadcasting service should

g) le service national de radiodiffusion devrait:

(i) be a balanced service of information, enlightenment and entertainment for people of different ages, interests, and tastes covering the whole range of programming in fair proportion. . . .

The proper interpretation of the statutory requirement to provide "a balanced service of information", as found in s. 3(g)(i) of the *Broadcasting Act*, is relevant to the final part of the analytical framework developed by the Board for use in a s. 94(1)(a) complaint. This part of the test considers whether the CBC had a valid and compelling business justification for its actions. The Board, apparently in response to the approach taken by the parties, focused on the Journalistic Policy as "the counterpart" of the provisions in the Act, and found that it did not provide such justification.

The Journalistic Policy is a comprehensive document which covers numerous diverse aspects of the CBC's operations in the area of information programming. It sets out guidelines for dealing with, for example, matters of program content and censorship; production of programs; rights of program participants and the legal aspects of broadcasting. The portions of the Policy most relevant to this appeal are found in "Section I: Principles and Standards", which provides at pp. 7 and 15:

BALANCE

Journalists will have opinions and attitudes of their own. But the proper application of professional standards will prevent these opinions and attitudes from leading them into bias or prejudice. It is essential that their reporting is done in a judicious and fair manner.

PERSONNEL

On-air personnel, as well as those who edit, produce or manage CBC programs, have privileged access to an influential medium and therefore their performance is of critical importance for the maintenance of journalistic

(i) offrir, à l'intention des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, des services et une programmation équilibrés qui renseignent, éclairent et divertissent . . .

L'interprétation qu'il convient de donner à l'obligation d'offrir «des services [...] équilibrés qui renseignent», imposée au sous-al. 3g)(i) de la *Loi sur la radiodiffusion*, est pertinente relativement au dernier volet du cadre analytique établi par le Conseil et destiné à servir dans le cas de plaintes fondées sur l'al. 94(1)a). Ce volet du critère consiste à déterminer s'il existait pour les mesures prises par la SRC une justification valable et impérieuse liée au service. Le Conseil, apparemment en raison de l'approche qu'ont adoptée les parties, s'est concentré sur la politique journalistique en tant que «corollaire» des dispositions de la Loi, et a conclu que cette politique ne fournissait pas une telle justification.

La politique journalistique est un document exhaustif qui traite de nombreux et divers aspects des activités de la SRC dans le domaine de la programmation d'information. S'y trouvent énoncées des lignes directrices concernant notamment le contenu des émissions et la censure, la réalisation d'émissions, les droits des participants aux émissions ainsi que les aspects juridiques de la radiodiffusion. Les parties de la politique les plus pertinentes en l'espèce se trouvent au «Chapitre I — Normes et principes», qui prévoit, aux pp. 8 et 15:

ÉQUILIBRE ET PLURALISME

Un journaliste a ses propres opinions ou partis pris. Cependant, l'application appropriée des critères professionnels empêchera le journaliste de céder à ses partis pris ou préjugés. Il est capital qu'il fasse son reportage de façon judicieuse et équitable.

PERSONNEL JOURNALISTIQUE

Le personnel à l'antenne et ceux à qui Radio-Canada confie le montage, la production ou la gestion de ses émissions, ont un accès privilégié à des médias influents. Par conséquent, leur action est d'une impor-

principles and the CBC's policies in relation to these principles. In order to maintain their credibility, they must avoid publicly identifying themselves in any way with partisan statements or actions on controversial matters.

54

The following statement of the Board applies equally to the dictates of the Act as it does to their attempted application in the Journalistic Policy (at p. 147):

Assuming, for the purpose of this discussion, that CBC could, albeit indirectly, regulate the content of a union newsletter, according to the Board's jurisprudence, CBC would still need to show **compelling business reasons** warranting such actions in order to escape section 94(1)(a). Further, the Board would need to be convinced that in the circumstances of this case, for Mr. Goldhawk to have remained in office in ACTRA after November 22nd while remaining an on-air journalist with CBC, would have had such a detrimental effect on CBC's image as the public broadcasting agency and on its obligation to provide balanced information, that it warranted his removal from ACTRA. Finally, CBC would need to show that the facts surrounding CBC's decision to ask Mr. Goldhawk to step down as president of ACTRA genuinely warranted the effects of such a decision.

55

This delineation of the relevance of external statutory imperatives to the Board's s. 94(1)(a) analysis is within the Board's jurisdiction. The Board's findings of fact which led them to the conclusion that compelling business reasons were absent in this case are similarly not unreasonable. Moreover, the decision of the Board does not, in my view, err in its treatment of the relationship between the *Broadcasting Act* (or the related Journalistic Policy) and the obligations imposed on the appellant CBC by the *Canada Labour Code*.

56

The general requirement in ss. 3(d) and 3(g)(i) of the *Broadcasting Act* to provide a balanced information service must be interpreted in a way that is consistent with the specific obligations contained in the Code. The Board's own analytical framework for s. 94(1)(a) contemplates such an

tance capitale pour le maintien des principes journalistiques et pour la politique de la S.R.C. en rapport avec ces principes. Pour que ce personnel reste crédible, il doit éviter de s'identifier publiquement, de quelque façon que ce soit, à des déclarations partisans ou à des initiatives sur des sujets controversés.

L'énoncé suivant du Conseil, à la p. 147, s'applique avec autant de force aux prescriptions de la Loi qu'à la tentative de les mettre en application que représente la politique journalistique:

Supposons, pour les fins du raisonnement, que la [SRC] pourrait — fût-ce indirectement — décider du contenu d'un bulletin syndical. D'après la jurisprudence du Conseil, la [SRC] devrait quand même justifier ses actes en invoquant des **motifs commerciaux impérieux** pour échapper à l'alinéa 94(1)a). En outre, il faudrait qu'elle convainque le Conseil que, dans le contexte de la présente affaire, la décision de laisser M. Goldhawk conserver son poste à ACTRA après le 22 novembre tout en continuant à travailler sur les ondes de la [SRC] aurait eu de si terribles répercussions sur l'image de la [SRC] comme service national de radiodiffusion et sur son obligation de fournir une information équilibrée pour justifier l'exigence de la démission de M. Goldhawk d'ACTRA. Enfin, la [SRC] devrait démontrer que les faits ayant entouré sa décision de demander à M. Goldhawk de démissionner de son poste de président d'ACTRA justifiaient pleinement sa décision, compte tenu de ses conséquences.

Le Conseil a compétence pour définir ainsi la pertinence d'impératifs d'autres lois pour les fins de son analyse fondée sur l'al. 94(1)a). De même, ne sont pas déraisonnables les conclusions de fait qui ont amené le Conseil à conclure à l'absence de motifs commerciaux impérieux en l'espèce. De plus, la décision du Conseil ne renferme, selon moi, aucune erreur dans son traitement du rapport entre la *Loi sur la radiodiffusion* (ou la politique journalistique connexe) et les obligations que le *Code canadien du travail* impose à l'appelante, la SRC.

L'obligation générale, imposée à l'al. 3d) et au sous-al. 3g)(i) de la *Loi sur la radiodiffusion*, d'offrir des services équilibrés qui renseignent doit s'interpréter d'une manière conciliable avec les obligations précises du Code. Le cadre analytique que le Conseil a lui-même établi pour l'application

accommodation, providing a balancing test in which legitimate management interests, such as compliance with other statutory requirements, permit conduct that would otherwise amount to interference with a union within the terms of s. 94(1)(a). As stated above, I am of the view that neither the test applied nor the result reached is patently unreasonable.

As for the Journalistic Policy of the CBC itself, this document does not enjoy the status of legislation. It is an internal management directive promulgated by the CBC based on its own interpretation of its obligations under the *Broadcasting Act*. This Policy cannot oust the legal obligations of the CBC as found in the *Canada Labour Code*. The fact that the Policy has been upheld by arbitrators who have attested to the good faith of the CBC is irrelevant. Even the most admirable policy cannot permit an employer to amend unilaterally the scope of union rights provided for by statute. Therefore, any conflict between the dictates of the policy and the directives of the Code, as interpreted by the Board as discussed above, must be resolved in favour of the Code. In the words of the majority of the Board (at p. 147):

CBC certainly has a legitimate interest and right to protect its own integrity and impartiality through the implementation of a journalistic policy. However, CBC must show more than a broad legitimate concern for a strong journalistic policy. . . . [I]ts particular application must be compatible with CBC's statutory obligations found in the Code.

To summarize my conclusions to this point, the proper standard to be applied to judicial review of the Board's decision that the appellant had committed an unfair labour practice is one of patent unreasonableness. The Board has the exclusive jurisdiction to determine whether there has been an unfair labour practice by the interference with the administration of a trade union or the representation of employees by that union, in contravention of s. 94(1)(a). This jurisdiction encompasses the authority to develop a test for when such interfer-

de l'al. 94(1)a) prévoit ce genre de conciliation en prescrivant un critère de l'équilibre des intérêts suivant lequel les intérêts légitimes de la direction, comme le respect d'autres exigences légales, autorisent une conduite qui constituerait par ailleurs une ingérence dans un syndicat au sens de l'al. 94(1)a). Je le répète, j'estime que ni le critère appliqué ni le résultat obtenu n'est manifestement déraisonnable.

Pour ce qui est de la politique journalistique de la SRC elle-même, ce document n'est pas un texte législatif. Il s'agit d'une directive de gestion interne établie par la SRC en fonction de sa propre interprétation des obligations que lui impose la *Loi sur la radiodiffusion*. Cette politique ne saurait éliminer les obligations que le *Code canadien du travail* impose à la SRC. Il est sans importance que la politique ait été maintenue par des arbitres qui ont attesté de la bonne foi de la SRC. Même la politique la plus admirable ne saurait autoriser un employeur à modifier unilatéralement l'étendue des droits reconnus aux syndicats par un texte législatif. Par conséquent, toute incompatibilité entre les prescriptions de la politique et les directives du Code, telles qu'interprétées par le Conseil, comme nous l'avons vu, doit être résolue en faveur du Code. Comme l'affirme le Conseil à la majorité, à la p. 147:

Il est certainement légitime et légal pour la [SRC] de protéger son intégrité et son impartialité en se dotant d'une politique journalistique. Toutefois, la [SRC] doit démontrer plus qu'une espèce de légitimité globale à avoir une politique journalistique énergique. Son application même de sa politique dans les circonstances de l'espèce doit [. . .] être compatible avec les obligations qui lui sont imposées par le Code.

Pour résumer mes conclusions jusqu'à maintenant, la norme qu'il convient d'appliquer au contrôle judiciaire de la décision du Conseil voulant que l'appelante se soit livrée à une pratique déloyale de travail est celle du caractère manifestement déraisonnable. Le Conseil a compétence exclusive pour déterminer s'il y a eu pratique déloyale de travail consistant à intervenir dans l'administration d'un syndicat ou dans la représentation des employés par celui-ci, contrairement à l'al. 94(1)a). Cette compétence comporte le pou-

ence is established, and to define the scope of the concepts of "administration" of a union and "representation" of employees. The fact that the employer in this case is a creation of, and is governed by, an external statute, does not raise the overall standard of review to one of correctness, even though no deference will be shown to the Board in its interpretation of the provisions of that statute. In this case the Board did not err in concluding that the existence of statutory obligations on the appellant was relevant to the issue of whether a compelling business justification existed for the appellant's actions. For the appellant to succeed, then, requires a finding that the ultimate decision that no such justification had been made out was an unreasonable one on the evidence before the Board. I now turn to that issue.

B. *Reasonableness of the Decision*

59 The question which this Court must address is whether the decision of the Board that the appellant had interfered with the administration of a trade union or the representation of employees by that union was patently unreasonable. The concept of patent unreasonableness was adopted by Dickson J. in *CUPE, supra*, as the proper standard of review of the decision of an administrative tribunal protected by a privative clause and made within the limits of its jurisdiction. Dickson J. stated that the reviewing court was to ask itself (at p. 237):

Did the Board . . . so misinterpret the provisions of the Act as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it? Put another way, was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review?

60 This formulation has been reaffirmed numerous times in subsequent cases. Its rationale was identified by L'Heureux-Dubé J. in the recent case

voir d'établir un critère permettant de déterminer ce qui constitue une telle intervention, et de définir la portée des concepts d'«administration» d'un syndicat et de «représentation» des employés. Ce n'est pas parce que l'employeur en l'espèce est créé et régi par une loi autre que la loi constitutive du Conseil qu'il faut hausser la norme globale de contrôle à celle du caractère correct de la décision, même si aucune retenue ne sera manifestée à l'égard de l'interprétation de cette autre loi par le Conseil. Dans la présente affaire, le Conseil n'a pas commis d'erreur en concluant que le fait que des obligations légales incombaient à l'appelante était pertinent pour déterminer si les mesures de l'appelante étaient justifiées par un motif commercial impérieux. Donc, pour que celle-ci ait gain de cause, il faut conclure que la décision ultime, selon laquelle on n'a pas établi l'existence d'un tel motif, était déraisonnable d'après les éléments de preuve dont disposait le Conseil. Je passe maintenant à cette question.

B. *Caractère raisonnable de la décision*

La question que doit aborder notre Cour est celle de savoir si la décision du Conseil selon laquelle l'appelante s'était ingérée dans l'administration d'un syndicat ou dans la représentation des employés par celui-ci était manifestement déraisonnable. La notion du caractère manifestement déraisonnable a été adoptée par le juge Dickson dans l'arrêt *SCFP*, précité, comme étant la norme qu'il convient d'appliquer en matière de contrôle d'une décision protégée par une clause privative et rendue par un tribunal administratif dans les limites de sa compétence. Le juge Dickson affirme, à la p. 237, que la cour qui procède au contrôle doit se poser la question suivante:

La Commission a-t-elle interprété erronément les dispositions législatives de façon à entreprendre une enquête ou à répondre à une question dont elle n'était pas saisie? Autrement dit, l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire?

Cette formulation a été confirmée à maintes reprises dans des arrêts subséquents. Le juge L'Heureux-Dubé en a précisé la raison d'être dans

of *Domtar Inc.*, *supra*, in which she stated (at pp. 774-75):

The patently unreasonable error test is the pivot on which judicial deference rests. As it relates to matters within the specialized jurisdiction of an administrative body protected by a privative clause, this standard of review has a specific purpose: ensuring that review of the correctness of an administrative interpretation does not serve, as it has in the past, as a screen for intervention based on the merits of a given decision. The process by which this standard of review has progressively been accepted by courts of law cannot be separated from the contemporary principle of curial deference, which is, in turn, closely linked with the development of extensive administrative justice. . . .

The reasons of Cory J. in *PSAC No. 2*, *supra*, contain a comprehensive summary of the jurisprudence of the Court on this topic. In considering what is meant by the term "patently unreasonable", Cory J. stated (at pp. 963-64):

It is said that it is difficult to know what "patently unreasonable" means. What is patently unreasonable to one judge may be eminently reasonable to another. Yet any test can only be defined by words, the building blocks of all reasons. Obviously, the patently unreasonable test sets a high standard of review. In the Shorter Oxford English Dictionary "patently", an adverb, is defined as "openly, evidently, clearly." "Unreasonable" is defined as "(n)ot having the faculty of reason; irrational. . . . Not acting in accordance with reason or good sense". Thus, based on the dictionary definition of the words "patently unreasonable", it is apparent that if the decision the Board reached, acting within its jurisdiction, is not clearly irrational, that is to say evidently not in accordance with reason, then it cannot be said that there was a loss of jurisdiction. This is clearly a very strict test.

