

A-140-89

A-140-89

Richard Quan (*Applicant*)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by Treasury Board (*Respondent*)

A-293-89

Attorney General of Canada (*Applicant*)

v.

J. Bodkin and 26 Others (*Respondents*)*INDEXED AS: QUAN v. CANADA (TREASURY BOARD) (C.A.)*

Court of Appeal, Iacobucci C.J., Mahoney and MacGuigan J.J.A.—Ottawa, February 1 and 5, 1990.

Public service — Labour relations — Applications to review P.S.S.R.B. decisions on grievances — Supervisors asking employees to remove buttons stating "I'm on strike alert" — Meaning of "activity in union" under Master Agreement — Statutory rights not to be derogated from by collective agreement — Whether message on buttons affecting employer's operations or detrimental to reputation.

These were applications to review and set aside conflicting decisions of the Public Service Staff Relations Board concerning the grievances of public servants who were asked by their supervisors to remove buttons stating "I'm on strike alert". The grievancees alleged a breach of the employees' rights under the Master Agreement, which prohibits discrimination by reason of "activity in the union". The *Public Service Staff Relations Act*, section 6 gives employees the right to belong to employee organizations and to participate in the lawful activities thereof. The buttons were worn to promote union solidarity in view of delays encountered in negotiating a new collective agreement. In *Quan*, the Board dismissed the grievances, concluding that wearing the buttons was not "activity in the union". It also held that wearing the buttons had the potential to damage customer relations and jeopardize the employer's public image. In *Bodkin*, the Board ruled that wearing the button was a legitimate activity in the union.

Held, the application in *Quan* should be allowed while that in *Bodkin* should be dismissed.

In the *Quan* matter, the Board erred by giving a narrower interpretation to the Master Agreement than to section 6 of the Act. A collective agreement cannot derogate from the basic rights conferred by legislation. Both section 6 and the Master Agreement deal with employee rights to participate in union activity. The parties must have intended to afford employees

Richard Quan (*requérant*)

c.

^a **Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor** (*intimée*)

A-293-89

^b **Procureur général du Canada** (*requérant*)

c.

J. Bodkin et 26 autres fonctionnaires (*intimés*)*RÉPERTORIÉ: QUAN c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (C.A.)*^c Cour d'appel, juge en chef Iacobucci, juges Mahoney et MacGuigan, J.C.A.—Ottawa, 1 et 5 février 1990.

^d *Fonction publique — Relations du travail — Demandes de révision de décisions de la C.R.T.F.P. visant des griefs — Les surveillants ont demandé aux fonctionnaires de retirer leurs macarons sur lesquels il était écrit «Je suis en état d'alerte à la grève» — Sens de l'expression «activité dans [le syndicat]» au sens de la Convention cadre — La convention collective ne saurait porter atteinte aux droits prévus par la Loi — Il s'agit de savoir si le message exprimé par les macarons portait atteinte aux opérations de l'employeur ou nuisait à sa réputation.*

^e Ces demandes visent la révision et l'annulation de décisions contradictoires de la Commission des relations de travail dans la fonction publique portant sur les griefs de fonctionnaires à qui l'on a demandé de retirer leurs macarons sur lesquels il était écrit «Je suis en état d'alerte à la grève». Les griefs faisaient état de la violation des droits accordés aux fonctionnaires par la convention collective, qui interdit toute discrimination en raison d'une «activité [dans le syndicat]». L'article 6 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* accorde aux fonctionnaires le droit d'adhérer à un syndicat et de participer à ses activités légitimes. Le port du macaron visait à promouvoir la solidarité syndicale en raison de ce que l'on considérait être des lenteurs à la table de négociation relativement au renouvellement d'une convention collective. Dans l'affaire *Quan*, la Commission a rejeté les griefs, concluant que le port des macarons ne constituait pas une «activité dans [le syndicat]». Elle a aussi conclu que le port des macarons risquait de porter atteinte aux relations de l'employeur avec ses clients et de nuire à l'image de celui-ci auprès du public. Dans la décision *Bodkin*, la Commission a conclu que le port des macarons constituait une activité légitime dans le syndicat.

