

A-60-89

A-60-89

**Armando Almeida and Frank Capizzo (Applicants)**

**Armando Almeida et Frank Capizzo (requérants)**

v.

a c.

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

**Sa Majesté la Reine du Chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor (intimée)**

INDEXED AS: ALMEIDA v. CANADA (TREASURY BOARD) (C.A.)

b RÉPERTORIÉ: ALMEIDA c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Heald and MacGuigan J.J.A.—Ottawa, September 6 and October 12, 1990.

Cour d'appel, juges Pratte, Heald et MacGuigan, J.C.A.—Ottawa, 6 septembre et 12 octobre 1990.

*Public Service — Labour relations — Customs inspectors suspended for refusing requests to remove Union buttons from uniforms — Written reprimand issued later — Grievance under Public Service Staff Relations Act, s. 92(1)(b) dismissed — Whether Adjudicator erred in declining to review propriety of written reprimands and in failing to hold wearing of buttons constituted legitimate union activity protected by ss. 6 and 8 — Buttons supporting controversial bill introduced in Parliament — Wearing buttons could draw grievors into public debate — Important customs inspectors, as peace officers, exude appearance of authority — Whether Quan v. Canada (Treasury Board), upholding right of employees to wear union buttons at work, applicable to instant case.*

c *Fonction publique — Relations du travail — Des inspecteurs des douanes ont fait l'objet d'une suspension pour avoir refusé d'obtempérer à des demandes d'enlever des macarons syndicaux de leurs uniformes — Une réprimande écrite a été adressée par la suite — Le grief, fondé sur l'art. 92(1)(b) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, a été rejeté — L'arbitre a-t-il commis une erreur en refusant d'examiner le bien-fondé des réprimandes écrites et en ne statuant pas que le port des macarons constituait une activité syndicale légitime dont l'exercice était garanti par les art. 6 et 8? — Les macarons permettaient d'exprimer l'appui à un projet de loi controversé déposé devant le Parlement — Le port des macarons aurait pu entraîner les employés s'estimant lésés dans un débat public — Il est important que les inspecteurs des douanes, à titre d'agents de la paix, inspirent autorité et contrôle — L'arrêt Quan c. Canada (Conseil du Trésor), qui confirme le droit des employés de porter des macarons syndicaux au travail s'applique-t-il en l'espèce?*

This was an application to review and set aside the dismissal of a grievance by the Public Service Staff Relations Board. The applicants were uniformed customs inspectors at Pearson International Airport in Toronto. They were briefly suspended for refusing to remove from their uniforms buttons bearing their Union logo and the words "Keep our customs inspectors" and "KEEP OUT DRUGS & PORNO". Wearing of such buttons contravened the employer's dress code. A written reprimand was subsequently issued. The applicants grieved pursuant to *Public Service Staff Relations Act*, paragraph 92(1)(b), which permits adjudication of grievances involving "disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty". In dismissing the grievance, the Adjudicator held that while he had jurisdiction to review the suspension, he lacked jurisdiction to review the propriety of the written reprimand. He held that the buttons conveyed two messages: (1) that there was a fear of cutbacks and (2) that the person wearing the button was against the importation of drugs and pornography. The inference was that the greater the number of customs inspectors, the less likely would be the availability of drugs and pornography through undetected importation. He found that the message was not offensive to most travellers, but had the potential for bringing the operations of the employer into public debate. The buttons showed support for controversial proposed legislation increasing criminal sanctions against drugs and pornography. The issues were whether the Adjudicator erred in (1) declining