When deciding whether the decision of a tribunal is patently unreasonable, the interpretation by the tribunal of its constating legislation will not be disturbed if the approach taken by the tribunal is a reasonable one and the meaning given is one

l'arrêt récent *Domtar Inc.*, précité, où elle dit, aux pp. 774 et 775:

Le critère de l'erreur manifestement déraisonnable constitue le pivot sur lequel repose la retenue des cours de justice. Dans le cadre des questions relevant de la compétence spécialisée d'un organisme administratif protégé par une clause privative, cette norme de contrôle a une finalité précise: éviter qu'un contrôle de la justesse de l'interprétation administrative ne serve de paravent, comme ce fut le cas dans le passé, à un interventionnisme axé sur le bien-fondé d'une décision donnée. Le processus par lequel cette norme de contrôle a progressivement trouvé droit de cité chez les cours de justice est indissociable du principe contemporain de la retenue judiciaire, étroitement lié, à son tour, au développement d'une justice administrative à grande échelle . . .

Les motifs du juge Cory dans l'affaire *AFPC n° 2*, précitée, contiennent un résumé exhaustif de la jurisprudence de notre Cour en la matière. Sur la question du sens de l'expression «manifestement déraisonnable», le juge Cory affirme, aux pp. 963 et 964:

Le sens de l'expression «manifestement déraisonnable», fait-on valoir, est difficile à cerner. Ce qui est manifestement déraisonnable pour un juge peut paraître éminemment raisonnable pour un autre. Pourtant, pour définir un critère nous ne disposons que de mots, qui forment, eux, les éléments de base de tous les motifs. Le critère du caractère manifestement déraisonnable représente, de toute évidence, une norme de contrôle sévère. Dans le Grand Larousse de la langue française, l'adjectif manifeste est ainsi défini: «Se dit d'une chose que l'on ne peut contester, qui est tout à fait évidente». On y trouve pour le terme déraisonnable la définition suivante: «Qui n'est pas conforme à la raison; qui est contraire au bon sens». Eu égard donc à ces définitions des mots «manifeste» et «déraisonnable», il appert que si la décision qu'a rendue la Commission, agissant dans le cadre de sa compétence, n'est pas clairement irrationnelle, c'est-à-dire, de toute évidence non conforme à la raison, on ne saurait prétendre qu'il y a eu perte de compétence. Visiblement, il s'agit là d'un critère très strict.

Pour décider si la décision d'un tribunal administratif est manifestement déraisonnable, on ne touchera pas à l'interprétation qu'il a donnée à sa loi constitutive s'il a procédé de façon raisonnable et si le texte de cette loi se prête raisonnablement

which the words of the statute can reasonably bear. Statutory language is often ambiguous and open to differing interpretations. It is therefore for good reason that the courts will defer to the definition favoured by the tribunal, which can bring to bear on the determination its specialized expertise and knowledge of the overall statutory framework within which the provision operates.

au sens qu'on lui a donné. Le texte d'une loi est souvent ambiguë et sujet à des interprétations divergentes. C'est donc à juste titre que les cours de justice s'en remettent à la définition préférée par le tribunal administratif qui peut mettre à profit dans sa décision son expertise ainsi que sa connaissance spécialisée du cadre législatif global dans lequel s'inscrit la disposition en question.

63

To determine whether the decision of the Board in this case was patently unreasonable, it is first necessary to identify with some precision what the Board actually decided. As noted above, the contested issue in this appeal is whether the activities of the respondent ACTRA which were affected by the ultimatum given by the appellant CBC to Goldhawk, were within the scope of s. 94(1)(a). The appellant argues that the Board, in extending protection to purely political activities, committed a patently unreasonable error.

Pour déterminer si la décision rendue par le Conseil en l'espèce était manifestement déraisonnable, il faut d'abord cerner assez exactement ce que le Conseil a réellement décidé. Comme je l'ai déjà fait remarquer, la question litigieuse en l'espèce est de savoir si les activités de l'ACTRA intimée auxquelles a nui l'ultimatum lancé à Goldhawk par l'appelante, la SRC, étaient visées par l'al. 94(1)a). L'appelante fait valoir que le Conseil, en accordant une protection aux activités purement politiques, a commis une erreur manifestement déraisonnable.

64

In general, the issue as defined by the Board was whether s. 94(1)(a) was violated when Goldhawk was asked to choose between his position as a radio host and his position as president of the union. This ultimatum affected two identifiable and discrete activities of the union. First, the CBC's action was specifically a response to the publication by Goldhawk of the article in *ACTRASCOPE*. In this sense the ultimatum, if left unchallenged, precluded future articles by the union president in the union news magazine on issues such as free trade, if that president belonged to the subset of ACTRA members who were CBC journalists. Second, the ultimatum affected the ability of the union members to choose an on-air journalist as their president at all. It must be remembered that the Board found that Goldhawk had offered the appellant a compromise in which he would step down as spokesperson, but would remain union president. This compromise was rejected by the appellant.

D'une manière générale, la question formulée par le Conseil était de savoir s'il y a eu violation de l'al. 94(1)a) lorsqu'on a demandé à Goldhawk de choisir entre son poste d'animateur d'émission radiophonique et la présidence du syndicat. Cet ultimatum a eu des répercussions sur deux activités syndicales identifiables et distinctes. En premier lieu, la mesure prise par la SRC constituait précisément une réaction à la publication par Goldhawk de son article dans *ACTRASCOPE*. Dans ce sens, l'ultimatum, s'il demeurerait incontesté, venait empêcher le président du syndicat de publier dans le bulletin syndical d'autres articles sur des questions comme le libre-échange, s'il figurait parmi les membres de l'ACTRA qui étaient journalistes à Radio-Canada. En deuxième lieu, l'ultimatum influait sur la possibilité pour les membres du syndicat de se choisir comme président un journaliste de la radio ou de la télévision. Il faut se rappeler que le Conseil a conclu que Goldhawk avait proposé à l'appelante un compromis selon lequel il abandonnerait son rôle de porte-parole tout en demeurant président du syndicat, et que l'appelante a rejeté ce compromis.

65

In short, both the ability of the union to choose an on-air journalist as president, and the ability of

Bref, les mesures de l'appelante ont eu pour effet de limiter à la fois la capacité du syndicat de

the union to have the person whom it chose as president also act as its spokesperson, were circumscribed by the actions of the appellant. The task of the Board was to determine if these two activities were part of the administration of a trade union or the representation of employees by a trade union. The task of this Court is to determine whether the conclusions of the Board in this regard were "so patently unreasonable that [they] cannot be rationally supported by the relevant legislation".

The Board considered whether the signing of the article in *ACTRASCOPE* by Goldhawk as a union spokesperson was a lawful union activity contemplated by the Code. In a more general sense, the question was whether s. 94(1)(a) protected the publication by a union and its officer of an article in a union newsletter expressing an opinion that a government economic policy constituted a threat or a benefit to its members. The Board answered this question in the affirmative.

The appellant argues that in making this decision the Board held that the purely political activities of unions were entitled to the protection of s. 94(1)(a). However, this describes the Board's finding too narrowly. The Board considered the specific act of this union in context. It recognized that s. 94(1)(a) has its limits. The existing jurisprudence of the Board had already made it clear that in order for s. 94(1)(a) to apply *prima facie*, public statements by union officials had to relate to the interests of the union as a collectivity, and not to the personal concerns of the union official. Nor could such statements be reckless or maliciously untrue.

The Board recognized that its previous jurisprudence was in a sense distinguishable, as these cases dealt with public statements aimed directly at the employer. This case concerned an article published in a union newsletter and directed at union members. This is not the same sort of public statement that was at issue in the previous cases. More-

choisir comme président un journaliste de la radio ou de la télévision et la possibilité pour le syndicat de se doter d'un président qui fasse également office de porte-parole. Le Conseil avait à déterminer si ces deux activités faisaient partie de l'administration d'un syndicat ou de la représentation des employés par celui-ci. Il s'agit pour notre Cour de décider si les conclusions du Conseil sur ce point sont «déraisonnable[s] au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente».

Le Conseil a examiné si la signature de l'article d'*ACTRASCOPE* par Goldhawk, en sa qualité de porte-parole syndical, constituait une activité syndicale licite envisagée par le Code. Dans un sens plus général, il s'agissait de savoir si l'al. 94(1)(a) protégeait la publication par un syndicat et un de ses dirigeants, dans un bulletin syndical, d'un article exprimant l'opinion qu'une politique économique du gouvernement constituait une menace pour les membres du syndicat ou leur était avantageuse. Le Conseil a répondu par l'affirmative à cette question.

L'appelante soutient qu'en décidant ainsi, le Conseil a jugé que les activités purement politiques des syndicats avaient droit à la protection de l'al. 94(1)(a). Cela constitue toutefois une description trop limitée de la conclusion du Conseil. Ce dernier a examiné dans son contexte la mesure particulière prise par le syndicat en cause. Le Conseil a reconnu que l'al. 94(1)(a) a ses limites. Il ressortait nettement de la jurisprudence du Conseil que cet alinéa ne s'appliquait à première vue que si les déclarations publiques de dirigeants syndicaux étaient liées aux intérêts des membres du syndicat dans leur ensemble, et non pas aux préoccupations personnelles du dirigeant syndical. De plus, ces déclarations ne devaient être ni téméraires ni malveillantes.

Le Conseil a reconnu que ses décisions antérieures pouvaient en quelque sorte être distinguées d'avec la présente affaire, puisqu'elles portaient sur des déclarations publiques qui visaient directement l'employeur. Dans la présente affaire, il s'agit d'un article publié dans un bulletin syndical et destiné aux membres du syndicat. Il ne s'agit

66

67

68

over, the substance of the article was not aimed at the employer, but rather at gathering support from members for the union's official position. The Board held that, in this situation, the Code should also apply. In my view, given this context, the extension of the content protection was not wholly unwarranted. The distinguishing features of this fact situation must be recognized in any consideration of whether the decision was unreasonable.

pas du même genre de déclaration publique que celle qui était en cause dans les décisions précédentes. En outre, l'article ne s'adressait pas essentiellement à l'employeur, mais avait plutôt pour but d'obtenir l'appui des membres pour la position officielle du syndicat. Le Conseil a conclu que le Code devrait également s'appliquer dans ces circonstances. À mon avis, dans ce contexte, l'élargissement de la protection accordée au contenu de l'article n'était pas tout à fait injustifié. En déterminant si la décision était déraisonnable, il faut reconnaître ce qui caractérisait cette situation de fait.

69

The decision of the majority was arrived at in a principled manner and was not irrational. The Board set out the established analytical framework for a s. 94(1)(a) determination, considered its existing jurisprudence, recognized the differences between this case and those it had discussed, and gave rational reasons why those principles could be by analogy applied to this case. The Board was entitled to apply the law as found in existing decisions to new and analogous facts. As Professor Philip L. Bryden points out in his case comment at (1992), 71 *Can. Bar Rev.* 580, at p. 585, on *W.W. Lester (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644:

Doubtless the Board majority was seeking to extend the reasoning employed in previous decisions, and the appropriateness of this extension was a matter of controversy even within the Board itself. Were this enough to render a decision "patently unreasonable", however, the capacity of administrative tribunals to develop the law in the areas for which they are responsible would be drastically curtailed, something that would seem to be inconsistent with the Supreme Court's own recent pronouncements on the desirability of deference to expert administrative tribunals.

La décision du Conseil à la majorité était fondée sur des principes et n'était pas irrationnelle. Le Conseil a exposé le cadre analytique établi pour prendre une décision fondée sur l'al. 94(1)a), il a examiné sa propre jurisprudence, il a reconnu les différences entre la présente affaire et celles qu'il avait analysées, et il a expliqué rationnellement pourquoi ces principes pouvaient s'appliquer par analogie en l'espèce. Le Conseil avait le droit d'appliquer à des faits nouveaux et analogues les règles de droit se dégageant de la jurisprudence. Comme le souligne le professeur Philip L. Bryden, à (1992), 71 *R. du B. can.* 580, à la p. 585, dans son commentaire sur l'arrêt *W.W. Lester (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644:

[TRADUCTION] Sans doute, le Conseil à la majorité cherchait-il à élargir la portée du raisonnement suivi dans les décisions antérieures, et la question de l'opportunité d'un tel élargissement était controversée même au sein du Conseil lui-même. Toutefois, si cela était suffisant pour rendre une décision «manifestement déraisonnable», la capacité des tribunaux administratifs de faire évoluer le droit dans les domaines relevant de leur compétence s'en trouverait radicalement réduite, ce qui paraît inconciliable avec les déclarations récentes de la Cour suprême elle-même sur l'opportunité de faire preuve de retenue à l'égard des tribunaux administratifs spécialisés.

70

The comments of Wilson J. in *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, relating to the characterization of

Les observations du juge Wilson, dans l'affaire *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, rela-

union participation in activities beyond the workplace are, although *obiter*, further indication that the Board's conclusion on this point is a rational one. In *Lavigne* the issue was whether the s. 2(b) and (d) *Charter* rights of a union member were violated when his compulsory union dues were directed to causes which were not directly related to his employment context, such as the campaign opposing construction of the Skydome. Wilson J. (L'Heureux-Dubé and Cory JJ. concurring), while finding that neither section had been infringed, nonetheless went on to consider, in *obiter*, whether any such violations could be justified under s. 1 of the *Charter*. In dealing with whether there was a rational connection between the Rand formula mandating compulsory payment of union dues which could then be used to advance "political" matters unrelated to contract negotiation, and the government objective of the promotion of industrial peace through the encouragement of free collective bargaining, Wilson J. stated at p. 291:

Whether collective bargaining is understood as primarily an economic endeavour or as some more expansive enterprise, it is my opinion that union participation in activities and causes beyond the particular workplace does foster collective bargaining. Through such participation unions are able to demonstrate to their constituencies that their mandate is to earnestly and sincerely advance the interests of working people, to thereby gain worker support, and to thus enable themselves to bargain on a more equal footing with employers. To my mind, the decision to allow unions to build and develop support is absolutely vital to a successful collective bargaining system.

La Forest J. (Sopinka and Gonthier JJ. concurring), while finding that a s. 2(d) infringement was made out, held that the breach was justified under s. 1. In discussing the objective of giving the union complete discretion as to how its dues are spent, La Forest J. noted (at p. 334):

tives à la façon de qualifier la participation d'un syndicat à des activités en dehors du lieu de travail constituant, malgré leur caractère d'opinion incidente, une indication de plus de la rationalité de la conclusion du Conseil sur ce point. Dans l'affaire *Lavigne*, il s'agissait de savoir si un syndiqué avait subi une violation de ses droits garantis par les al. 2b) et d) de la *Charte* lorsque ses cotisations syndicales obligatoires avaient servi à appuyer des causes, comme la campagne contre la construction du Skydome, qui n'avaient aucun lien direct avec le contexte de son emploi. Même si elle a conclu que ni l'un ni l'autre alinéa n'avait été violé, le juge Wilson (avec l'appui des juges L'Heureux-Dubé et Cory) a néanmoins examiné, en *obiter*, si pareilles violations pourraient se justifier en vertu de l'article premier de la *Charte*. Quant à savoir s'il existait un lien rationnel entre, d'une part, la formule Rand qui prescrivait le versement de cotisations syndicales susceptibles de servir ensuite à appuyer des causes «politiques» tout à fait étrangères à la négociation de conventions collectives, et, d'autre part, l'objectif gouvernemental de promouvoir la paix industrielle par l'encouragement de la libre négociation collective, le juge Wilson affirme, à la p. 291:

Que la négociation collective soit tenue avant tout pour une activité économique ou une entreprise plus expansive, je suis d'avis que la participation du syndicat à des activités et à des causes dépassant le cadre du lieu de travail encourage la négociation collective. Grâce à leur participation, les syndicats sont à même de montrer à leurs commettants que leur mandat consiste à promouvoir consciencieusement et sincèrement les intérêts des travailleurs, d'obtenir ainsi leur appui et de se donner par le fait même les moyens de négocier avec les employeurs davantage sur un pied d'égalité. À mon sens, il est absolument indispensable de permettre aux syndicats d'obtenir et d'accroître cet appui pour assurer la réussite du système de la négociation collective.