ⁱ *Arrêt*: la demande dans l'affaire *Quan* devrait être accueillie alors que celle dans l'affaire *Bodkin* devrait être rejetée.

^j Dans l'affaire *Quan*, la Commission a commis une erreur en accordant à la Convention cadre une interprétation plus étroite qu'à l'article 6 de la Loi. Une convention collective ne saurait porter atteinte aux droits fondamentaux conférés par la Loi. Aussi bien l'article 6 que la Convention cadre traitent des droits des fonctionnaires de participer aux activités syndicales. Les

the same protection already granted under section 6. Wearing union buttons during working hours was legitimate "activity in the union", to be curtailed only where a detrimental effect on the employer's capacity to manage or its reputation can be demonstrated. "I'm on strike alert" did not impinge upon the employer's authority or damage its reputation.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.
Public Service Staff Relations Act, R.S.C., 1985, c. P-35, ss. 6, 91.

COUNSEL:

Andrew J. Raven for applicant Richard Quan and respondents J. Bodkin and 26 Others.

Harvey A. Newman for respondent Her Majesty The Queen as represented by Treasury Board and applicant Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Soloway, Wright, Ottawa, for applicant Richard Quan and respondents J. Bodkin and 26 Others.

Deputy Attorney General of Canada for respondent Her Majesty The Queen as represented by Treasury Board and applicant Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

IACOBUCCI C.J.: These section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7] applications, which were argued together, seek to review and set aside conflicting decisions of the Public Service Staff Relations Board ("Board"), which for ease of reference will be referred to as the "*Quan* decision"¹ and the "*Bodkin* decision".² Because

¹ *Quan v. The Queen*, File No. A-140-89.

² *Attorney General of Canada v. Bodkin*, File No. A-293-89.

parties ont dû vouloir accorder aux fonctionnaires la même protection que celle qui leur est garantie en vertu de l'article 6. Le port des macarons pendant les heures de travail constituait une «activité dans [le syndicat]» qui était légitime, ne devant être restreinte que lorsque l'employeur peut démontrer qu'elle nuit à sa capacité de gérer ou qu'elle porte atteinte à sa réputation. La phrase «Je suis en état d'alerte à la grève» n'attaque nullement l'autorité de l'employeur, ni ne porte atteinte à sa réputation.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28.
Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, L.R.C. (1985), chap. P-35, art. 6, 91.

AVOCATS:

Andrew J. Raven pour le requérant Richard Quan et les intimés J. Bodkin et 26 autres fonctionnaires.

Harvey A. Newman pour l'intimée Sa Majesté la Reine représentée par le Conseil du Trésor et le requérant le procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Soloway, Wright, Ottawa, pour le requérant Richard Quan et les intimés J. Bodkin et 26 autres fonctionnaires.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée Sa Majesté la Reine représentée par le Conseil du Trésor et le requérant le procureur général du Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EN CHEF IACOBUCCI: Ces demandes fondées sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7], qui ont été plaidées ensemble, visent la révision et l'annulation de décisions contradictoires de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la «Commission»), que je désignerai pour plus de commodité comme étant la «décision *Quan*»¹ et la «décision *Bodkin*»². Parce que les deux décisions mettent en cause pratiquement les mêmes faits et

¹ *Quan c. La Reine*, N° de greffe A-140-89.

² *Procureur général du Canada c. Bodkin*, N° de greffe A-293-89.

both decisions involve virtually the same facts and issues, these reasons apply to both cases.