Il s'agit d'une demande visant à réviser et à annuler le rejet d'un grief prononcé par la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Les requérants étaient inspecteurs des douanes en uniforme à l'aéroport international Pearson à Toronto. Ils ont fait l'objet d'une courte suspension pour avoir refusé d'enlever de leur uniforme des macarons sur lesquels figuraient l'emblème de leur syndicat et les mots «Keep our customs inspectors» (Gardons nos inspecteurs des douanes) et «KEEP OUT DRUGS & PORNO» (empêchons l'entrée de la drogue et de la porno). Le port de ces macarons enfreignait le code vestimentaire de l'employeur. Une réprimande écrite a été adressée par la suite. Les requérants ont présenté des griefs conformément à l'alinéa 92(1)(b) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui autorise l'arbitrage des griefs portant sur «une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une sanction pécuniaire». En rejetant le grief, l'arbitre a statué que même s'il avait compétence pour réviser la suspension, il n'avait pas la compétence voulue pour examiner le bien-fondé de la réprimande écrite. Il a statué que les macarons servaient à communiquer deux messages: (1) que l'on craignait la réduction des effectifs et (2) que quiconque portait ce macaron était contre l'importation de drogues et de matériel pornographique. Ce message sous-entendait que, plus il y aurait d'inspecteurs des douanes, moins il y aurait de drogues et de matériel pornographique importés illégalement. Il a conclu que la plupart des voyageurs ne seraient pas offensés

to review the propriety of the written reprimands, and (2) failing to find that the wearing of the buttons constituted a legitimate union activity protected by sections 6 and 8 of the *Public Service Staff Relations Act*. The employer argued that the written reprimand could not be grieved under paragraph 92(1)(b) since it did not result in suspension, discharge or financial penalty. The applicants relied upon *Quan v. Canada (Treasury Board)*, [1990] 2 F.C. 191 (C.A.) (wherein non-uniformed employees wore buttons proclaiming "I'm on Strike Alert" during contract negotiations) for the proposition that employees have the right to wear union buttons at work unless the employer can establish that such activity has a detrimental effect on his capacity to manage or on his operations.

*Held* (MacGuigan J.A. dissenting), the application should be dismissed.

*Per Pratte J.A.*: The principle established by *Quan* does not apply where the message on the button is unrelated to the bargaining process. Then the only requirement is that the employer not act capriciously.

*Per Heald J.A.*: *Quan* should be distinguished. (1) Customs inspectors are peace officers charged with upholding and enforcing customs and excise laws. The appearance of authority and control must not be diminished or subject to debate by the general public. The requirement that they wear uniforms while on duty is thus justified. (2) The grievors in *Quan* did not act in an insubordinate fashion, unlike the applicants herein who repeatedly refused to remove the buttons. (3) The buttons in *Quan* contained neutral words. They were "neither insulting nor flattering nor critical of the employer." The messages on the buttons herein were not neutral as they supported controversial proposed legislation. Wearing the buttons while on duty presented a potential for involving the employer in public confrontation or debate.

*Per MacGuigan J.A. (dissenting)*: The buttons' message linking government policy, which would appear to require more rather than less customs scrutiny, to the perceived threat to the employment of union members, was inherently related to union business. *Quan* cannot be limited to the issue of interpretation of the collective agreement, and the principles therein apply here. Section 6 of the *Public Service Staff Relations Act* governs.

There is no requirement in *Quan* that the message on a button be neutral. It may be quite pointed, provided that it is not detrimental to the employer.

par le message, mais que celui-ci risquait de provoquer un débat public sur les opérations de l'employeur. Les macarons permettaient d'exprimer l'appui à un projet de loi controversé qui visait à augmenter les sanctions pénales dans la lutte contre la drogue et la pornographie. Les questions litigieuses consistaient à savoir si l'arbitre avait commis une erreur (1) en refusant d'examiner le bien-fondé des réprimandes écrites et (2) en ne statuant pas que le port des macarons constituait une activité syndicale légitime dont l'exercice était garanti par les articles 6 et 8 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. L'employeur a soutenu que la réprimande écrite ne pouvait pas faire l'objet d'un grief fondé sur l'alinéa 92(1)(b) puisqu'elle n'avait pas entraîné le congédiement, la suspension ou une sanction pécuniaire. Les requérants ont invoqué l'arrêt *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1990] 2 C.F. 191 (C.A.) (où il était question d'employés en civil qui avaient porté des macarons sur lesquels il était écrit, «je suis en état d'alerte à la grève» pendant les négociations de leur convention collective) au soutien de la thèse selon laquelle les employés ont le droit de porter des macarons syndicaux au travail à moins que l'employeur puisse démontrer qu'une telle activité nuit à sa capacité de gérer ou à ses opérations.