Tout en concluant que l'on avait établi l'existence d'une violation de l'al. 2d), le juge La Forest (avec l'appui des juges Sopinka et Gonthier) a décidé que cette violation était justifiée en vertu de l'article premier. Au sujet de l'objectif de laisser au syndicat toute latitude pour décider de la façon de dépenser les cotisations qu'il percevait, le juge La Forest fait remarquer, à la p. 334:

The first [objective] is to ensure that unions have both the resources and the mandate necessary to enable them to play a role in shaping the political, economic and social context within which particular collective agreements and labour relations disputes will be negotiated or resolved. The balance of power between management and labour at any given time or in any particular industry or workplace is a product of many factors.

These comments indicate that it is not unreasonable to find a connection between the collective bargaining relationship and the activities of unions as they relate to external social issues affecting their members.

72 Additionally, even if it can be said that the decision of the Board relating to the signing of the article in the newsletter is either patently unreasonable, or a decision going to jurisdiction that is incorrect, this does not affect the result. It must be remembered that the Board identified two union activities that were affected by the actions of the appellant. In addition to the signing of the article, the Board also found that the actions of the CBC had the effect of preventing any broadcast journalist from being the president of ACTRA. This was so because the appellant refused to accept the compromise suggested by Goldhawk that he retain his position as ACTRA president while no longer serving as its spokesperson.

73 The Board found, and was rationally justified in finding, that this act alone amounted to a violation of the Code. On any standard of review, it is clear that the Board was entitled to find that the election of whichever person the other union members wish to have as their president is an activity that falls within the concept of "administration" of a trade union or "representation" of employees by that union. This conclusion is not in error.

74 Finally, the two authorities most heavily relied on by the appellant before this Court are, in my view, simply not on point. The employees in *Almeida v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 1

Le premier [objectif] est de faire en sorte que les syndicats aient à la fois les ressources et le mandat nécessaires pour leur permettre d'influer sur le contexte politique, économique et social dans lequel seront négociées des conventions collectives ou se résoudront des conflits de travail. L'équilibre du pouvoir entre la direction et les employés à un moment donné ou dans une industrie ou un milieu de travail donné est le fruit de plusieurs facteurs.

Il ressort de ces observations qu'il n'est pas déraisonnable de conclure à l'existence d'un lien entre la relation de négociation collective et les activités syndicales relatives à des questions sociales extrinsèques qui touchent leurs membres.

De plus, même si on peut dire que la décision du Conseil relative à la signature de l'article paru dans le bulletin est manifestement déraisonnable ou encore qu'il s'agit d'une décision erronée qui touche à la compétence, cela ne change rien au résultat. Il faut se rappeler que le Conseil a identifié deux activités syndicales qui étaient touchées par les mesures de l'appelante. Outre sa conclusion concernant la signature de l'article, le Conseil a décidé que les mesures de la SRC avaient pour effet d'empêcher tout journaliste de la radio ou de la télévision de devenir président de l'ACTRA. Il en était ainsi du fait que l'appelante avait rejeté le compromis proposé par Goldhawk, selon lequel ce dernier conserverait la présidence de l'ACTRA, mais quitterait ses fonctions de porte-parole syndical.

Le Conseil a conclu, et il était rationnellement justifié de le faire, que cet acte constituait à lui seul une violation du Code. Peu importe la norme de contrôle retenue, il est évident que le Conseil était en droit de conclure que l'élection de toute personne que les autres membres du syndicat souhaitent avoir comme président est une activité qui ressortit au concept de l'«administration» d'un syndicat ou de la «représentation» des employés par celui-ci. Cette conclusion n'est entachée d'aucune erreur.

En dernier lieu, les deux décisions sur lesquelles l'appelante s'est appuyée le plus devant notre Cour ne sont, à mon avis, tout simplement pas pertinentes. Les employés dont il était question dans

F.C. 266 (C.A.), were suspended for wearing on their uniforms buttons issued by the union that sported messages opposing a reduction in staffing levels and supporting the passage of certain proposed legislation. The workers sought judicial review of the dismissal by the adjudicator of their grievances of the suspensions. The section of the *Public Service Staff Relations Act* relied upon by the grievors protected the participation of employees in the lawful activities of the union.

Heald J.A. held that the adjudicator did not commit a reviewable error in dismissing the grievances. MacGuigan J.A., dissenting, held that the message on the button clearly related to union business. Relying on *Quan v. Canada (Treasury Board)*, [1990] 2 F.C. 191 (C.A.), he held that the employer had failed to show a serious possibility of a detrimental effect on its business or reputation. Pratte J.A., who concurred with Heald J.A., was the only judge to draw a distinction between the types of messages that might be worn by employees on a button. He stated (at p. 270):

... an employer would have the right to object, without having to prove any detrimental effect, to the wearing by his employees during working hours of union buttons manifesting their opposition to some proposed piece of legislation that the employer may happen to support. Otherwise, the employer would, in a sense, be forced to collaborate to the dissemination of ideas of which he disapproves.

Leaving aside the correctness of the majority decision, the result in *Almeida* can be explained in part by the fact that the statements were made to the general public during working hours on the employer's property. Such a situation would be akin to one in which Goldhawk, while on the air, exhorted his listeners on *Cross-Country Checkup* to join with ACTRA in opposing free trade. Clearly, different considerations would apply in such a case.

l'affaire *Almeida c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 1 C.F. 266 (C.A.), avaient été suspendus pour avoir porté sur leur uniforme des macarons fournis par le syndicat sur lesquels figuraient des messages d'opposition à la réduction de l'effectif et d'appui à l'adoption de certaines mesures législatives proposées. Les travailleurs ont demandé le contrôle judiciaire du rejet par l'arbitre de leurs griefs présentés à la suite des suspensions qui leur avaient été imposées. L'article de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* qu'ont invoqué les plaignants protégeait le droit des employés de participer aux activités légitimes du syndicat.

Le juge Heald a conclu que l'arbitre n'avait pas commis d'erreur donnant lieu à révision en rejetant les griefs. Quant au juge MacGuigan, dissident, il a décidé que le message inscrit sur le macaron se rapportait manifestement aux affaires syndicales. S'appuyant sur l'arrêt *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1990] 2 C.F. 191 (C.A.), il a conclu que l'employeur n'avait pas démontré l'existence d'une possibilité sérieuse d'effet nuisible sur son entreprise ou sa réputation. Le juge Pratte, qui a souscrit à l'avis du juge Heald, a été le seul à faire une distinction entre les types de messages susceptibles de figurer sur un macaron porté par des employés. Voici ce qu'il affirme, à la p. 270:

... un employeur aurait le droit de s'opposer à ce que ses employés portent, pendant les heures de travail, des macarons syndicaux par lesquels ils manifestent leur désaccord à l'encontre d'un projet de loi qui jouit de la faveur de l'employeur, sans que celui-ci n'ait à prouver que ce geste est nuisible. Autrement, l'employeur serait en quelque sorte contraint de collaborer à la diffusion d'idées avec lesquelles il est en désaccord.

Indépendamment de la justesse de la décision majoritaire, le résultat dans l'affaire *Almeida* peut s'expliquer en partie par le fait que les déclarations étaient adressées au grand public, pendant les heures de travail, dans les locaux de l'employeur. Une telle situation serait analogue à celle où Goldhawk, alors que son émission *Cross Country Checkup* passerait sur les ondes, exhorterait ses auditeurs à se joindre à l'ACTRA pour s'opposer au libre-échange. De toute évidence, des considérations différentes s'appliqueraient en pareil cas.

77

Moreover, the decision of the majority in *Almeida* focuses on damage to the employer, and the justification of the employer for its actions, on the particular facts of the case. Heald J.A. held that the adjudicator was justified in concluding that the message on the buttons could well have drawn the grievors into a heated public debate with persons passing through customs. These considerations are akin to those which occur at the second stage of the test used by the federal Board in its s. 94(1)(a) analysis, which deliberates the existence of a valid employer justification. They are not relevant to the question of whether the activities of the union that were curtailed by the appellant attract the protection of s. 94(1)(a).

78

The second case relied upon by the appellant is *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. v. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384 (Ont.). There the union, which was affiliated with the federal New Democratic Party ("NDP"), posted notices on union bulletin boards on company premises identifying the workers who were canvassers on behalf of the NDP in an upcoming by-election. The canvassers distributed literature to the employees on company premises during non-working hours. The employer told the union that there was to be no political campaigning on company property at any time.

79

The union filed an unfair labour practice complaint. The employer argued that the *Labour Relations Act* did not apply, such that the Ontario Labour Relations Board was without jurisdiction to hear the complaint, because the political canvassing put forward the interests of the NDP and not the collective bargaining interests of the union. Therefore s. 3 of the Act, which stated that every person was free to participate in the lawful activities of a trade union, had no application.

80

George W. Adams, Q.C. (as he then was), Chairman, for the majority, dismissed the union's

De plus, la décision majoritaire dans l'affaire *Almeida* est axée sur le préjudice causé à l'employeur et sur la question de savoir si les mesures prises par ce dernier étaient justifiées dans les circonstances particulières de l'affaire. Le juge Heald a conclu que l'arbitre était justifié de conclure que le message sur les macarons aurait bien pu entraîner les plaignants dans un vif débat public avec des personnes passant la douane. Voilà des considérations qui s'apparentent à celles qui entrent en ligne de compte à la deuxième étape du critère que l'organisme fédéral a utilisé dans son analyse fondée sur l'al. 94(1)a), laquelle visait à déterminer s'il existait du côté de l'employeur une justification valable. Elles n'ont aucune pertinence relativement à la question de savoir si les activités du syndicat dont l'appelante a limité l'exercice bénéficient de la protection de l'al. 94(1)a).

La deuxième décision invoquée par l'appelante est *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. c. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384 (Ont.). Il s'agit d'une affaire où le syndicat, qui était affilié au Nouveau Parti Démocratique fédéral («NPD»), avait affiché sur les bannières syndicales dans les locaux de la société des avis nommant les travailleurs qui étaient solliciteurs pour le NPD en vue d'une élection partielle imminente. Les solliciteurs distribuaient de la documentation aux employés dans les locaux de la société mais en dehors des heures de travail. L'employeur a fait savoir au syndicat qu'il ne devait, à aucun moment, mener une campagne politique dans les locaux de la société.

Le syndicat a déposé une plainte de pratique déloyale de travail. L'employeur a fait valoir que la *Loi sur les relations de travail* ne s'appliquait pas et que la Commission des relations de travail de l'Ontario n'avait donc pas compétence pour entendre la plainte puisque la sollicitation politique servait les intérêts du NPD et non pas les intérêts du syndicat en matière de négociation collective. C'est pourquoi l'art. 3 de la Loi, voulant que chacun soit libre de participer aux activités légitimes d'un syndicat, ne s'appliquait pas.

Le président George W. Adams, c.r. (maintenant juge de la Cour de justice de l'Ontario (Division

complaint. While recognizing that the jurisprudence of labour boards in the rest of Canada and in the United States was not universally supportive of such a distinction, Chairman Adams nonetheless concluded (at pp. 400-401):

In a mixed economy any attempted demarcation between collective bargaining and politics may lack economic reality and not sufficiently acknowledge the impact of governments on the workplace. . . . On the other hand, there are clear institutional differences between collective bargaining activity and political action. Whatever the general economic relationship of these two processes, the principal institutions operate at different levels and are distinct.

On the facts before him, Chairman Adams noted that it was important that the canvass was conducted in conjunction with the NDP in the context of a federal election campaign, and concluded (at p. 406):

On considering the material as a whole, we have come to the conclusion that in the circumstances of this case the activity is too remotely connected to the dominant purpose of the *Labour Relations Act* to attract the right asserted by the applicant. In our view, the communications in issue before us are not as connected to concerns of the bargaining unit employees as employees as they are to their concerns as voters. The complainant is therefore not communicating to bargaining unit employees primarily because of its status as their exclusive bargaining representative but rather as an affiliate or supporter of a political party seeking the electoral support of certain employees. In this context, the trade union canvasser is no different than any other political canvasser. A trade union should not be able to use its certified bargaining agent status to capture an audience for its political canvassing activities.

Member H. Kobryn dissented, and stated that the provisions of the Act, taken together with a common sense understanding of labour relations, demonstrated that the activities of the union in this

générale)), a rejeté, au nom du Conseil à la majorité, la plainte du syndicat. Tout en reconnaissant que la jurisprudence des commissions des relations de travail ailleurs au Canada ainsi qu'aux États-Unis n'appuyait pas uniformément une telle distinction, le président Adams conclut tout de même, aux pp. 400 et 401:

[TRADUCTION] Dans une économie mixte, il se peut que toute tentative d'établir une ligne de démarcation entre la négociation collective et la politique soit irréaliste sur le plan économique et ne reconnaisse pas suffisamment l'influence des gouvernements sur le milieu de travail. [...] Par ailleurs, il existe de nettes différences institutionnelles entre l'activité de la négociation collective et l'action politique. Quel que soit le rapport économique général entre ces deux processus, les principales institutions fonctionnent à des paliers différents et sont distinctes.

Le président Adams a souligné que, d'après les faits dont il était saisi, il était important que la sollicitation se fasse de concert avec le NPD, dans le contexte d'une campagne électorale fédérale, et il a conclu, à la p. 406:

[TRADUCTION] Vu l'ensemble du dossier, nous sommes arrivés à la conclusion que, dans les circonstances de la présente affaire l'activité a un lien trop ténu avec l'objectif principal de la *Loi sur les relations de travail* pour fonder le droit revendiqué par le plaignant. À notre avis, les communications dont nous sommes saisis ne se rapportent pas tant aux préoccupations des membres de l'unité de négociation en tant qu'employés qu'à leurs préoccupations en tant qu'électeurs. Le plaignant ne se trouve donc pas à transmettre des renseignements aux employés membres de l'unité de négociation principalement en raison du fait que celle-ci a qualité de représentante exclusive de ces employés aux fins de la négociation collective; il le fait plutôt à titre de membre ou de partisan d'un parti politique qui brigue les suffrages de certains employés. Dans ce contexte, la sollicitation syndicale ne diffère aucunement de n'importe quelle autre forme de sollicitation politique. Il ne devrait pas être permis à un syndicat de se servir de son statut d'agent négociateur accrédité pour s'emparer d'un auditoire aux fins de ses activités de sollicitation politique.

Le membre H. Kobryn, dissident, a dit que, selon une compréhension sensée des relations du travail, il ressortait des dispositions de la Loi que les activités syndicales en question étaient protégées

case were protected. The real issue was whether the complainant was entitled to distribute the materials on the employer's premises during non-working hours.

gées. La véritable question était de savoir si le plaignant avait le droit de distribuer la documentation dans les locaux de l'employeur en dehors des heures de travail.

83

This decision can be distinguished on that ground alone, in that the location of the expression was the workplace itself. I note that Wilson J. distinguished the case on this ground in her reasons in *Lavigne, supra*, at p. 288, and was of the view that the decision was best understood as one dealing specifically with the issue of union canvassing or solicitation. Moreover, the activity in issue in *Adams Mine* was more clearly "political"; it was a joint effort with the NDP to campaign for a particular party in an election. Finally, it must not be forgotten that on the facts of the appeal now before this Court the Board was provided with an independent legitimate union activity; the right to choose a president. That this is union interference has also been accepted by the Ontario Labour Relations Board: see *McDonnell Douglas Canada Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 498.