The salient facts may be briefly stated. The employees involved in the grievances described below ("employees") were employed by Canada Employment and Immigration and members of the Canada Employment and Immigration Union, a component of the Public Service Alliance of Canada ("Alliance"). The Alliance is the bargaining agent of the employees for collective bargaining and labour relations purposes. On certain dates, the employees wore an Alliance button, which measured 2¾" by 1¾" and on which was printed "I'm on strike alert". There was testimony to the effect that the button was worn to promote union solidarity in relation to perceived delays encountered at the bargaining table respecting negotiations for a renewed collective agreement. Supervisors of the employees asked them to remove the button which the employees did. The employees filed grievances pursuant to section 91 of the *Public Service Staff Relations Act* [R.S.C., 1985, c. P-35] ("Act"). By their grievances, the employees maintained that the instructions to remove the buttons violated their rights under Article M-16.01 of the Master Agreement which provides as follows:

M-16.01 There shall be no discrimination, interference, restriction, coercion, harassment, intimidation, or any disciplinary action exercised or practised with respect to an employee by reason of age, race, creed, colour, national origin, religious affiliation, sex, sexual orientation or membership or activity in the union.

In the *Quan* decision, the Board dismissed the grievances whereas in the *Bodkin* decision, the Board allowed the grievance. In the *Quan* decision, the Board concluded that the wearing of the button did not constitute "activity in the union" within the meaning of the phrase in Article M-16.01 of the Master Agreement. In this connection, the Board stated:

Article M-16 of the Master Agreement, upon which this grievance is founded, concerns itself with ensuring that there will be no discrimination, interference, restriction, coercion, harassment, intimidation or discipline exercised or practised with respect to employees for any of the reasons listed - i.e. age, race, creed, colour, national origin, religious affiliation, sex, sexual orientation or membership or activity in the union. The article seeks to ensure equal treatment for all employees with-

les mêmes questions, ces motifs s'appliquent aux deux affaires.

Les faits importants s'exposent brièvement. Les fonctionnaires qui ont déposé les griefs dont il est question plus bas (les «fonctionnaires») étaient au service d'Emploi et Immigration Canada et ils étaient membres du Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, un élément de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'«Alliance»). L'Alliance est l'agent négociateur des fonctionnaires concernés en matière de négociation collective et de relations du travail. À certaines dates, les fonctionnaires ont porté un macaron de l'Alliance, mesurant 2¾" sur 1¾" sur lequel il était écrit «Je suis en état d'alerte à la grève». On a témoigné que le port du macaron visait à promouvoir la solidarité syndicale relativement à ce que l'on considèrerait être des lenteurs à la table de négociation relativement au renouvellement d'une convention collective. Les surveillants des fonctionnaires leur ont demandé de retirer leurs macarons, ce qu'ils ont fait. Les fonctionnaires ont déposé des griefs conformément à l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* [L.R.C. (1985), chap. P-35] (la «Loi»). Dans leurs griefs, les fonctionnaires soutenaient que l'ordre de retirer leurs macarons violait les droits que leur confère l'article M-16.01 de la Convention cadre qui est libellé comme suit:

M-16.01 Il n'y aura aucune discrimination, ingérence, restriction, coercition, harcèlement, intimidation, ni aucune mesure disciplinaire d'exercée ou d'appliquée [sic] à l'égard d'un employé du fait de son âge, sa race, ses croyances, sa couleur, son origine ethnique, sa confession religieuse, son sexe, son orientation sexuelle, ou son adhésion au syndicat ou son activité dans celui-ci.

Dans la décision *Quan*, la Commission a rejeté le grief, alors qu'elle a accueilli les griefs, dans la décision *Bodkin*. Dans la décision *Quan*, la Commission a conclu que le port du macaron ne constituait pas une «activité dans [le syndicat]» au sens de cette expression à l'article M-16.01 de la Convention cadre. À cet égard, la Commission a dit ce qui suit:

L'article M-16, sur lequel le grief qui nous occupe est fondé, vise à assurer qu'il n'y aura pas de discrimination, d'ingérence, de restriction, de coercition, de harcèlement, d'intimidation ni de mesure disciplinaire exercés ou appliqués à l'égard d'un employé pour les motifs indiqués, à savoir l'âge, la race, les croyances, la couleur, l'origine ethnique, la confession religieuse, l'orientation sexuelle ou l'adhésion au syndicat ou l'activité dans celui-ci. L'article garantit un traitement équitable de

out regard for any of the named characteristics which otherwise might distinguish one from another.