*Arrêt*: (le juge MacGuigan, J.C.A., dissident), l'appel devrait être rejeté.

Le juge Pratte, J.C.A.: Le principe posé dans l'arrêt *Quan* ne s'applique pas lorsque le message qui figure sur le macaron ne se rapporte pas au processus de négociation. Dans un tel cas, il incombe seulement à l'employeur de ne pas agir arbitrairement.

Le juge Heald, J.C.A.: Il y a lieu de faire une distinction avec l'arrêt *Quan*. (1) Les inspecteurs des douanes sont des agents de la paix chargés d'appliquer et de faire respecter les lois en matière de douanes et d'accise. L'autorité et le contrôle qu'ils inspirent ne doit pas se dégrader ou se prêter à des discussions de la part du grand public. Il est donc justifié qu'ils soient tenus de porter des uniformes au travail. (2) Les employés s'estimant lésés dans l'affaire *Quan* n'avaient pas fait preuve d'insubordination, contrairement aux requérants en l'espèce, qui ont refusé à maintes reprises d'enlever les macarons. (3) Les macarons dans l'affaire *Quan* renfermaient un message neutre. Ils «n'insultaient ni ne flattaient l'employeur ni n'étaient critiques à son endroit». Les messages des macarons en l'espèce n'étaient pas neutres puisqu'ils exprimaient l'appui à un projet de loi controversé. Le port des macarons au travail risquait d'entraîner l'employeur dans une confrontation ou un débat public.

Le juge MacGuigan, J.C.A. (*dissident*): Le message des macarons établissant un lien entre la politique du gouvernement, qui favorisait de toute évidence une vigilance accrue aux douanes plutôt qu'un relâchement de celle-ci, et ce qui était perçu comme une menace contre les emplois des membres du syndicat, avait un rapport inhérent avec les affaires syndicales. La portée de l'arrêt *Quan* ne se limite pas à une question d'interprétation de la convention collective, si bien que les principes qui y sont exposés s'appliquent en l'espèce. L'article 6 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* régit la présente affaire.

Conformément à l'arrêt *Quan*, il n'est nullement nécessaire que le message du macaron soit neutre. Il peut être tout à fait lourd de sens pourvu qu'il ne nuise pas à l'employeur.

This case should not be distinguished from *Quan* on the basis of the requirement that customs inspectors wear a uniform. The wearing of a uniform is but one factor to be considered in determining whether the employer can establish that the employee's conduct is detrimental to its reputation or operations.

The Adjudicator erred in considering whether the buttons' message "would not or could not possibly have evoked comments or debate from passersby" once he had found that it was not offensive to most travellers. He should not have further considered the issue of harm and he should have required evidence of at least a real or serious possibility of harm to the employer.

The statement "KEEP OUT DRUGS & PORNO", which the Adjudicator found harmful, was nothing more than a direct reference to the Government's own policy and Bill. A supporting reference by employees is not detrimental to an employer's interests. An employer's discomfort in having such questions raised in public is secondary to employees' freedom to express their concern about workplace issues. Once an employee establishes that the message represents a valid concern of his employee organization, the onus shifts to the employer to show a serious possibility of prejudicial effect. This balancing of interests contains a slight weighting in favour of labour relations expression.

The Adjudicator also erred in denying the grievances in relation to the written reprimands. He erred in separating the employer's disciplinary action into adjudicable and non-adjudicable components. While paragraph 92(1)(b) may deny adjudication with respect to grievances relating only to written reprimands, it does not do so when the written reprimands are part of a disciplinary action which results in suspension, merely because the suspension occurs first and the reprimands a few days later. Labour relations considerations require the adjudicatorial consideration of the two forms of discipline in such situations. The formal reprimand was intended as a written explanation of the events, supplemented by the threat of more severe disciplinary action in the event of repetition. It was the final stage of management's response to the button-wearing which precipitated the suspension, and fell within the Adjudicator's jurisdiction.