Il est possible d'établir une distinction d'avec la présente affaire sous ce seul rapport, du fait que le lieu de l'expression était le lieu de travail lui-même. Je signale que c'est sous ce rapport que le juge Wilson a établi une distinction d'avec la décision *Adams Mine*, à la p. 288 de l'arrêt *Lavigne*, précité, et qu'elle était d'avis qu'il convenait d'interpréter cette décision comme limitée à la question de la sollicitation syndicale. En outre, l'activité en question dans *Adams Mine* était plus nettement «politique»; il s'agissait d'un effort conjoint avec le NPD de faire campagne pour un parti particulier dans le cadre d'une élection. Finalement, il ne faut pas oublier que, d'après les faits du pourvoi dont est maintenant saisie notre Cour, le Conseil se trouvait en présence d'une activité syndicale légitime et indépendante: le droit de choisir un président. La Commission des relations de travail de l'Ontario a elle aussi reconnu qu'il s'agit là d'une intervention dans les affaires d'un syndicat: voir *McDonnell Douglas Canada Ltd.*, [1988] O.L.R.B. Rep. May 498.

84

In general, the majority in *Adams Mine* contemplates a broad scope for the application of labour relations legislation. While Chairman Adams describes the Act as dealing with "a restricted but vital area of trade union interests — the collective bargaining process", he goes on to state (at p. 399):

D'une manière générale, la Commission à la majorité, dans l'affaire *Adams Mine*, donne une large portée à la législation en matière de relations de travail. Quoique le président Adams dise de la Loi qu'elle porte sur [TRADUCTION] «un aspect limité mais fondamental des intérêts syndicaux, à savoir le processus de négociation collective», il ajoute, à la p. 399:

It is this dominant purpose of the statute and all related activity necessarily incidental to this purpose which demarcate the Board's jurisdiction.

[TRADUCTION] C'est cet objet dominant de la Loi et toutes les activités connexes qui découlent nécessairement de cet objet qui définissent la compétence de la Commission.

This observation with respect to the fundamental purpose and scope of the Act does not minimize the Board's role in the labour relations community nor does the observation decide this case. There is much related activity that is necessary incidental to the Act's dominant purpose.

Cette observation relative à la portée et à l'objet fondamentaux de la Loi ne minimise aucunement le rôle de la Commission dans le milieu des relations de travail, et elle n'est pas non plus déterminante en l'espèce. Il existe un grand nombre d'activités connexes qui sont nécessaires à la réalisation de l'objet dominant de la Loi.

It was not unreasonable for the Board in this case to conclude that included in the dominant purpose

En l'espèce, il n'était pas déraisonnable de la part du Conseil de conclure que l'objet dominant du

of the *Canada Labour Code*, or necessarily incidental to that purpose, was the right of the union president to communicate to union members in a union publication on issues of importance to the members in their capacity as journalists, writers and performers. The same can be said for the right of the union to choose its president from among its entire membership and not from a subset circumscribed by the employer.

The appellant also argues that it was patently unreasonable for the Board to find that, if the appellant did interfere with the administration of a trade union, it did not have a valid justification for so doing. In this regard the appellant once again points to the provisions of the *Broadcasting Act* and their interpretation in the Journalistic Policy of the CBC. As noted above in my discussion on jurisdiction, I am of the view that there are no grounds for interfering with the Board's decision in this regard.

The Board considered the portions of the Journalistic Policy that the appellant argued were mandated by the *Broadcasting Act*, but did not find that they compelled the appellant to take the position that it did. The Board pointed out that in the past the CBC had used other methods, such as on-air disclosure, to respond to the perceived appearance of bias. The Board was also of the opinion that requiring Goldhawk to resign may well have served only to identify him more closely with the issue. Therefore, even if there were obligations relating to impartiality imposed by the Act on the CBC, they were not determinative, given the Board's finding that there was no causal connection between this requirement and the continued presidency of Goldhawk. The Board found that the CBC failed to try and reconcile its own interests with those of Goldhawk as a union member. To paraphrase the Board (at p. 151), the appellant failed to show any convincing causal relationship between its image of impartiality and Goldhawk's continuing to hold office as ACTRA president. The conclusion of the Board that the appellant had

Code canadien du travail comportait le droit du président du syndicat de communiquer avec les membres de celui-ci, dans une publication syndicale, au sujet de questions qui étaient importantes pour eux en leur qualité de journalistes, d'auteurs et d'artistes, ou que ce droit était nécessairement accessoire audit objet dominant. On peut en dire autant du droit du syndicat de choisir son président parmi tous ses membres et non pas parmi un groupe plus restreint déterminé par l'employeur.

L'appelante soutient également que le Conseil a agi de façon manifestement déraisonnable en concluant que, si elle est intervenue dans l'administration du syndicat, elle l'a fait sans justification valable. À ce propos, elle renvoie une fois de plus aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* et à leur interprétation dans la politique journalistique de la SRC. Or, comme je l'ai déjà fait remarquer en traitant de la compétence, j'estime qu'il n'existe aucun motif de toucher à la décision du Conseil à cet égard.

Le Conseil a examiné les parties de la politique journalistique qui, d'après l'appelante, étaient prescrites par la *Loi sur la radiodiffusion*, mais il a conclu qu'elles ne contraignaient pas l'appelante à prendre position comme elle l'a fait. Le Conseil a fait remarquer que, dans le passé, la SRC avait recouru à d'autres méthodes comme la divulgation sur les ondes, pour réagir à l'apparence de parti pris. Le Conseil était également d'avis qu'en obligeant Goldhawk à démissionner, il se peut bien qu'on n'ait fait que l'associer plus étroitement à la question du libre-échange. Par conséquent, même si la Loi imposait à la SRC des obligations en matière d'impartialité, celles-ci n'étaient nullement déterminantes étant donné la conclusion du Conseil à l'absence de tout lien de causalité entre cette exigence et le maintien de Goldhawk à la présidence. Le Conseil a conclu que la SRC n'avait pas tenté de concilier ses propres intérêts avec ceux de Goldhawk en tant que membre du syndicat. Pour paraphraser le Conseil (à la p. 151), l'appelante n'a pas prouvé de manière le moins convaincante en quoi cela nuirait à son image d'impartialité si Goldhawk continuait à occuper le poste de président. La conclusion du Conseil que l'appel-

85

86

failed to show a valid and compelling business justification for its interference is not unreasonable.

VI. Conclusion and Disposition

87 For the foregoing reasons, I would dismiss the appeal with costs to the respondent union.

The following are the reasons delivered by

88 LA FOREST J. — As I see it, this case raises a very narrow point and I prefer to confine myself to that point. It is enough, therefore, to say that I agree with the last paragraph of Justice Sopinka's reasons and accordingly I would dispose of the case in the manner proposed by Justice Iacobucci.

The following are the reasons delivered by

89 L'HEUREUX-DUBÉ J. — I agree with my colleague Iacobucci J. that this appeal should be dismissed with costs to the respondent union. I also agree in substance with my colleague's reasons to this effect. However, I do not fully agree with his discussion of the standard of review where an administrative tribunal interprets an external statute.

90 Iacobucci J. concludes that "curial deference need not be shown to an administrative tribunal in its interpretation of a general public statute other than its constituting legislation" (although he leaves open the possibility that some measure of deference may be appropriate "in cases where the external statute is linked to the tribunal's mandate and is frequently encountered by it") (p. 187). He notes that this proposition finds its source in the concurring reasons of Laskin C.J. in *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517. In *McLeod*, Laskin C.J. stated (at pp. 518-19):

Although the issue before the arbitrator arose by virtue of a grievance under a collective agreement, it became necessary for him to go outside the collective agreement and to construe and apply a statute which was not a projection of the collective bargaining relations of the par-

lante n'a pas justifié son intervention par des motifs valables et impérieux liés au service n'est pas déraisonnable.

VI. Conclusion et dispositif

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens en faveur du syndicat intimé.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE LA FOREST — Si je comprends bien, la présente affaire soulève une question très restreinte et je préfère me limiter à celle-ci. Il suffit donc de dire que je souscris au dernier paragraphe des motifs du juge Sopinka et, en conséquence, je trancherais le pourvoi de la façon proposée par le juge Iacobucci.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — Je suis d'accord avec mon collègue le juge Iacobucci que cet appel doit être rejeté avec dépens en faveur du syndicat intimé. Je suis aussi substantiellement d'accord avec les motifs de mon collègue à cet égard. Je ne partage toutefois pas ses vues sur la norme de contrôle judiciaire lorsqu'un tribunal administratif interprète une loi autre que sa loi constitutive.

Le juge Iacobucci conclut que «la retenue judiciaire ne s'impose pas à l'égard de l'interprétation, par un tribunal administratif, d'une loi générale d'intérêt public qui n'est pas sa loi constitutive» (même s'il laisse ouverte la possibilité qu'une certaine mesure de retenue judiciaire puisse être indiquée «dans des cas où la loi non constitutive se rapporte au mandat du tribunal et où celui-ci est souvent appelé à l'examiner») (p. 187). Il observe que cette proposition trouve sa source dans les motifs du juge en chef Laskin dans *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517. Dans *McLeod*, le juge en chef Laskin s'exprime ainsi, aux pp. 518 et 519:

Bien que la question devant l'arbitre ait été soulevée de par un grief présenté en vertu d'une convention collective, l'arbitre a dû porter son regard au-delà de la convention collective et interpréter et appliquer une loi qui n'était pas une projection des relations de négociation

ties but a general public enactment of the superior provincial Legislature. On such a matter, there can be no policy of curial deference to the adjudication of an arbitrator. . . .

However, *McLeod* related to the decision of an arbitrator appointed pursuant to a collective agreement. Such an arbitrator was not protected by a broad privative clause as is the Canada Labour Relations Board under the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2 (see *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230). No decision of this Court since *McLeod* appears to have applied Laskin C.J.'s statement to a tribunal protected by a full privative clause. Furthermore, the interpretation of an external statute cannot, in my view, be characterized as such as a jurisdictional question. Consequently, denying a tribunal protected by a full privative clause curial deference with respect to the interpretation of an external statute seems inconsistent with the jurisprudence of this Court concerning the standard of review of decisions of such tribunals (*Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, and *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048).

Accordingly, I conclude that the fact that the Board interpreted an external statute has absolutely no effect on the appropriate standard of judicial review, which, in this case, is one of patent unreasonableness since the decision reached by the tribunal is entirely within its jurisdiction.

With the exception of the above comment, I agree substantially with the reasons of my colleague Iacobucci J. and like him would dismiss this appeal with costs to the respondent union.

The following are the reasons delivered by

SOPINKA J. — I have read the reasons of my colleagues McLachlin and Iacobucci JJ. While I agree

collective des parties mais un texte législatif général d'intérêt public émanant de la législature provinciale supérieure. Sur une question de ce genre, il ne peut y avoir de politique de respect par les tribunaux de la sentence d'un arbitre . . .

Cependant, *McLeod* a trait à la décision d'un arbitre nommé en vertu d'une convention collective. Un tel arbitre n'était pas protégé par une clause privative générale comme l'est le Conseil canadien des relations du travail sous le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2 (voir *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230). Aucune décision de notre Cour depuis *McLeod* ne semble avoir appliqué le dictum du juge en chef Laskin à un tribunal protégé par une clause privative étanche. De plus, l'interprétation par un tribunal d'une loi qui n'est pas sa loi constitutive ne peut comme telle, à mon avis, être qualifiée de question juridictionnelle. En conséquence, ne pas faire preuve de retenue judiciaire envers les décisions d'un tribunal protégé par une clause privative étanche en ce qui a trait à l'interprétation d'une loi qui n'est pas sa loi constitutive apparaît incompatible avec la jurisprudence de notre Cour en ce qui concerne la norme de contrôle judiciaire des décisions de ces tribunaux (*Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, et *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048).

Je conclus, en conséquence, que le fait que le tribunal ait interprété une loi qui n'est pas sa loi constitutive n'a absolument aucun effet sur la norme de contrôle judiciaire qui, dans notre cas, est celle du caractère manifestement déraisonnable puisque la décision rendue par le tribunal en est une qui est à l'intérieur de sa compétence.

À l'exception de ce commentaire, je suis substantiellement d'accord avec les motifs de mon collègue Iacobucci et, comme lui, je rejetterais ce pourvoi avec dépens en faveur du syndicat intimé.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE SOPINKA — J'ai lu les motifs de mes collègues les juges McLachlin et Iacobucci. Bien

91

92

93

94

with the result reached by Iacobucci J., I cannot agree that the scope of s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, with respect to the range of union activity which is protected is a matter committed by Parliament to the jurisdiction of the Board. In my opinion this would mean that the Board could expand the nature of the activity which is intended to be covered by the subsection to include matters not related to labour relations. Accordingly, the provision is one intended to limit jurisdiction and therefore the decision is reviewable to a standard of correctness.

95 The question which must be answered is whether Parliament intended that the determination of the matters included within the provision be left to the Board or whether it was a provision intended to limit the jurisdiction of the Board in respect of which the Board had to be right. The pragmatic and functional approach referred to in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, is to be used in seeking to ascertain the intention of the legislature but it is the intention of the legislature, once ascertained, that prevails. This is fundamental to a system which adheres to the rule of law.

96 In making this determination the focus is on the scope of the provision under which the specific question before the tribunal arises and not on that very question. Relating this to this case we should not focus on whether Parliament intended that ACTRA's activity in opposing free trade was intended by Parliament to be included in the words of s. 94(1)(a) but rather on what activity in general did Parliament intend to include in the subsection and what is the possible reach of that provision if not interpreted correctly in accordance with the legislative intention. To state the specific question narrowly and then to ask whether Parliament intended this question to be committed to the Board would mean that the issue of the Board's jurisdiction would have to be determined anew with respect to each new fact situation. Surely the jurisdiction of the Board under s. 94(1)(a) must be determined once and for all. Either it has jurisdiction to determine what activity is included in s.

que je souscrive au résultat auquel en arrive le juge Iacobucci, je ne puis accepter que le législateur a confié au Conseil la tâche de déterminer la portée de l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, en ce qui concerne la gamme d'activités syndicales protégées. À mon avis, cela signifierait que le Conseil pourrait élargir la nature des activités qu'on a voulu que l'alinéa protège, de façon à inclure des questions non liées aux relations du travail. En conséquence, la disposition vise à restreindre la compétence et la décision peut donc faire l'objet d'un contrôle fondé sur la norme du caractère correct.

La question à laquelle il faut répondre est celle de savoir si le législateur a voulu laisser au Conseil le soin de déterminer les questions visées par la disposition ou si la disposition visait à restreindre la compétence que le Conseil se devait d'exercer correctement. Il faut se servir de l'analyse pragmatique et fonctionnelle mentionnée dans l'arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, pour établir quelle était l'intention du législateur qui, une fois déterminée, doit l'emporter. Cela est essentiel à un système fondé sur la primauté du droit.

Aux fins de cette détermination, il faut mettre l'accent sur la portée de la disposition en vertu de laquelle la question est soulevée devant le tribunal et non sur la question même. En l'espèce, nous devrions nous concentrer non pas sur la question de savoir si le législateur a voulu que l'activité que l'ACTRA a exercée en s'opposant au libre-échange soit visée par les mots de l'al. 94(1)a), mais plutôt sur celle de savoir quelle activité le législateur a-t-il voulu viser par cet alinéa et quelle en est la portée possible s'il n'est pas interprété conformément à l'intention du législateur. Formuler étroitement la question précise pour ensuite se demander si le législateur a voulu en confier l'examen au Conseil signifierait que la question de la compétence du Conseil devrait être examinée de nouveau chaque fois qu'il se présente une nouvelle situation factuelle. Il est incontestable que la compétence du Conseil, en vertu de l'al. 94(1)a), doit être établie une fois pour toute. Soit qu'il a compé-

94(1)(a) or it does not. As stated in *Bibeault*, *supra*, at p. 1086:

It is, I think, possible to summarize in two propositions the circumstances in which an administrative tribunal will exceed its jurisdiction because of error:

1. ...
2. if however the question at issue concerns a legislative provision limiting the tribunal's powers, a mere error will cause it to lose jurisdiction and subject the tribunal to judicial review. [Emphasis added.]