The key words to be construed here are "membership or activity in the union". "Membership" in the union presents no problem in terms of what is meant by article M-16; "activity in the union" is far more open to interpretation. I do not believe that "activity in the union" means the same as the phrase "lawful activities of [an] employee organization" - i.e. union - such as is found in section 6 of the *Public Service Staff Relations Act*. Rather I am of the opinion that the former term is narrower than the latter. I believe the phrase "membership or activity in the union" was meant to encompass such things as the holding of office, participation in negotiations, planning and otherwise engaging in what might be described as the administrative affairs of the union. What I find most interesting is that it is protection against discrimination, etc., for activity in the union which is granted by article M-16 not protection for having participated in activities on behalf of the union or by the union or for the union. It is simply activity in the union which is protected and which may not be the subject of discriminatory treatment as between employees. A look at the French version of the Master Agreement serves to confirm my conclusions in this regard. This reads: . . . ou son adhésion au syndicat ou son activité dans celui-ci.

On behalf of the grievor, Mr. Dagger would have me find that, by wearing the "I'm on strike alert" button, Quan was engaging in activity in the union. I do not believe that this is the type of activity meant to be protected by article M-16. I do not believe that a proper interpretation of article M-16 supports this contention.³

Having interpreted Article M-16.01 in this way, which I believe was error, the Board in the *Quan* decision went on to hold that the wearing of the button had the potential to damage customer relations and jeopardize the employer's public image and in the facts of the case would be "likely to cause disruption and difficult public relations for the employer".⁴ I also believe this was error especially when compared to the approach taken in the *Bodkin* decision.

In my view, the Board erred in its interpretation of Article M-16 by giving a narrower interpretation to it than to section 6 of the Act, which provides:

6. Every employee may be a member of an employee organization and may participate in the lawful activities of the employee organization of which the employee is a member.

Although the Board referred to section 6 of the Act, it said it was dealing with a different matter,

³ Case Book, pp. 127-128.

⁴ See Case Book, pp. 130-131.

tous les employés sans égard à l'une ou l'autre des caractéristiques mentionnées qui pourrait autrement distinguer un employé d'un autre.

Les mots clés à interpréter ici sont «son adhésion au syndicat ou son activité dans celui-ci». Le sens qu'on a voulu donner au terme «adhésion» au syndicat à l'article M-16 ne fait pas problème; par contre, l'interprétation de l'expression «activité dans celui-ci» n'est pas aussi évidente. Je ne crois pas, pour ma part, que cette dernière expression a le même sens que «l'activité légitime [d'une] association d'employés—c'est-à-dire un syndicat—dont il est question à l'article 6 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. J'estime plutôt que la première expression a un sens plus restreint que la seconde. À mon avis, par «adhésion au syndicat ou [. . .] activité dans celui-ci», il faut entendre assumer des fonctions officielles, participer aux négociations, planifier et s'occuper de ce qu'il est convenu d'appeler les affaires du syndicat. Il m'apparaît important de noter que la protection accordée par l'article M-16 concerne l'activité exercée au sein du syndicat; ce qui est visé, ce n'est pas l'activité exercée au nom du syndicat, ni celle exercée par ou pour celui-ci. Seule l'activité pratiquée dans le syndicat est protégée, c'est-à-dire qu'elle ne peut être l'objet d'un traitement discriminatoire entre les employés. Le libellé de la version française de cette disposition de la convention confirme d'ailleurs cette interprétation «[. . .] ou son adhésion au syndicat ou son activité dans celui-ci.»