Il n'y a pas lieu de faire une distinction entre la présente affaire et l'arrêt *Quan* du fait que les inspecteurs des douanes sont tenus de porter un uniforme. Le fait de porter un uniforme ne constitue qu'un des facteurs dont il faut tenir compte pour décider si l'employeur peut établir que la conduite de l'employé nuit à sa réputation ou à ses opérations.

L'arbitre a commis une erreur dans la mesure où il s'est demandé si le message du macaron «n'aurait pas évoqué des commentaires ou suscité des débats parmi les passants» après avoir conclu que la plupart des voyageurs n'en seraient pas offensés. Il n'aurait pas dû étudier davantage la question du préjudice que pouvaient causer les macarons et il aurait dû exiger que l'on prouve, à tout le moins, la possibilité réelle ou sérieuse qu'un préjudice pouvait être causé à l'employeur.

L'énoncé «KEEP OUT DRUGS & PORNO» (empêchons l'entrée de la drogue et de la porno), jugé nuisible par l'arbitre, renvoyait, à toutes fins utiles, à la propre politique et au propre projet de loi du gouvernement. En exprimant leur appui à son égard, les employés ne causent pas de tort aux intérêts de l'employeur. La réticence qu'éprouve l'employeur à ce que ces questions soient contestées sur la place publique doit céder le pas à la liberté des employés d'exprimer leurs préoccupations vis-à-vis de questions qui se rapportent à leurs conditions de travail. Une fois que l'employé a démontré que le message exprime une préoccupation valide de son organisation syndicale, il incombe alors à l'employeur de prouver la possibilité sérieuse d'un effet nuisible. Il y a lieu, en soupesant ainsi les intérêts en jeu, de privilégier légèrement le droit des employés d'exprimer leurs vues au sujet des relations du travail.

L'arbitre a également commis une erreur en rejetant les griefs relativement aux réprimandes écrites. Il a commis une erreur en divisant la mesure disciplinaire de l'employeur en éléments susceptibles de faire l'objet d'un arbitrage et ceux qui ne le sont pas. Bien que l'alinéa 92(1)(b) puisse avoir pour effet d'empêcher que les griefs qui se rapportent seulement aux réprimandes écrites soient renvoyés à l'arbitrage, il n'en est pas ainsi lorsque les réprimandes écrites font partie d'une mesure disciplinaire qui entraîne la suspension, simplement parce que la suspension se produit d'abord et que les réprimandes sont données quelques jours plus tard. Sur le plan des relations du travail, il existe des considérations qui font en sorte que les deux mesures disciplinaires imposées en l'espèce doivent faire l'objet d'un arbitrage. En adressant cette réprimande officielle, l'employeur voulait fournir une explication par écrit des événements. Il menaçait également de prendre des mesures disciplinaires plus graves en cas de récidive. Il s'agissait de l'étape finale de la réaction de la direction à l'égard du geste qui a donné lieu à la suspension, soit le fait d'avoir porté un macaron, si bien qu'elle était du ressort de l'arbitre.

#### 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, 8, 91, 92(1)(b).

#### 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, 8, 91, 92(1)(b).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216.

## DISTINGUISHED:

*Quan v. Canada (Treasury Board); Canada (Attorney General) v. Bodkin*, [1990] 2 F.C. 191; (1990), 107 N.R. 147 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Re Canada Post Corp. and Canadian Union of Postal Workers* (1986), 26 L.A.C. (3d) 58; *Re Air Canada and Canadian Air Line Employees' Assoc.* (1985), 19 L.A.C. (3d) 23; *Re The Crown in right of Ontario (Ministry of Solicitor-General) and Ontario Public Service Employees Union (Polfer)* (1986), 23 L.A.C. (3d) 289; *Baril v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 F.C. 55; (1979), 106 D.L.R. (3d) 79; 36 N.R. 587 (C.A.).