Given the range of union activity which could be the subject of a complaint under the subsection, much of which has little or nothing to do with the purposes of the Code, I cannot accept that Parliament intended to leave it to the Board to determine which of this activity can be swept into its jurisdiction so as to enable it to subject an employer to sanctions for engaging in "unfair labour practices". My colleague Iacobucci J. appears to accept that purely political activity was not intended to be covered by the subsection, and yet, if the interpretation of the key words of the subsection is committed to the Board, then the Board can decide that it is. This would contradict the intention of Parliament.

I do, however, agree with the alternative ground upon which Iacobucci J. supports the decision of the Board. This is based on the actions of the Canadian Broadcasting Corporation in refusing to accept the compromise suggested by Goldhawk that he retain his position as ACTRA president while no longer serving as its spokesperson. With respect to this ground, Iacobucci J. states (at pp. 198-99):

The Board found, and was rationally justified in finding, that this act alone amounted to a violation of the Code. On any standard of review, it is clear that the Board was entitled to find that the election of whichever person the other union members wish to have as their president is an activity that falls within the concept of

tence pour déterminer quelle activité se trouve visée par l'al. 94(1)a), soit qu'il ne l'a pas. Comme on l'affirme dans l'arrêt *Bibeault*, précité, à la p. 1086:

On peut je pense résumer en deux propositions les circonstances dans lesquelles un tribunal administratif excède sa compétence à cause d'une erreur:

1. [...]
2. Si, par contre, la question en cause porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal, une simple erreur fait perdre compétence et donne ouverture à la révision judiciaire. [Je souligne.]

Compte tenu de la gamme d'activités syndicales qui sont susceptibles de donner lieu à une plainte fondée sur l'alinéa en question et dont la plupart n'ont rien ou à peu près rien à voir avec les fins du Code, je ne puis accepter que le législateur a voulu laisser au Conseil le soin de déterminer sur laquelle de ces activités il peut avoir compétence de façon à pouvoir imposer des sanctions à un employeur qui s'est livré à des «pratiques déloyales de travail». Mon collègue le juge Iacobucci paraît accepter qu'on n'a pas voulu que l'alinéa vise une activité purement politique et, pourtant, s'il appartient au Conseil d'interpréter les mots clés de cet alinéa, il pourrait alors décider que ce type d'activité est visé, ce qui serait contraire à l'intention du législateur.

Cependant, je souscris au motif subsidiaire sur lequel le juge Iacobucci se fonde pour appuyer la décision du Conseil. Je parle des mesures prises par la Société Radio-Canada lorsqu'elle a refusé d'accepter le compromis proposé par Goldhawk, voulant qu'il conserve la présidence de l'ACTRA, mais qu'il n'en soit plus le porte-parole. En ce qui concerne ce motif, le juge Iacobucci affirme, aux pp. 198 et 199:

Le Conseil a conclu, et il était rationnellement justifié de le faire, que cet acte constituait à lui seul une violation du Code. Peu importe la norme de contrôle retenue, il est évident que le Conseil était en droit de conclure que l'élection de toute personne que les autres membres du syndicat souhaitent avoir comme président est une activité qui ressortit au concept de l'«administration» d'un syndicat ou de la «représentation» des employés

“administration” of a trade union or “representation” of employees by that union. This conclusion is not in error.

I agree with this statement and with his conclusion that there is no reason to interfere with the Board's finding with respect to the absence of justification. This is sufficient to dispose of the appeal and I would do so in the manner proposed by Iacobucci J.

The following are the reasons delivered by

99

GONTHIER J. — I agree with Justice Iacobucci, subject to the comment of Justice L'Heureux-Dubé.

The following are the reasons delivered by

100

MCLACHLIN J. (dissenting) — In 1989 a federal election was held in Canada. The main issue was free trade with the United States. The Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, ACTRA, was opposed to free trade. Its president, Dale Goldhawk, wrote an article against free trade which was published in the union newsletter, urging members to vote against the party that espoused it. Mr. Goldhawk was the host of a public affairs radio program produced by the Canadian Broadcasting Corporation (“CBC”) called *Cross Country Checkup*. CBC policy dictated that the hosts of its public affairs programs must appear to be neutral and impartial. Mr. Goldhawk's statements on election issues on behalf of ACTRA violated this policy. So the CBC gave him a choice. He could give up his presidency of the union, and remain as host of *Cross Country Checkup*, or he could continue as president of the union and do other work for the CBC. ACTRA alleged that this constituted unfair interference with union activities contrary to the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, and a majority of the Canada Labour Relations Board agreed: (1990), 83 di 102.

101

The question before us is whether the decision of the Board should be maintained. This requires

par celui-ci. Cette conclusion n'est entachée d'aucun erreur.

Je suis d'accord avec cet énoncé et sa conclusion qu'il n'y a aucune raison de modifier la conclusion du Conseil relativement à l'absence de justification. Cela suffit pour trancher le présent pourvoi et j'adopte à cette fin la démarche proposée par le juge Iacobucci.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE GONTHIER — Je partage l'avis du juge Iacobucci, sous réserve du commentaire du juge L'Heureux-Dubé.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE MCLACHLIN (dissidente) — En 1989, il y a eu une élection fédérale au Canada, dont le principal enjeu était l'accord de libre-échange avec les États-Unis. L'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists («ACTRA») s'opposait à cet accord. Dans un article paru dans le bulletin du syndicat, son président, Dale Goldhawk, s'est prononcé contre l'accord de libre-échange et a invité les membres de l'ACTRA à voter contre le parti qui l'appuyait. Monsieur Goldhawk était animateur de *Cross Country Checkup*, une émission radiophonique d'affaires publiques produite par la Société Radio-Canada («SRC»). La politique de la SRC exigeait que les animateurs d'émissions d'affaires publiques paraissent neutres et impartiaux. Monsieur Goldhawk a contrevenu à cette politique en faisant, au nom de l'ACTRA, des déclarations sur des questions relatives aux élections. La SRC lui a alors donné le choix d'abandonner la présidence du syndicat et de continuer d'être animateur de *Cross Country Checkup*, ou encore de demeurer à la présidence du syndicat et d'accomplir d'autres tâches pour la SRC. L'ACTRA a soutenu que cela constituait une intervention injuste dans les activités du syndicat, contrairement au *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, et le Conseil des relations du travail, à la majorité, a partagé cet avis: (1990), 83 di 102.

Il s'agit pour notre Cour de déterminer s'il y a lieu de maintenir la décision du Conseil. Il nous

us to determine the appropriate standard of review and to apply it to the decision of the Board on the issues before it: (1) whether the activity in question fell under the *Canada Labour Code*, s. 94(1)(a); (2) if so, whether the choice the CBC put to Mr. Goldhawk amounted to interference with union activities; and (3) if interference with a union activity was made out, whether it was justified. Iacobucci J., applying the standard of patent unreasonableness to all three questions, concludes that the Board's conclusion was not patently unreasonable and hence should not be overturned. I respectfully differ. I agree that the standard of review on questions (1) and (2) is patent unreasonableness; however, I view the Board's conclusion that the union's activities fell within the ambit of the *Canada Labour Code* as patently unreasonable. On question (3) I take the view that the Board was required not only to be reasonable but correct, and that it erred. In the result, I would allow the appeal.

Analysis: The Standard of Review

At the heart of this appeal lies the degree of deference to be accorded to the decision of the Canada Labour Relations Board. Must the reviewing court defer to the opinions of the Board, interfering only if it is patently unreasonable? Or can the court revise the Board's conclusions if it considers them incorrect? I agree with my colleague Iacobucci J. that in determining this the Court should apply the functional test set out in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, which directs the court to ask the question, what did the legislator intend?

I cannot agree, however, with the manner in which my colleague applies this test. He finds that

faut à cette fin déterminer quelle est la norme de contrôle appropriée et l'appliquer à la décision que le Conseil a rendu sur les questions dont il était saisi: (1) l'activité en question est-elle visée par l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*? (2) Dans l'affirmative, est-ce que le choix que la SRC a laissé à M. Goldhawk constituait une intervention dans les activités du syndicat? Et (3), dans le cas où l'existence d'une intervention dans les activités du syndicat serait établie, cette intervention était-elle justifiée? Le juge Iacobucci a appliqué à ces trois questions la norme du caractère manifestement déraisonnable et il conclut que la conclusion du Conseil n'était pas manifestement déraisonnable et qu'il n'y avait donc pas lieu de l'écarter. En toute déférence, je ne suis pas de cet avis. Je conviens que la norme de contrôle applicable aux première et deuxième questions est celle du caractère manifestement déraisonnable; cependant, je considère qu'il était manifestement déraisonnable pour le Conseil de conclure que les activités du syndicat étaient visées par le *Code canadien du travail*. Quant à la troisième question, j'estime que le Conseil devait donner une réponse non seulement raisonnable, mais correcte, et qu'il a commis une erreur. En définitive, j'accueillerais le pourvoi.

Analyse: la norme de contrôle

Le présent pourvoi vise essentiellement à déterminer quel est le degré de retenue dont il faut faire preuve à l'égard de la décision du Conseil canadien des relations du travail. La cour qui procède au contrôle doit-elle faire preuve de retenue envers les opinions du Conseil et intervenir seulement si la décision rendue est manifestement déraisonnable? Ou encore peut-elle modifier les conclusions du Conseil qu'elle juge incorrectes? Je suis d'accord avec mon collègue le juge Iacobucci pour dire que notre Cour devrait, à cette fin, appliquer le critère de l'analyse fonctionnelle formulé dans l'arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, qui oblige le tribunal à se demander quelle était l'intention du législateur.

Cependant, je ne suis pas d'accord avec la façon dont mon collègue applique ce critère. Il conclut

the same standard of review — patent unreasonability — must apply globally to all issues, save for those which are clearly jurisdictional. While conceding that issues which are clearly jurisdictional or involve statutory interpretation must be judged by the more stringent standard of correctness, he nevertheless goes on to suggest that the standard for “the decision as a whole” must be patent unreasonability. I, on the contrary, see the functional test as question-specific. A single case may present several issues. On some, the legislator may have intended courts to defer to the Board; on others not. In my view, the functional test must be applied to each question which the Board considers, and the appropriate standard of review must be applied to its answers.

que la même norme de contrôle, celle du caractère manifestement déraisonnable, doit s’appliquer globalement à toutes les questions, sauf à celles qui constituent nettement des questions de compétence. Tout en reconnaissant que les questions qui sont nettement des questions de compétence ou qui comportent l’interprétation d’un texte législatif doivent être jugées en fonction de la norme plus stricte du caractère correct, il ajoute néanmoins que la norme applicable à «l’ensemble de la décision» doit être celle du caractère manifestement déraisonnable. Quant à moi, j’estime plutôt que le critère de l’analyse fonctionnelle s’applique à des questions précises. Une même affaire peut soulever plusieurs questions. Dans certains cas, le législateur peut avoir voulu que les cours de justice fassent preuve de retenue envers le Conseil, mais pas dans d’autres. À mon avis, il faut appliquer le critère de l’analyse fonctionnelle à chaque question examinée par le Conseil, et la norme de contrôle appropriée aux réponses qui lui sont données.

104

The question-specific nature of the functional test for the standard of judicial review follows from the test itself. That test requires the reviewing court to consider: (1) the statute which empowers the board, including the purpose of the board, the scope of its powers, the breadth of language used and the presence or absence of a privative clause; (2) the board whose decision is impugned, including whether it possesses a developed jurisprudence, how its members are selected, how they participate in decision-making, and experience or context which gives them special advantages or insights; and (3) the nature of the problem under consideration, including whether it falls squarely or by implication within the powers of the board, whether its answer requires specialized knowledge, and whether it is a question of general application which a court is equally or better suited to answer: *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at pp. 605-6, *per* L’Heureux-Dubé J. (dissenting, but not on this point); see also *Bibeault*, *supra*.

Pour ce qui est de la norme de contrôle judiciaire applicable, le fait que le critère de l’analyse fonctionnelle vise des questions précises découle du critère lui-même. Selon ce critère, la cour qui procède au contrôle doit examiner: (1) la loi habilitante de l’organisme administratif, y compris l’objet de cet organisme, l’étendue de ses pouvoirs, la portée des mots utilisés et l’existence ou l’absence d’une clause privative, (2) l’organisme dont la décision est attaquée, y compris la question de savoir s’il a développé une jurisprudence, comment se fait la sélection des membres et comment ceux-ci participent à la prise de décisions, et l’expérience ou le contexte qui leur confère une perspicacité ou des avantages spéciaux, et (3) la nature du problème examiné, y compris le point de savoir si la question relève explicitement ou implicitement des pouvoirs de l’organisme, si l’organisme doit avoir des connaissances spécialisées pour y répondre, et s’il s’agit d’une question d’application générale à laquelle une cour de justice pourrait tout aussi bien répondre ou serait mieux placée pour le faire: *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, aux pp. 605 et 606, le juge L’Heureux-Dubé (dissidente, mais non sur ce point); voir aussi l’arrêt *Bibeault*, précité.

(a) *Whether the Activity in Question Falls under the Canada Labour Code, Section 94(1)(a)*

The first question which the Board was required to consider was whether the conduct at issue fell within s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*, which provides:

94. (1) No employer or person acting on behalf of an employer shall

(a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union or the representation of employees by a trade union;

Unions undertake many activities. Not all are protected by the Code. This raises the question of whether the activities of the union at issue in this case were protected by the Code. The majority of the Board answered this question in the affirmative.

Iacobucci J. does not address this as a separate issue. He sees this question as an inseparable part of the larger issue of whether interference under s. 94(1)(a) is made out. Reasoning that the question of interference lies at the heart of the Board's jurisdiction, he concludes that the standard of review is patent unreasonableness and that the conclusion of the majority of the Board that the CBC interfered with the union's activity should be sustained. He argues that to treat the question of whether the union conduct is protected by s. 94(1)(a) of the *Canada Labour Code* as a distinct issue is wrong because this "ignores the fact that this issue is part of the substance of the s. 94(1)(a) determination" and smacks of the "preliminary questions" approach to judicial review (p. 183).

I cannot agree with this analysis. The *Bibeault* test requires the court to consider each question under review in determining the standard of review. If the question of whether the activity in question is covered by the *Canada Labour Code* arises on the facts, then the court must address the degree of deference the legislator intended the

a) *L'activité en question est-elle visée par l'al. 94(1)a) du Code canadien du travail?*

Le Conseil devait tout d'abord déterminer si la conduite en cause était visée par l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*, qui prévoit ceci:

94. (1) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte:

a) de participer à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou d'intervenir dans l'une ou l'autre ou dans la représentation des employés par celui-ci;

Les syndicats se livrent à de nombreuses activités qui ne sont pas toutes protégées par le Code. Cela soulève la question de savoir si les activités syndicales, dont il est question en l'espèce, étaient protégées par le Code. Le Conseil à la majorité a répondu par l'affirmative à cette question.

Le juge Iacobucci n'aborde pas ce point comme une question distincte. Il le considère comme une partie inséparable de la grande question de savoir si on a établi l'existence d'une intervention au sens de l'al. 94(1)a). Jugeant que la question de l'intervention est au cœur de la compétence du Conseil, il conclut que la norme de contrôle applicable est celle du caractère manifestement déraisonnable et qu'il y a lieu de maintenir la conclusion du Conseil à la majorité selon laquelle la SRC est intervenue dans les activités du syndicat. À son avis, il est erroné de considérer comme une question distincte le point de savoir si la conduite du syndicat est protégée par l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail* parce que cela «ne tient pas compte du fait que cette question fait partie de l'essence d'une décision fondée sur l'al. 94(1)a)» et participe également d'une façon d'aborder le contrôle judiciaire en fonction de la théorie des «questions préliminaires» (p. 183).