Au nom de l'employé s'estimant lésé, M^e Dagger maintient que M. Quan, en portant le macaron «Je suis en état d'alerte à la grève», se trouvait à participer à une activité dans le syndicat. Je ne crois pas que c'est le genre d'activité qu'on a voulu protéger par l'article M-16. On ne saurait, à mon avis donner une telle interprétation à cette disposition³.

Après avoir interprété l'article M-16.01 de cette façon, que j'estime erronée, la Commission dans la décision *Quan* a statué que le port du macaron risquait de porter atteinte aux relations de l'employeur avec ses clients et de nuire à l'image de celui-ci auprès du public et vu les faits en cause, elle a ajouté qu'il risquait d'inquiéter la clientèle et de rendre difficiles les relations qu'entretient l'employeur avec le public⁴. Je crois aussi que c'est là une erreur, particulièrement en regard de l'approche adoptée dans la décision *Bodkin*.

À mon avis, la Commission a mal interprété l'article M-16 en accordant une interprétation plus étroite à cette disposition qu'à l'article 6 de la Loi, dont voici le libellé:

6. Un fonctionnaire peut adhérer à une organisation syndicale et participer à l'activité légitime de celle-ci.

Bien que la Commission ait mentionné l'article 6 de la Loi, elle a dit qu'elle traitait d'une question

³ Dossier, p. 127 et 128.

⁴ Dossier, p. 130 et 131.

namely, the interpretation of Article M-16.01 of the Master Agreement.⁵ However, it was conceded by counsel for the parties that a collective agreement cannot take away from the basic rights conferred on employees by section 6 of the Act and that both section 6 of the Act and Article M-16.01 dealt with the same subject matter in so far as employee rights to participate in union activity are concerned. Accepting that the question before us relates to an interpretation of Article M-16.01, I believe that interpreting the provision involves trying to ascertain the parties' intention in the context within which the interpretive question lies. This approach necessarily takes one to consider the effect of the language of section 6.

In this respect I fully agree with the reasoning of the Board in the *Bodkin* decision:

As is clear from Article M-16, discrimination, interference, restriction, coercion, harassment, intimidation or any disciplinary action are prohibited with respect to an employee by reason of "activity in the union". The words "activity in the Union" are not defined in the collective agreement. In searching for the parties' intention with respect to those words, I have been mindful of the labour relations context in which this contract was signed as well as the legislative context. My assumption is that the parties, as a minimum, intended to afford employees the same protection already granted to them under section 6 of the Public Service Staff Relations Act . . .

A strict and narrow interpretation of the words "activity in the union" that would restrict the protection to the internal administrative affairs of the union disregards the context in which collective agreements are signed and in the end can only serve to deprive the relevant Article M-16 of its intended effect.⁶

Having so interpreted Article M-16.01 in *Bodkin*, the Board then asked whether the employer could prohibit the activity during working hours and, if so, under what circumstances and to what extent. After reviewing some features of the case before her, the Board member in *Bodkin* said:

différente, à savoir, l'interprétation de l'article M-16.01 de la Convention cadre⁵. Cependant, les avocats des parties ont concédé qu'une convention collective ne saurait porter atteinte aux droits fondamentaux conférés aux fonctionnaires par l'article 6 de la Loi, et que cette disposition et l'article M-16.01 traitent du même objet en ce qui concerne les droits d'un fonctionnaire de participer aux activités syndicales. Convenant que la question qui nous est soumise porte sur l'interprétation de l'article M-16.01, je crois que cette interprétation implique la recherche de l'intention des parties dans le contexte dans lequel se pose la question d'interprétation. Cette approche conduit nécessairement à la considération de l'effet du libellé de l'article 6.