## COUNSEL:

*Andrew J. Raven* for applicants.  
*Harvey A. Newman* for respondent.

## SOLICITORS:

*Soloway, Wright, Greenberg, Morin*, Ottawa, for applicants.  
*Treasury Board, Legal Services*, Ottawa, for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

PRATTE J.A.: I agree with Mr. Justice Heald and only wish to add a few words of my own.

The applicants' counsel's argument is entirely based on the decision of this Court in *Quan*<sup>1</sup> which, he says, established two principles, namely:

(1) the wearing of a union button by a unionized employee is a union activity within the meaning of section 6 of the *Public Service Staff Relations Act* [R.S.C., 1985, c. P-35], and

(2) the employer may not forbid his employees to wear a union button during working hours unless he can establish that such an activity has a detrimental effect on his capacity to manage or on his operations.

<sup>1</sup> *Quan v. Canada (Treasury Board)*, [1990] 2 F.C. 191 (C.A.).

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Boulis c. Ministre de la Main d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216.

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Quan c. Canada (Conseil du Trésor); Canada (Procureur général) c. Bodkin*, [1990] 2 C.F. 191; (1990), 107 N.R. 147 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Re Canada Post Corp. and Canadian Union of Postal Workers* (1986), 26 L.A.C. (3d) 58; *Re Air Canada and Canadian Air Line Employees' Assoc.* (1985), 19 L.A.C. (3d) 23; *Re The Crown in right of Ontario (Ministry of Solicitor-General) and Ontario Public Service Employees Union (Polfer)* (1986), 23 L.A.C. (3d) 289; *Baril c. Le procureur général du Canada*, [1980] 1 C.F. 55; (1979), 106 D.L.R. (3d) 79; 36 N.R. 587 (C.A.).

## AVOCATS:

*Andrew J. Raven* pour les requérants.  
*Harvey A. Newman* pour l'intimée.

## PROCUREURS:

*Soloway, Wright, Greenberg, Morin*, Ottawa, pour les requérants.  
*Conseil du Trésor, Services juridiques*, Ottawa, pour l'intimée.

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

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris aux motifs de M. le juge Heald et voudrais seulement ajouter quelques commentaires.

Le plaidoyer de l'avocat des requérants est entièrement fondé sur l'arrêt de cette Cour dans l'affaire *Quan*<sup>1</sup>. Selon lui, cet arrêt a posé les deux principes suivants:

(1) le port d'un macaron syndical par un employé syndiqué constitue une activité syndicale visée à l'article 6 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), chap. P-35];

(2) l'employeur ne peut interdire à ses employés de porter un macaron syndical pendant les heures de travail à moins qu'il ne puisse établir qu'une telle activité nuit à sa capacité de gérer ou à ses opérations.

<sup>1</sup> *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1990] 2 C.F. 191 (C.A.).

As, in this case, there was, according to the applicants' counsel, no evidence of such a detrimental effect, he concludes that the Adjudicator erred in deciding that the applicants' employer had the right to require that the applicants remove the union button that they were wearing.

In my view, the applicants misconstrue the second principle established by *Quan*. That principle cannot be applied without regard to the nature of the message conveyed by the union button worn by the employees. In *Quan* that message was simply that the employee wearing the button was "on strike alert". The message was, therefore, directly related to the collective bargaining process as it is regulated by the legislation. In such a case, it is reasonable to say that the employer cannot prevent the employees from wearing the union button during working hours unless he is able to demonstrate that such an activity will have a prejudicial effect on his operations. The situation is different, however, when, as is the case here, the message conveyed by the union button is in no way related to bargaining process. Then, the second principle established by *Quan* does not apply and all that can be required of the employer is that he must not act capriciously. For instance, 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.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HEALD J.A.: This is a section 28 application to review and set aside a decision rendered by Roger Young, a member of the Public Service Staff Relations Board (the Adjudicator) respecting a grievance presented by each of the applicants pursuant to the provisions of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35.