Je ne puis souscrire à cette analyse. Selon le critère de l'arrêt *Bibeault*, la cour de justice doit examiner chaque question soulevée pour déterminer la norme de contrôle applicable. Si, d'après les faits, il faut déterminer si l'activité en question est visée par le *Code canadien du travail*, alors la cour de justice doit examiner quel est le degré de retenue

105

106

107

108

court to accord to the Board's decision on that question. This requirement is not obviated by the fact that an issue is part of the substance of the dispute, nor by the fact that it may be "preliminary" or jurisdictional: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 ("CUPE"), per Dickson J., at p. 236; and *Bibeault*, *supra*, per Beetz J., at pp. 1086-89.

109 In this case, the first question the Board was required to consider was whether the union conduct which gave rise to the grievance was protected by the *Canada Labour Code*, s. 94(1)(a). The majority said it was. In reviewing that decision, the court must treat it as a distinct question.

110 What standard of review is applicable to this question? The statute, the nature of the Board, and the problem under scrutiny suggest that Parliament intended this question to be decided by the Board: *Bibeault*, *supra*, and *Mossop*, *supra*. The problem — whether union statements on political matters outside the collective bargaining context are protected by the Code — arguably lies within the expertise of the Board. The governing statute, the *Canada Labour Code*, confers broad decision-making powers on the Board and insulates it with a strong privative clause. Finally, the tribunal, the Canada Labour Relations Board, has long functioned in a policy-making capacity and has developed an important body of jurisprudence. Viewing these matters together, I am persuaded that the interpretation of the ambit of s. 94(1)(a) lies at the core of the Board's mandate and was intended by Parliament to be left to the Board, notwithstanding that the question goes to the power or "jurisdiction" of the Board. I therefore conclude that this Court can interfere with the Board's conclusion that the statements here in issue were protected by the *Canada Labour Code* only if the Board's conclusion is patently unreasonable.

111 This brings us to the critical issue — whether the Board's conclusion that the grievance con-

dont le législateur a voulu qu'elle fasse preuve à l'égard de la décision de l'organisme administratif sur ce point. Cette exigence n'est pas écartée du fait qu'une question touche le fond du litige, ni du fait qu'il peut s'agir d'une question de «condition préalable» ou de compétence: *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 («SCFP»), le juge Dickson, à la p. 236; et *Bibeault*, précité, le juge Beetz, aux pp. 1086 à 1089.

En l'espèce, le Conseil devait tout d'abord examiner si la conduite du syndicat, qui est à l'origine du grief, était protégée par l'al. 94(1)a) du *Code canadien du travail*. Le Conseil à la majorité a répondu par l'affirmative. Lorsqu'elle examine cette décision, la cour de justice doit la considérer comme une question distincte.

Quelle est la norme de contrôle applicable à cette question? Il ressort de la loi applicable, de la nature du Conseil et du problème examiné, que le législateur a voulu que ce soit le Conseil qui la tranche: *Bibeault* et *Mossop*, précités. On peut soutenir que le problème de savoir si les déclarations qu'un syndicat fait sur des questions politiques en dehors du contexte de la négociation collective sont protégées par le Code relève de l'expertise du Conseil. La loi applicable, le *Code canadien du travail*, confère de vastes pouvoirs décisionnels au Conseil et le protège au moyen d'une solide clause privative. Enfin, le tribunal, le Conseil canadien des relations du travail, possède depuis longtemps des pouvoirs de formulation de politiques et il a développé une jurisprudence importante. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je suis convaincue que l'interprétation de la portée de l'al. 94(1)a) est au cœur du mandat du Conseil et que le législateur a voulu qu'il assume cette tâche, même si la question touche au pouvoir ou à la «compétence» du Conseil. Je conclus donc que notre Cour ne peut modifier la conclusion du Conseil, selon laquelle les déclarations ici en cause étaient protégées par le *Code canadien du travail*, que si elle est manifestement déraisonnable.

Cela nous amène à la question critique qui est de savoir s'il était manifestement déraisonnable pour

cerned a protected union activity within the jurisdiction of the Board was patently unreasonable. The majority of the Board took the view that only statements which can be described as abusive — “extreme”, “false and very unfair”, “blatantly false”, “made maliciously” or “in reckless disregard of the truth” — fall outside the Code’s protection and hence outside the ambit of the Board’s consideration. Since the statements here at issue were not abusive, the majority concluded that they were protected. The dissenting member disagreed; in her opinion, the protection offered by the Code and Board’s mandate “is restricted to matters involving the Code’s collective bargaining regime and the general relationship between a union, as exclusive bargaining agent for employees, and an employer” (p. 153).

The conclusion of the majority that all statements of union officials are protected by the Code except those which are abusive, is, in my respectful view, patently unreasonable, from the perspective of both the purpose of the *Canada Labour Code* and the authorities.

I turn first to the purpose of the Code. A decision which extends protection to areas where it serves no purpose may be unreasonable; hence the need to consider the purpose of the Code. The purpose of s. 94(1)(a) may be inferred from the preamble to Part I of the Code, in which it is found, entitled “Industrial Relations”. It is to encourage “free collective bargaining and the constructive settlement of disputes”; to support “freedom of association and free collective bargaining as the bases of effective industrial relations for the determination of good working conditions and sound labour-management relations”; to aid in the development of “good relations and constructive collective bargaining practices”. (Emphasis added.)

If the purpose of Part I of the Code is to promote and preserve the collective bargaining system, the purpose of the s. 94(1) protection in particular is to preserve the integrity of the collective bargaining system by avoiding situations in which employees

le Conseil de conclure que le grief portait sur une activité syndicale protégée relevant de sa compétence? Le Conseil à la majorité a adopté le point de vue voulant que seules les déclarations qui peuvent être qualifiées d’abusives — les déclarations «extrêmes», «fausses et très injustes», «manifestement fausses», «malveillantes» ou «faites sans se soucier de la vérité» — ne bénéficient pas de la protection du Code et ne puissent donc être examinées par le Conseil. Puisque les déclarations ici en cause n’étaient pas abusives, le Conseil à la majorité a conclu qu’elles étaient protégées. Le membre dissident n’était pas d’accord; selon elle, la protection offerte par le Code et le mandat du Conseil «se limite[nt] aux questions liées au régime de négociation collective prévu par celui-ci et à la relation globale entre un syndicat, en tant qu’agent négociateur exclusif d’employés, et un employeur» (p. 153).

À mon avis, tant du point de vue de l’objet même du *Code canadien du travail* que de celui de la jurisprudence, il était manifestement déraisonnable pour le Conseil à la majorité de conclure que toutes les déclarations de dirigeants syndicaux sont protégées par le Code, sauf si elles sont abusives.

J’examinerai tout d’abord l’objet du Code. Une décision qui étend la protection à des secteurs où elle ne sert à rien peut être déraisonnable, d’où la nécessité d’examiner l’objet du Code. On peut dégager l’objet de l’al. 94(1)(a) du préambule de la partie I du Code, intitulée «Relations du travail». Il s’agit d’encourager la «pratique des libres négociations collectives et [le] règlement positif des différends», de soutenir «la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives [en tant que] fondements de relations du travail fructueuses permettant d’établir de bonnes conditions de travail et de saines relations entre travailleurs et employeurs», et d’aider à établir «de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends». (Je souligne.)

Si la partie I du Code a pour objet de promouvoir et de préserver le système de négociation collective, la protection qu’offre le par. 94(1), notamment, vise à préserver l’intégrité du système de négociation collective en évitant les situations dans

112

113

114

might be deterred from speaking frankly on collective bargaining matters for fear of discipline or changes to their jobs. Section 94(1) confers an extraordinary protection, in the sense that it may override the usual rights and policies of the employer. This is justified by the need to preserve the integrity of the collective bargaining process. If employers could discipline or remove employees because of statements made in the collective bargaining process, the process itself would be threatened. Union members and spokespersons might be silenced. This would be contrary to the purposes of the Code.

lesquelles les employés pourraient être dissuadés de parler franchement de questions de négociation collective par crainte de mesures disciplinaires ou de changements dans leur emploi. Le paragraphe 94(1) confère une protection extraordinaire en ce sens qu'il peut l'emporter sur les droits et politiques habituels de l'employeur. Cela se justifie par le besoin de préserver l'intégrité du processus de négociation collective. Si un employeur pouvait prendre des mesures disciplinaires contre un employé ou le renvoyer en raison de déclarations faites dans le cadre du processus de négociation collective, le processus lui-même serait menacé. Les syndiqués et les porte-parole syndicaux pourraient être réduits au silence, ce qui serait contraire aux objets du Code.

115 Political statements by union representatives unrelated to the collective bargaining process do not raise the same considerations. Such statements do not touch the purpose of the Code, that is, the promotion of effective collective bargaining. The union representative making a political statement unrelated to collective bargaining is for practical purposes in the same position as a non-union person making a similar statement. Since the matter does not touch collective bargaining issues, there is no justification for treating the union person differently. If the statement puts the employee in a situation where the employer's policy necessitates taking some action, then there is no reason why the employer should not do so since the employee's activity does not come within the ambit of s. 94(1)(a) protection.

Les déclarations politiques de représentants syndicaux, qui n'ont aucun rapport avec le processus de négociation collective, ne soulèvent pas les mêmes considérations. Ces déclarations ne touchent pas l'objet du Code qui est de favoriser les négociations collectives fructueuses. Le représentant syndical qui fait une déclaration politique n'ayant aucun rapport avec la négociation collective se trouve à toutes fins pratiques dans la même situation qu'une personne non syndiquée qui ferait une déclaration similaire. Puisque la question ne touche pas des questions de négociation collective, il n'existe aucun motif de traiter différemment le syndiqué. Si la déclaration a pour effet de placer l'employé dans une situation où l'employeur est, en vertu de sa politique, tenu de prendre des mesures, il n'y a alors aucun motif d'empêcher l'employeur de le faire puisque l'activité de l'employé n'est pas visée par la protection de l'al. 94(1)a).

116 A rational system of labour law must recognize that the protection of labour statutes and codes for employees speaking out on behalf of unions is confined to the purposes for which those statutes are enacted — the protection of the integrity of the collective bargaining process. Unions are legally entitled to take any number of actions and stances which can put the employees who take them in conflict with legitimate job requirements. If the opinion of the majority of the Board is affirmed,

Un système rationnel de droit du travail se doit de reconnaître que la protection des lois ouvrières et des codes du travail applicables aux employés agissant comme porte-parole de syndicats existe seulement aux fins de la réalisation des objets visés par ces lois, soit la préservation de l'intégrité du processus de négociation collective. Les syndicats ont légalement le droit de prendre un certain nombre de mesures et de positions susceptibles de placer les employés qui les adoptent dans une situa-

protection will be extended to all union and employee statements which are not abusive. Wearing buttons printed with anti-employer statements in offices; carrying political signs while on the job; proselytizing in hospitals for or against euthanasia or abortion; slogans on uniforms for or against the current political regime or its policies — these are but a few examples of statements which would be deemed protected when made under the union aegis. The employer who attempts to limit such statements would be found to have interfered with union activities. The employer could thus be forced to participate in the dissemination of ideas of which it disapproved, a result which was rejected by the Federal Court of Appeal in *Almeida v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 1 F.C. 266, per Pratte J.A., at p. 270. The onus would shift to the employer to justify its attempt to curtail such statements. As the Board's decision in the present case illustrates, this may be difficult to do, even in cases where there is an apparent link between the employer's business and the need to limit a particular kind of union speech.

Paul Weiler, the former Chairman of the British Columbia Labour Relations Board and a noted labour relations specialist, discusses the distinction between protected activities related to collective bargaining and non-protected activities falling outside this sphere, in his book *Reconcilable Differences* (1980). While acknowledging the right of unions to take political action, including a political "day of protest", he concludes (at p. 59) that "this exotic form of *political* job action was simply never intended to be controlled by a labour statute and a labour board established to regulate the collective bargaining relationship between the employer and the trade-union". (Emphasis in original.)

I turn from the purpose of s. 94(1)(a) to the authorities. The distinction between protected

tion de conflit avec les exigences légitimes de leur poste. Si on confirme l'opinion du Conseil à la majorité, toutes les déclarations non abusives, faites par des syndicats et des employés, seront protégées. Le port au bureau de macarons anti-patronaux, le port d'affiches politiques dans les lieux de travail, les discours favorables ou défavorables à l'euthanasie ou à l'avortement dans les hôpitaux, les slogans apposés sur des uniformes, qui seraient favorables ou défavorables au gouvernement actuel ou à ses politiques, voilà autant d'exemples de déclarations qui seraient réputées protégées dans le cas où elles seraient faites sous l'égide du syndicat. On considérerait que l'employeur qui tente de limiter ces déclarations intervient dans des activités syndicales. L'employeur pourrait alors être contraint de participer à la diffusion d'idées qu'il désapprouve, ce que la Cour d'appel fédérale a rejeté dans l'arrêt *Almeida c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 1 C.F. 266, le juge Pratte, à la p. 270. Il incomberait à l'employeur de justifier sa tentative de restreindre de telles déclarations. Comme l'illustre la décision du Conseil en l'espèce, ceci peut être difficile à faire, même dans les cas où il existe un lien apparent entre l'entreprise de l'employeur et le besoin de limiter un certain type de discours syndical.

Dans son livre intitulé, *Reconcilable Differences* (1980), Paul Weiler, ancien président de la Commission des relations du travail de la Colombie-Britannique et éminent spécialiste des relations ouvrières, examine la distinction entre les activités protégées qui se rapportent à la négociation collective et les autres activités qui ne sont pas protégées. Tout en reconnaissant que les syndicats ont le droit de prendre des mesures politiques, y compris une «journée de protestation» de nature politique, il conclut, à la p. 59, qu' [TRADUCTION] «on n'a tout simplement jamais voulu que cette forme exotique d'action *politique* au travail soit régie par une loi ouvrière et une commission des relations du travail établies pour réglementer les rapports de négociation collective entre l'employeur et le syndicat». (En italique dans l'original.)

Je laisse maintenant l'examen de l'objet de l'al. 94(1)a pour passer à celui de la jurisprudence. La

union activities related to collective bargaining and lawful but unprotected union activities, affirmed by this Court in *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, constitutes a fundamental tenet of Canadian labour law, frequently endorsed by courts and tribunals.

distinction entre les activités syndicales protégées qui se rapportent à la négociation collective et les activités syndicales légitimes mais non protégées, confirmée par notre Cour dans l'arrêt *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, constitue un précepte fondamental du droit canadien du travail, auquel les cours de justice et les tribunaux administratifs souscrivent souvent.

119 Consider *Almeida, supra*, a case raising issues similar to those at bar. At issue was the employer's right to discipline customs inspectors who refused to remove buttons from their uniforms urging passage of a controversial bill then before Parliament. Passage of the bill could have had a favourable impact on the employees' job security. The court held that wearing such buttons was beyond the scope of union activities protected under s. 6 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, which speaks in terms similar to those of s. 8 of the *Canada Labour Code*, on the ground that "the message conveyed by the union button is in no way related to [the] bargaining process" (p. 270). (Emphasis added.)