À cet égard, je souscris entièrement au raisonnement que la Commission a suivi dans l'arrêt *Bodkin*:

Tel que le dit l'article M-16, il est interdit à l'employeur d'appliquer ou d'exercer de la discrimination, de l'ingérence, de la restriction, de la coercition, du harcèlement, de l'intimidation ou toute autre mesure disciplinaire à l'égard d'un fonctionnaire en raison de sa participation à une «activité dans [le syndicat]». Cette dernière expression n'est pas définie dans la convention. En vue de préciser l'intention des parties sur ce point, j'ai tenu compte du contexte des relations du travail dans lequel cette convention a été signée ainsi que du cadre législatif. Je tiens pour acquis que les parties voulaient, tout au moins, accorder aux fonctionnaires la même protection que celle qui leur est garantie en vertu de l'article 6 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, dont voici la teneur . . .

Une interprétation stricte et étroite de l'expression «activité dans [le syndicat]»—qui restreindrait la protection accordée aux affaires administratives internes du syndicat—ne tiendrait aucunement compte du contexte dans lequel les conventions collectives sont signées et, au bout du compte, serait tout à fait contraire à l'esprit de l'article M-16⁶.

Après avoir interprété de la sorte l'article M-16.01 dans l'arrêt *Bodkin*, la Commission s'est alors demandé si l'employeur pouvait interdire l'activité contestée au cours des heures de travail, et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances et dans quelle mesure. Après avoir passé en revue certains aspects de l'affaire dont elle était saisie, le membre de la Commission a dit dans l'arrêt *Bodkin*:

⁵ Case Book, pp. 135-136.

⁶ Case Book, p. 290 a. In *Bodkin* the representative of the employer acknowledged that the wearing of the button constituted union "activity" that was legitimate and lawful.

⁵ Dossier, p. 135 et 136.

⁶ Dossier, page 290 a. Dans la décision *Bodkin*, le représentant de l'employeur a reconnu que le port du macaron constituait une «activité» dans le syndicat qui était légitime et légale.

My own view is that the wearing of a union button during working hours is, within certain limits, a legitimate activity in the union encompassed within the terms of Article M-16. I will not endeavour to set out the limits as it would be both unwise and unnecessary since those limits depend on the particular facts of each case. I will only say that, in my view, the wearing of a "union button" during working hours constitutes the legitimate expression of one's views on union matters and, although not an absolute right, ought to be curtailed only in cases where the employer can demonstrate a detrimental effect on its capacity to manage or on its reputation.⁷

This approach is clearly correct. The Board member went on to say the following which I also agree with:

However, one conclusion is inescapable. In considering whether a union button is a legitimate activity in the union during working hours, one has no choice but to consider the statement it bears. As a matter of fact, I have been invited by both parties to do so. In so doing, my premise has been that the employer should not have to tolerate during working hours statements that are derogatory or damaging to its reputation or detrimental to its operations. It follows that there is a subjective element in deciding whether a union button exceeds the permissible limits. I have considered the message contained on the button, "I'm on Strike Alert" and it is my conclusion that those words do not in any way impinge on the employer's authority, nor can they be qualified as damaging to the employer's reputation. Also, I fail to see how, they can be detrimental to the employer's operations. In my view, the words "I'm on Strike Alert" are neutral in that they are neither insulting nor flattering nor critical of the employer. They constitute a statement of fact. My own understanding of those words is that the employees are contemplating the possibility of a strike. I fail to see how by communicating this possibility to the public, an employee is affecting the employer's operations. In fact, there is no evidence that the employer's operations might have been or might be affected. I would have required some evidence of some kind. In my view, in 1988, at the time of the events, the possibility of a strike, or an impending strike as the words "I'm on Strike Alert" imply, were notions which were well embedded in the Canadian psyche. I have serious doubts that a member of the public would not have gone about his business with a particular government department because its employees were merely contemplating going on strike.⁸

In conclusion, the Board in the *Quan* decision interpreted Article M-16.01 without appropriate respect for section 6 of the Act and failed to apply the test and approach that was correctly taken in the *Bodkin* decision as referred to above. As this was error, the *Quan* decision should be set aside and referred back to the Board for reconsideration on a basis not inconsistent with these reasons. The

⁷ Case Book, p. 291 a.