Selon l'avocat des requérants, aucune preuve en l'espèce ne permettrait d'établir l'existence d'un tel effet nuisible. Il conclut donc que l'arbitre aurait commis une erreur en statuant que l'employeur des requérants avait le droit d'obliger ceux-ci à enlever le macaron syndical qu'ils portaient.

À mon avis, les requérants interprètent mal le second principe posé dans l'arrêt *Quan*. Ce principe ne peut être appliqué sans égard à la nature du message exprimé par le macaron syndical que portent les employés. Dans l'affaire *Quan*, le macaron indiquait simplement que l'employé qui le portait était «en état d'alerte à la grève». Par conséquent, le message du macaron se rapportait directement au processus de négociation collective tel qu'il est régi par la loi. Dans un tel cas, l'on peut raisonnablement affirmer que l'employeur ne saurait empêcher ses employés de porter le macaron syndical pendant les heures de travail, à moins qu'il ne puisse démontrer qu'une telle activité nuira à ses opérations. Cependant, le cas est différent, lorsque, comme en l'espèce, le message exprimé par le macaron syndical n'a aucun rapport avec le processus de négociation. Dans ce cas, le second principe posé dans l'arrêt *Quan* ne s'applique pas, et il incombe seulement à l'employeur de ne pas agir arbitrairement. Par exemple, 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.

\* \* \*

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

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Il s'agit d'une demande de révision et d'annulation fondée sur l'article 28, à l'encontre de la décision rendue par Roger Young, un membre de la Commission des relations de travail dans la fonction publique (l'arbitre) à l'égard d'un grief présenté par chacun des requérants, en vertu des dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), chap. P-35.

The relevant facts are undisputed and may be shortly stated. During the material times, each of the applicants were employed as Customs Inspectors, PM-1, with the Customs and Excise Branch of Revenue Canada at Pearson International Airport in Toronto. During working hours they were required to wear Customs and Excise uniforms. At all relevant times, the Customs and Excise Branch had in place a Code of Conduct and Appearance (Exhibit 1). This Code was not a negotiated standard of discipline forming a part of a collective agreement but was, rather, a unilaterally imposed departmental policy. The relevant portion of article 54 of the Code reads:

54. ...

## (f) Uniformed Employees

(1) Uniformed employees of Customs and Excise have a particular responsibility for maintaining a good appearance, since their uniforms foster immediate recognition, by the public, of an official representative of the Federal Government. The appearance of a Customs Inspector constantly dealing with the public may enhance, or alternatively detract from, not only the image of the Department, but also that of Canada.

(2) Accordingly, where a uniform is supplied, it shall be worn in its entirety, complete in all details, and devoid of ornaments which are not a part of the uniform. Uniformed employees are responsible for maintaining their uniforms in a clean, neat and well-pressed state.

On January 31, 1986, the applicants wore a non-issue button on their uniform shirts while working their afternoon shift. These buttons were rectangular in shape and were approximately 1 3/4 inches high by 2 3/4 inches wide. They were of three colours: red, white and blue. The top third of the button had a red background overprinted with the message "Keep our customs inspectors" in white. The bottom two-thirds had a white background overprinted with the message "KEEP OUT DRUGS & PORNO" in heavy blue capitals but for the ampersand which was in red. To the right side of the button, midway between top and bottom was situated the three-colour crest or logo of the Customs and Excise Union, 3/4 of an inch in diameter. The applicants were asked by management officials to remove the buttons. Their reply was to the effect that they would only comply upon confirmation in writing of the request. A repeated oral request to remove the buttons was then made. The applicants continued to refuse to remove them whereupon the applicants were suspended without

Les faits pertinents ne sont pas contestés et peuvent être exposés brièvement. En tout état de cause, chacun des requérants était employé comme inspecteur des douanes, PM-1, à Revenu Canada-Douanes et Accise, à l'aéroport international Pearson de Toronto. Pendant les heures de travail, ils étaient tenus de porter l'uniforme de Douanes et Accise. Pendant toute l'époque en cause, les employés de Douanes et Accise étaient soumis à un Code de Conduite et d'Apparence (Pièce 1). Ce code n'était pas une norme de discipline négociée faisant partie d'une convention collective. Il représentait plutôt une politique que le Ministère avait imposée unilatéralement. Les dispositions pertinentes de l'article 54 du Code prévoient ce qui suit:

54. ...