Examinons l'arrêt *Almeida*, précité, qui soulève des questions semblables à celles dont nous sommes saisis en l'espèce. Dans cette affaire, le litige portait sur le droit de l'employeur de prendre des mesures disciplinaires contre les inspecteurs des douanes qui avaient refusé d'enlever de leurs uniformes des macarons préconisant l'adoption d'un projet de loi controversé dont était alors saisi le Parlement. L'adoption de ce projet de loi aurait pu avoir un effet favorable sur la sécurité d'emploi des travailleurs. La cour a statué que le port de ces macarons ne constituait pas une activité syndicale protégée par l'art. 6 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, qui ressemble à l'art. 8 du *Code canadien du travail*, parce que «le message exprimé par le macaron syndical n'a aucun rapport avec le processus de négociation» (p. 270). (Je souligne.)

120 Similarly, in *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. v. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384, the Ontario Labour Relations Board held that the employer's refusal to permit political campaigning or canvassing on company property by union officials and employees at any time was not a violation of the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, on the ground that a union's social and political goals do not constitute rights under the Act unless they are necessarily incidental to collective bargaining. See also G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (2nd ed. 1993), at para. 10-640; H. W. Arthurs et al., *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (4th ed. 1993), at pp. 272 and 297; and Weiler, *supra*, at pp. 58-60.

De même, dans l'affaire *Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd. c. United Steelworkers of America* (1982), 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384, la Commission des relations de travail de l'Ontario a statué que le refus de l'employeur de permettre aux représentants syndicaux et aux employés de mener une campagne politique ou de faire de la sollicitation politique sur le bien-fonds de la compagnie ne constituait pas une violation de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1980, ch. 228, parce que les objectifs sociaux et politiques d'un syndicat ne constituent pas des droits au sens de la Loi, sauf s'ils sont nécessairement accessoires à la négociation collective. Voir aussi G. W. Adams, *Canadian Labour Law* (2^e éd. 1993), au par. 10-640, H. W. Arthurs et autres, *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (4^e éd. 1993), aux pp. 272 et 297, et Weiler, *op. cit.*, aux pp. 58 à 60.

Courts and tribunals have made the same distinction in holding that work stoppages for wholly political purposes are not "strikes" under the definition in provincial labour relations statutes: see *MacMillan Bloedel Ltd. v. British Columbia Hydro & Power Authority* (1992), 72 B.C.L.R. (2d) 273 (C.A.), at pp. 279-82; *British Columbia Hydro & Power Authority and Int'l Brotherhood of Electrical Workers, Locals 258 and 213*, [1976] 2 C.L.R.B.R. 410 (B.C.); *Re Inco Ltd. and United Steelworkers of America, Local 6166* (1978), 86 D.L.R. (3d) 407 (Man. C.A.), at pp. 408-410, aff'g (1977), 81 D.L.R. (3d) 469 (Man. Q.B.), at pp. 478-79; *Health Labour Relations Association and Hospital Employees' Union, Local No. 180* (1983), 3 C.L.R.B.R. (N.S.) 390 (B.C.); and *Metro Transit Operating Co. v. Independent Canadian Transit Union, Local 3*, 83 C.L.L.C. ¶ 16,054 (B.C.L.R.B.). Only where the governing statute clearly extends the term "strike" beyond a work stoppage related to relations between the employer and employee and the collective bargaining process, is the result otherwise: *Re United Glass & Ceramic Workers of North America and Domglas Ltd.* (1978), 85 D.L.R. (3d) 118 (Ont. Div. Ct.), at pp. 125-28.

The line is drawn at the same point in the United Kingdom. British courts have declined to extend the protection of labour legislation from actions in tort to the political activities of unions: *British Broadcasting Corp. v. Hearn*, [1978] 1 All E.R. 111 (C.A.); *Mercury Communications Ltd. v. Scott-Garner*, [1984] 1 All E.R. 179 (C.A.), at pp. 203-4, 211-13 and 217-18; *Associated Newspapers Group Ltd. v. Flynn* (1970), 10 K.I.R. 17 (Ch. D.); *Luce v. London Borough of Bexley*, [1990] I.R.L.R. 422 (E.A.T.), at p. 425. British scholars agree. *Citrine's Trade Union Law* (3rd ed. 1967) states that a strike, "whether general or not, is outside that protection [of tort immunity] if its real object is a political one" (p. 620). And *Sweet & Maxwell's Encyclopedia of Employment Law* (1992), vol. 2, stipulates that "[d]isputes which are judged to be furthering a 'political' or other non-industrial

Les cours de justice et les tribunaux administratifs ont établi la même distinction en statuant que les arrêts de travail à des fins entièrement politiques ne constituent pas des «grèves» au sens des lois provinciales en matière de relations ouvrières: voir *MacMillan Bloedel Ltd. c. British Columbia Hydro & Power Authority* (1992), 72 B.C.L.R. (2d) 273 (C.A.), aux pp. 279 à 282; *British Columbia Hydro & Power Authority and Int'l Brotherhood of Electrical Workers, Locals 258 and 213*, [1976] 2 C.L.R.B.R. 410 (C.-B.); *Re Inco Ltd. and United Steelworkers of America, Local 6166* (1978), 86 D.L.R. (3d) 407 (C.A. Man.), aux pp. 408 à 410, conf. (1977), 81 D.L.R. (3d) 469 (B.R. Man.), aux pp. 478 et 479; *Health Labour Relations Association and Hospital Employees' Union, Local No. 180* (1983), 3 C.L.R.B.R. (N.S.) 390 (C.-B.); et *Metro Transit Operating Co. c. Independent Canadian Transit Union, Local 3*, 83 C.L.L.C. ¶ 16,054 (C.R.T.C.-B.). Il n'en sera autrement que si la loi applicable élargit clairement le sens du mot «grève» pour qu'il signifie davantage qu'un arrêt de travail lié à des relations entre l'employeur et l'employé et au processus de négociation collective: *Re United Glass & Ceramic Workers of North America and Domglas Ltd.* (1978), 85 D.L.R. (3d) 118 (C. div. Ont.), aux pp. 125 à 128.

On applique la même distinction au Royaume-Uni. Les tribunaux britanniques ont refusé d'étendre aux activités politiques des syndicats la protection que les lois ouvrières offrent en matière délictuelle: *British Broadcasting Corp. c. Hearn*, [1978] 1 All E.R. 111 (C.A.); *Mercury Communications Ltd. c. Scott-Garner*, [1984] 1 All E.R. 179 (C.A.), aux pp. 203 et 204, 211 à 213, ainsi que 217 et 218; *Associated Newspapers Group Ltd. c. Flynn* (1970), 10 K.I.R. 17 (Ch. D.); *Luce c. London Borough of Bexley*, [1990] I.R.L.R. 422 (E.A.T.), à la p. 425. Les auteurs britanniques partagent cet avis. Dans l'ouvrage intitulé *Citrine's Trade Union Law* (3^e éd. 1967), on affirme qu'une grève [TRA-
DUCTION] «générale ou non, ne bénéficie pas de cette protection [immunité en matière délictuelle] si son véritable objet est de nature politique» (p. 620). En outre, dans *Sweet & Maxwell's Encyclopedia of Employment Law* (1992), vol. 2, on

purpose will have no immunity [in tort]" (para. 1-8419).

mentionne que [TRADUCTION] «[L]es différends considérés comme visant un but «politique» ou un autre but n'ayant rien à voir avec les relations ouvrières ne jouiront pas de l'immunité [en matière délictuelle]» (par. 1-8419).

123 These authorities demonstrate a clear consensus in the labour law of this country and abroad that the special protections accorded unions to enable them to carry out their role as collective bargaining representatives should only apply when they act in this capacity. Unions have every right to engage in purely political activities. But such activities do not attract the special protection conferred by labour legislation to the end of ensuring the integrity of the collective bargaining process.

Cette jurisprudence et cette doctrine démontre qu'en droit du travail, tant au Canada qu'à l'étranger, on s'accorde nettement pour dire que les syndicats bénéficient de la protection spéciale qui leur est accordée pour s'acquitter de leur rôle de représentants en matière de négociation collective seulement lorsqu'ils agissent en cette capacité. Les syndicats ont pleinement le droit de participer à des activités purement politiques. Cependant, ces activités ne bénéficient pas de la protection spéciale des lois ouvrières qui vise à garantir l'intégrité du processus de négociation collective.

124 The majority of the Board adverted neither to the purpose of the protection conferred by s. 94(1)(a) nor to the well-established legal distinction between collective bargaining activities of a union and political statements of a union and its members. Instead, it referred to four of its own decisions for the proposition that declarations to the media by a union official are part of union administration and representation (p. 133 *et seq.*). With respect, those decisions do not detract from the general rule that political statements by unions and their members are not protected by the Code. None of them involved political statements. The three cases in which the complaints were upheld all involved activity related directly to collective bargaining, strikes, or workplace conditions at issue in collective bargaining. In *Canada Post Corp.* (1987), 71 di 215, the activity consisted of statements made during collective bargaining criticizing Canada Post's plan for rural services and the job losses which could result. In *Québecair/Air Québec* (1987), 72 di 44, the issue was the dismissal of a union spokesperson for statements made during a lawful strike. In *Canada Post Corp.* (1988), 75 di 189, the issue was suspension of the leader of a local of the union for critical comments made in the course of a union campaign to persuade the public that "super mail boxes" would lead to abandonment of door-to-door delivery of

Le Conseil à la majorité n'a fait allusion ni à l'objet de la protection accordée par l'al. 94(1)a) ni à la distinction juridique bien établie qui existe entre les activités de négociation collective d'un syndicat et les déclarations politiques du syndicat même ou de ses membres. Il a plutôt mentionné quatre de ses propres décisions à l'appui de la proposition que les déclarations faites aux médias par un dirigeant syndical font partie de l'administration et de la représentation du syndicat (p. 133 *et suiv.*). En toute déférence, ces décisions ne dérogent pas à la règle générale voulant que les déclarations politiques d'un syndicat et de ses membres ne soient pas protégées par le Code. Il n'était pas question de déclarations politiques dans ces décisions. Dans les trois cas où les plaintes ont été accueillies, il s'agissait d'activités directement reliées à la négociation collective, à des grèves ou à des conditions de travail soulevées dans le cadre de la négociation collective. Dans *Société canadienne des postes* (1987), 71 di 215, il s'agissait de déclarations faites pendant des négociations collectives, dans lesquelles on critiquait le plan de la Société concernant les services ruraux et les pertes d'emploi qui pourraient en résulter. Dans *Québecair/Air Québec* (1987), 72 di 44, un porte-parole syndical avait été renvoyé pour des déclarations qu'il avait faites pendant une grève légale. Dans *Société canadienne des postes* (1988), 75 di

mail, an issue at stake in the ongoing collective bargaining between Canada Post and its union. The focus in these cases was not whether the *Canada Labour Code* protected the activity, but rather whether the acknowledged protection had been lost because the activity went over the line. In the fourth case, *Wardair Canada Inc.* (1988), 76 di 103, the Board dismissed the complaint on the ground that the “complainant’s conduct was isolated from the collective bargaining process and did not relate to any strike situation” (83 di 102, at p. 139). A final case cited by the majority of the Board, *Cadillac Fairview Corp. v. R.W.D.S.U.* (1989), 71 O.R. (2d) 206 (C.A.), concerned events during a certification drive, an activity at the core of the union’s collective bargaining function.

In summary, the cases cited by the majority of the Board are consistent with the principle that the special protection which the Code provides to employees who speak out extends only to statements relating to the collective bargaining process. None support the proposition that statements made in the union context for personal or political reasons are protected. In relying on those cases to arrive at the conclusion that such statements were protected, the majority of the Board failed to address the real issue and made an erroneous and irrational leap to an unsupportable conclusion. The new doctrine formulated by the majority — that all non-abusive union statements are protected — is not a rational extension of the law into analogous areas but rather an attempt to take protection into areas where there is neither precedent nor practical justification for protection. To use the words of Dickson J. in *CUPE, supra*, at p. 237, the Board “embark[ed] on an inquiry” and “answer[ed] a question not remitted to it” — the enquiry of whether the words were abusive or not. The Board’s “construction cannot be rationally sup-

189, le chef d’une section locale du syndicat avait été suspendu parce qu’il avait fait, pendant une campagne syndicale, des critiques en vue de persuader le public que les «superboîtes aux lettres» entraîneraient l’interruption de la livraison du courrier à domicile, un enjeu dans les négociations collectives en cours entre la Société canadienne des postes et son syndicat. Dans ces affaires, il s’agissait non pas de savoir si le *Code canadien du travail* protégeait l’activité en question, mais plutôt de savoir si la protection reconnue avait été perdue parce que l’activité dépassait les bornes. Dans la quatrième décision, *Wardair Canada Inc.* (1988), 76 di 103, le Conseil a rejeté la plainte pour le motif que «la plaignante n’avait pas agi à l’extérieur du cadre de la négociation collective, et que ses actes n’étaient pas liés à une grève» (83 di 102, à la p. 139). Enfin, le Conseil à la majorité a cité l’affaire *Cadillac Fairview Corp. c. R.W.D.S.U.* (1989), 71 O.R. (2d) 206 (C.A.), qui portait sur des événements survenus pendant une campagne d’accreditation, une activité qui est au cœur même de la fonction de négociation collective du syndicat.

En résumé, les décisions citées par le Conseil à la majorité sont compatibles avec le principe selon lequel un employé ne bénéficie de la protection spéciale du Code que lorsqu’il fait des déclarations en rapport avec le processus de négociation collective. Aucune de ces décisions n’appuie l’idée que les déclarations faites à des fins personnelles ou politiques, dans le contexte syndical, sont protégées. Lorsqu’il s’est fondé sur ces décisions pour conclure que de telles déclarations étaient protégées, le Conseil à la majorité n’a pas abordé la véritable question en litige et a sauté de façon erronée et irrationnelle à une conclusion insoutenable. Le nouveau principe formulé par le Conseil à la majorité — voulant que toutes les déclarations syndicales non abusives soient protégées — constitue non pas une extension rationnelle du droit à des domaines analogues, mais une tentative d’appliquer la protection à des domaines où il n’existe ni précédent, ni motif pratique de le faire. Pour reprendre les propos du juge Dickson, à la p. 237 de l’arrêt *SCFP*, précité, le Conseil a «entrepr[is] une enquête» et «répond[u] à une question dont [il]

ported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review”.

(b) *Interference with a Union Activity*

126

If the union's activities were protected by the *Canada Labour Code*, the question would arise as to whether the conduct of the CBC, in putting Mr. Goldhawk to a choice between continuing as union president and continuing as host of *Cross Country Checkup*, amounted to interference with union activities. I readily concede that it would. Had the CBC action been in response to a statement made by Mr. Goldhawk in the course of collective bargaining, for example, it would clearly have constituted interference with the union's activities under s. 94(1)(a). Indeed, the appellant did not take issue with this proposition.

(c) *Justification of the CBC's Actions*

127

The final question before the Board was whether, assuming the union's conduct was protected by the *Canada Labour Code* and the CBC's conduct could be seen as interference with a union activity, the Board erred in finding that the legislation, policy and administrative review process governing the CBC did not justify the CBC in so interfering.

128

Iacobucci J. accepts that the CBC is governed by another statutory regime and that the standard of review on a tribunal's interpretation of a statute or regime other than its constitutive legislation is not patent unreasonability, but rather correctness: *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517, *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union v. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260 (C.A.), and *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, at p. 336. However, having accepted that on such matters the Board is not enti-

n'était pas saisi[. . .] — celle de savoir si les mots utilisés étaient abusifs ou non. «[L]'interprétation [du Conseil] est [. . .] déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire».

b) *Intervention dans une activité syndicale*

Si les activités du syndicat étaient protégées par le *Code canadien du travail*, il faudrait alors déterminer si la conduite adoptée par la SRC, lorsqu'elle a dit à M. Goldhawk qu'il lui fallait choisir entre la présidence du syndicat et son poste d'animateur de *Cross Country Checkup*, constituait une intervention dans des activités syndicales. Je reconnais facilement que ce serait le cas. Si la SRC s'était trouvée à réagir à une déclaration que M. Goldhawk aurait faite pendant des négociations collectives, par exemple, il y aurait clairement eu intervention dans les activités du syndicat au sens de l'al. 94(1)a). En fait, l'appelante n'a pas contesté cette proposition.

c) *Justification des mesures de la SRC*

Enfin, en supposant que les activités du syndicat étaient protégées par le *Code canadien du travail* et que la conduite de la SRC pouvait être considérée comme une intervention dans une activité syndicale, il nous reste à examiner si le Conseil a commis une erreur lorsqu'il a conclu que la loi, la politique et le processus de contrôle administratif régissant la SRC ne justifiaient pas cette intervention de sa part.