⁸ Case Book, pp. 292, 292 a.

J'estime, pour ma part, que porter un insigne syndical pendant les heures de travail constitue, à l'intérieur de certaines limites, une activité légitime dans le syndicat aux termes de l'article M-16. Il serait à la fois peu sage de ma part et inutile de chercher à établir ces limites, qui dépendent somme toute des faits particuliers à chaque affaire. Je dirai simplement ceci: selon moi, le port d'un «macaron ou d'un insigne syndical» pendant les heures de travail constitue un moyen légitime par lequel chacun peut faire connaître ses vues sur des questions syndicales et, bien que ce ne soit pas un droit absolu, ne devrait être restreint que lorsque l'employeur est en mesure de démontrer que cette activité nuit à sa capacité de gérer et qu'elle porte atteinte à sa réputation⁷.

Cette approche est évidemment correcte. Le membre de la Commission a ensuite exprimé l'opinion suivante, à laquelle je souscris également:

Il reste qu'une conclusion est inévitable. Pour décider si un macaron syndical est acceptable ou pas, on doit forcément considérer le message qu'il contient. En fait, les deux parties m'ont invitée à faire précisément cela. Au départ, l'employeur ne devrait pas être obligé de tolérer pendant les heures de travail des affirmations qui sont dénigrantes à son égard, portent atteinte à sa réputation ou nuisent à ses opérations. Il s'ensuit qu'on pose un jugement en partie subjectif lorsqu'on doit décider si un macaron syndical excède les limites permises. En l'occurrence, le message «Je suis en état d'alerte à la grève», à mon avis, n'attaque nullement l'autorité de l'employeur, ni ne porte atteinte à la réputation de celui-ci. D'autre part, je ne vois pas comment il pourrait nuire aux opérations de l'employeur. Il s'agit, selon moi, d'un message neutre qui n'insulte ni ne flatte l'employeur, ni n'est critique à son endroit. C'est l'énoncé d'une réalité, rien de plus. Ce macaron, d'après moi, dit simplement que les fonctionnaires envisagent de faire la grève. Je conçois difficilement qu'un fonctionnaire, en communiquant cette possibilité au public, puisse nuire aux opérations de l'employeur. En fait, il n'y a aucune preuve que l'activité en question a effectivement eu pareilles conséquences. Quant à savoir si le contenu du macaron risquait d'avoir les effets craints par l'employeur, il aurait fallu que les événements qui nous occupent, la possibilité—voire l'imminence—d'une grève, ce que laisse croire si l'on interprète le message du macaron en ce sens, était une réalité que les Canadiens avaient apprivoisée. Je doute sérieusement qu'un membre du public ait été empêché de vaquer à ses affaires dans un ministère donné en raison du fait que les fonctionnaires y travaillant songeant [sic] simplement à faire la grève⁸.

Pour conclure, dans la décision *Quan*, la Commission a interprété l'article M-16.01 sans tenir suffisamment compte de l'article 6 de la Loi, et elle n'a pas adopté le critère ni le point de vue qui ont été correctement appliqués dans la décision *Bodkin* tel qu'il est mentionné plus haut. Comme c'était là une erreur, la décision *Quan* devrait être annulée et renvoyée à la Commission aux fins d'un

⁷ Dossier, p. 291 a.

⁸ Dossier, p. 292 et 292 a.

application in the *Bodkin* decision will be dismissed.

réexamen selon un fondement qui soit compatible avec ces motifs. La demande visant la décision *Bodkin* sera rejetée.

MAHONEY J.A.: I agree.

^a LE JUGE MAHONEY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

MACGUIGAN J.A.: I agree.

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.