Le juge Iacobucci reconnaît que la SRC est régie par un autre régime législatif et que la norme de contrôle applicable à l'interprétation par un tribunal administratif d'une loi ou d'un régime autre que sa loi constitutive est celle du caractère correct et non pas celle du caractère manifestement déraisonnable: *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517, *Saskatchewan Joint Board, Retail, Wholesale and Department Store Union c. MacDonalds Consolidated Ltd.* (1985), 43 Sask. R. 260 (C.A.), et *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, à la p. 336. Cependant,

tioned to deference, he goes on to state that “[w]hile the Board may have to be correct in an isolated interpretation of external legislation, the standard of review of the decision as a whole, if that decision is otherwise within its jurisdiction, will be one of patent unreasonableness” (pp. 187-88). My colleague appears to apply the functional test to the question of interpreting an external statute, concluding that the standard of review is correctness, but then he effectively rejects this result and applies a standard of patent unreasonableness to the decision of the Board globally.

At this point, I part company with my colleague. In my view, there is only one standard of review applicable to the issue of the obligation on the CBC under the *Broadcasting Act*, R.S.C., 1985, c. B-9, and that is correctness. My first difficulty is that although the question of interpretation of an external statute would ordinarily be reviewed on a standard of correctness, under my colleague’s analysis, the standard would be effectively downgraded, in a global sense, to patent unreasonableness. Errors on questions outside a tribunal’s jurisdiction would be subsumed and discounted under such an approach.

My second difficulty is a matter of logic. If the Board’s decision regarding the obligations of the CBC under its statute is incorrect, it follows that its conclusion that the CBC committed an unfair labour practice must be patently unreasonable and the Board’s decision on this question cannot be sustained. It cannot be reasonable to find a body guilty of an unfair labour practice when in fact its conduct was justified under another statute. Being based on a false premise, such a conclusion would be unprincipled and irrational. The conclusion that the CBC was not justified in its actions is essential to the ultimate conclusion of interference. It fol-

après avoir accepté que, dans ces cas, le Conseil n’a pas droit à ce que l’on fasse preuve de retenue à son égard, il ajoute que «[b]ien que le Conseil puisse être soumis à la norme du caractère correct dans l’interprétation isolée d’une loi autre que sa loi constitutive, la norme de contrôle applicable à l’ensemble de la décision, à supposer que celle-ci soit par ailleurs conforme à la compétence du Conseil, sera celle du caractère manifestement déraisonnable» (pp. 187 et 188). Mon collègue semble appliquer le critère de l’analyse fonctionnelle à la question de l’interprétation d’une loi non constitutive du fait qu’il conclue que la norme de contrôle applicable est celle du caractère correct, mais, en fait, il rejette ensuite ce résultat pour appliquer la norme du caractère manifestement déraisonnable à la décision du Conseil prise globalement.

C’est ici que je ne suis plus d’accord avec mon collègue. À mon avis, il n’y a qu’une norme de contrôle applicable à la question de l’obligation qui incombe à la SRC en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. (1985), ch. B-9, et c’est celle du caractère correct. Ma première difficulté tient au fait que, même si la question de l’interprétation d’une loi non constitutive serait ordinairement examinée en fonction de la norme du caractère correct, selon l’analyse de mon collègue, la norme applicable serait effectivement abaissée, dans un sens global, à celle du caractère manifestement déraisonnable. Les erreurs sur des questions hors de la compétence d’un tribunal administratif seraient subsumées et ignorées selon une telle approche.

Ma deuxième difficulté tient à une question de logique. Si le Conseil a rendu une décision incorrecte quant aux obligations que la SRC a en vertu de sa loi constitutive, il s’ensuit qu’il doit avoir agi de façon manifestement déraisonnable en concluant que la SRC s’était livrée à une pratique déloyale de travail, et la décision du Conseil à ce sujet ne saurait être maintenue. Il ne peut être raisonnable d’affirmer qu’un organisme s’est livré à une pratique déloyale de travail si sa conduite est en fait justifiée en vertu d’une autre loi. Une telle conclusion, qui repose sur une prémisse fautive, ne serait ni fondée sur des principes ni rationnelle.

lows that in this case, error on the question of the statutory obligations on the CBC should not be remedied by some ultimate or global review for patent unreasonability.

131

The functional test suggests that the Board must be correct on the question of the justifiability of the CBC's conduct under its statutory regime. The question is one outside the special competence of the Board. In dealing with the CBC's obligations under the *Broadcasting Act* and its regulatory regime, the Board was not dealing with a question at the heart of its mandate. The Board possesses no specialized knowledge in broadcasting. It has no expertise in interpreting the *Broadcasting Act* or regulations. The question of the standards of conduct of the CBC is a matter of general public importance far transcending the interest or expertise of the Canada Labour Relations Board. An error in interpretation of the obligations on the CBC under its statute and administrative regime could have far-reaching consequences in many areas other than labour law. If the Board makes an error in this important area which is beyond its field of expertise, the courts should be able to set it right. Parliament cannot be presumed to have intended anything else.

132

The remaining question is whether the majority of the Board was correct in concluding that the CBC was not justified in putting Mr. Goldhawk to a choice between continuing as union president and host of *Cross Country Checkup* pursuant to its policy. The majority did not consider the precise ambit of the obligation of impartiality which lies on the CBC. Its first position seems to have been that the CBC's obligation must always yield to the demands of the *Canada Labour Code*; its second that even if this were not the case, greater accommodation was required than was demonstrated in

Pour conclure à une intervention, il faut nécessairement avoir conclu que les mesures de la SRC n'étaient pas justifiées. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu, en l'espèce, de corriger l'erreur sur la question des obligations légales de la SRC au moyen d'une sorte d'examen ultime ou global du caractère manifestement déraisonnable.

Le critère de l'analyse fonctionnelle veut que le Conseil décide correctement si la conduite de la SRC est justifiable selon le régime législatif auquel elle est assujettie. La question ne relève pas de la compétence spéciale du Conseil. En examinant les obligations qui incombaient à la SRC en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et de son régime de réglementation, le Conseil n'était pas appelé à se prononcer sur une question au cœur de son mandat. Le Conseil n'a pas de connaissances spécialisées en matière de radiodiffusion. Il n'a aucune expertise dans l'interprétation de la *Loi sur la radiodiffusion* ou de son règlement d'application. La question des normes de conduite de la SRC est une question d'importance publique générale qui transcende de beaucoup l'intérêt ou l'expertise du Conseil canadien des relations du travail. Une erreur dans l'interprétation des obligations qui incombent à la SRC en vertu de sa loi constitutive et de son régime administratif pourrait avoir des conséquences importantes dans bien d'autres domaines que celui du droit du travail. Si le Conseil commet une erreur dans cet important domaine qui excède son champ d'expertise, les cours de justice devraient être en mesure de la corriger. On ne saurait présumer que le législateur a voulu autre chose.

Enfin, il reste à déterminer si le Conseil à la majorité a eu raison de conclure que la SRC n'était pas justifiée de demander à M. Goldhawk de choisir entre la présidence du syndicat et son poste d'animateur de *Cross Country Checkup*, conformément à sa politique. Le Conseil à la majorité n'a pas examiné l'étendue précise de l'obligation d'impartialité qui incombe à la SRC. Il semble avoir été d'avis, premièrement, que les exigences du *Code canadien du travail* doivent toujours l'emporter sur l'obligation de la SRC et, deuxièmement, que, même si ce n'était pas le cas, il y

this case. While the wording of the majority judgment is somewhat opaque, the reasons taken together with the conclusion indicate that the Board treated the CBC's duty as a mere internal directive — a management right or corporate code of behaviour over which the *Canada Labour Code* takes precedence for purposes of applying s. 94(1)(a) of the Code. In short, no credit was given for any statutory or regulatory obligations on the CBC (see pp. 148-51). Rather, the CBC was held to the standard of a private business.

In my view, the Board's failure to consider the special obligation imposed on the CBC by the law was an error. The CBC's constituting statute does not expressly impose a duty of impartiality upon the CBC. However, the need for impartiality can be inferred from s. 3 of the *Broadcasting Act* and in particular from the requirements that the CBC "be a balanced service of information, enlightenment and entertainment" (s. 3(g)(i)) and that it "contribute to the development of national unity" (s. 3(g)(iv)). Parliament has charged the CRTC with the duty of supervising the CBC. Any doubt about the obligation of the CBC to function as an impartial, unbiased source of information in fact and in perception, was removed by the CRTC in 1979, when in renewing the CBC's licence, it affirmed that "[t]he public must be able to expect, from its national radio and broadcasting services, a fair, full and objective discussion of national and international events through a diversified news and public affairs program service" (Decision CRTC 79-320: *Renewal of the Canadian Broadcasting Corporation's Television and Radio Network Licences*, April 30, 1979, at p. 38).

The imperative on the CBC to maintain impartiality in its public affairs programming was affirmed in *Re Canadian Broadcasting Corp. and National Association of Broadcast Employees and Technicians* (1973), 4 L.A.C. (2d) 263, at pp. 270-71. Pointing out that the CBC's position is quite different "from the normal manufacturing plant",

avait lieu d'offrir un meilleur compromis que ce qui a été offert en l'espèce. Bien que le texte du jugement majoritaire soit quelque peu obscur, il ressort des motifs exposés et de la conclusion tirée que le Conseil a considéré l'obligation de la SRC comme une simple directive interne — un droit de la direction ou un code de déontologie d'entreprise sur lequel le *Code canadien du travail* a préséance aux fins de l'application de l'al. 94(1)a) du Code. Bref, on n'a accordé aucune importance aux obligations légales ou réglementaires de la SRC (voir pp. 148 à 151). On a plutôt astreint la SRC à la norme applicable à une entreprise privée.

À mon avis, le Conseil a commis une erreur en ne tenant pas compte de l'obligation spéciale que la loi impose à la SRC. La loi constitutive de la SRC n'impose pas expressément à la SRC une obligation d'impartialité. Cependant, le besoin d'impartialité peut se déduire de l'art. 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* et, notamment, des exigences que la SRC «offr[e] [...] des services et une programmation équilibrés qui renseignent, éclairent et divertissent» (sous-al. 3g)(i)) et «contribue[...] au développement de l'unité nationale» (sous-al. 3g)(iv)). Le législateur a confié au CRTC le devoir de superviser la SRC. En 1979, lors du renouvellement de la licence de la SRC, le CRTC a dissipé tout doute quant à l'obligation qu'a la SRC d'être une source d'information impartiale, dans les faits et en apparence, lorsqu'il a affirmé que «[l]e public doit pouvoir compter sur son service national de radiodiffusion pour une présentation complète et impartiale des événements nationaux et internationaux, grâce à un service d'émissions d'affaires publiques et d'information diversifié et objectif, aussi bien à la radio qu'à la télévision» (décision CRTC 79-320: *Renouvellement des licences de réseaux de télévision et de radio de la Société Radio-Canada*, 30 avril 1979, à la p. 43).

L'obligation que la SRC a d'être impartiale dans ses émissions d'affaires publiques a été confirmée dans l'affaire *Re Canadian Broadcasting Corp. and National Association of Broadcast Employees and Technicians* (1973), 4 L.A.C. (2d) 263, aux pp. 270 et 271. Faisant remarquer que la position de la SRC est tout à fait différente [TRADUCTION] «de

the arbitration board emphasized that “in presenting a news broadcast whether by radio or television, the CBC must be conscious of its impartiality, and it is therefore of legitimate concern that the person communicating the news maintain an integrity that neither impairs the CBC’s attempts at impartiality, nor its image of impartiality”. (Emphasis added.) Taking the hypothetical case of a newscaster who becomes a candidate for a political party, the arbitration board asserts that “[e]ven assuming that such a person was capable of presenting an objective news broadcast with respect to the election in which he was a candidate, it would be open to the employer to take some action with respect to that particular person because audience confidence in the integrity of his news broadcast would be impaired”. (Emphasis added.) The same applies to a current affairs program like *Cross Country Checkup*.

celle d’une usine de fabrication normale», le conseil d’arbitrage a souligné que [TRADUCTION] «lorsqu’elle présente un bulletin d’information, que ce soit à la radio ou à la télévision, la SRC doit être consciente de son impartialité, et il est en conséquence légitime de se soucier que le présentateur maintienne une intégrité qui n’entrave pas les tentatives d’impartialité de la SRC ni son apparence d’impartialité». (Je souligne.) Citant le cas hypothétique d’un présentateur de nouvelles qui devient candidat pour un parti politique, le conseil d’arbitrage affirme que [TRADUCTION] «[m]ême en supposant que cette personne puisse présenter un bulletin d’information objectif relativement à l’élection dans laquelle elle était candidate, il serait loisible à l’employeur de prendre des mesures relativement à cet employé particulier parce que la confiance du public dans l’intégrité de cette personne serait diminuée». (Je souligne.) Cela vaut également dans le cas d’un programme d’actualité comme *Cross Country Checkup*.

135

Given the obligation on the CBC to maintain the perception of impartiality in its public affairs broadcasts, it follows that the majority of the Board erred in treating the CBC as a private enterprise governed only by a flexible management directive which must yield to the superior legal demands of s. 94(1) of the Code. Contrary to the majority’s conclusion on this point, the CBC policy was capable of being considered a “compelling reason” for interfering with the activities of the union and Mr. Goldhawk, assuming such activities were protected by the Code.

Disposition

I would allow the appeal and set aside the decision of the majority of the Canada Labour Relations Board.

Appeal dismissed with costs to the respondent union, MCLACHLIN J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Heenan Blaikie, Montreal.

Compte tenu de l’obligation que la SRC a de maintenir une apparence d’impartialité dans ses émissions d’affaires publiques, il s’ensuit que le Conseil à la majorité a commis une erreur en la traitant comme une entreprise privée régie seulement par une directive de gestion souple qui doit céder le pas aux exigences supérieures du par. 94(1) du Code. Contrairement à la conclusion que le Conseil à la majorité a tirée sur ce point, la politique de la SRC pouvait constituer un «motif impérieux» d’intervenir dans les activités du syndicat et de M. Goldhawk, en supposant que ces activités étaient protégées par le Code.

Dispositif

Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi et d’annuler la décision du Conseil canadien des relations du travail à la majorité.

Pourvoi rejeté avec dépens en faveur du syndicat intimé, le juge MCLACHLIN est dissidente.

Procureurs de l’appelante: Heenan Blaikie, Montréal.

Solicitors for the respondent the Canada Labour Relations Board: Caroline, Engelmann, Gottheil & Lynk, Ottawa.

Solicitors for the respondents the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists and Dale Goldhawk: Pollit, Arnold, MacLean, Toronto; Golden, Green & Chercover, Toronto.

Procureurs de l'intimé le Conseil canadien des relations du travail: Caroline, Engelmann, Gottheil & Lynk, Ottawa.

Procureurs des intimés l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists et Dale Goldhawk: Pollit, Arnold, MacLean, Toronto; Golden, Green & Chercover, Toronto.