## f) Employés vêtus d'un uniforme

1) Lorsque les employés des Douanes et de l'Accise portent leur uniforme, ils se doivent d'arborer une tenue soignée parce que leurs uniformes permettent au public de les identifier aussitôt comme représentants officiels du gouvernement fédéral. L'apparence d'un agent des Douanes qui travaille constamment auprès du public peut aussi bien rehausser que détruire non seulement l'image du Ministère, mais également celle du Canada.

2) Par conséquent, l'employé à qui le Ministère fournit un uniforme doit le porter intégralement sans ajouter d'article qui ne serait pas réglementaire. Les employés vêtus d'un uniforme sont tenus de l'entretenir c'est-à-dire de voir à ce qu'il soit nettoyé, réparé et pressé.

Le 31 janvier 1986, les requérants arboreraient un macaron non réglementaire à la chemise de leur uniforme pendant leurs heures de travail, l'après-midi. Ces macarons étaient de forme rectangulaire et mesuraient environ un pouce et trois-quarts de haut sur deux pouces trois-quart de large. Ils étaient de trois couleurs: rouge, blanc et bleu. La partie du haut—qui occupait le tiers du macaron—avait un fond rouge sur lequel était inscrit en blanc le message «*Keep our customs inspectors*» (Gardons nos inspecteurs des douanes). La partie du bas avait un fond blanc sur lequel figurait le message «*KEEP OUT DRUGS & PORNO*» (empêchons l'entrée de la drogue et de la porno) imprimé en majuscules bleu foncé, sauf pour la perluète qui était rouge. Du côté droit du macaron, à mi-hauteur, se trouvait l'emblème à trois couleurs de l'Union Douanes et Accise, qui mesurait trois quarts de pouce de diamètre. Des représentants de la direction ont demandé aux requérants d'enlever les macarons. Ces derniers ont répondu qu'ils obtiendraient à cette demande à la condition

pay and instructed to go home. Subsequently, under date of February 5, 1986, a formal disciplinary reprimand was issued to the applicants. That reprimand stated (Case, at page 002):

As your refusal to comply with a legitimate order from your Superintendent and the Senior Officer constitutes insubordination you are being reprimanded in writing.

On March 5, 1986, the applicants presented grievances pursuant to what is now paragraph 92(1)(b) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35. That paragraph reads:

92. (1) Where an employee has presented a grievance, up to and including the final level in the grievance process, with respect to

(b) disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty,

and the grievance has not been dealt with to the satisfaction of the employee, the employee may, subject to subsection (2), refer the grievance to adjudication.

Adjudicator Young decided that the applicants' grievances should be dismissed. Prior to addressing the merits of the grievances, the Adjudicator ruled on a preliminary issue raised by the employer's counsel. This issue related to the Adjudicator's jurisdiction to address the propriety of the written reprimand given to each applicant. He decided that while he had jurisdiction to review the employer's action in suspending the applicants, he was "without jurisdiction to adjudicate upon the propriety of the written reprimand" (Case at page 083).

Counsel for the applicants asks for judicial review on a twofold basis: firstly, because the Adjudicator erred in law in wrongfully declining jurisdiction to review the propriety of the written reprimands delivered herein; and secondly, because the Adjudicator further erred in law in failing to find that the wearing of the buttons described *supra*, by the applicants constituted a legitimate union activity protected by sections 6 and 8 of the *Public Service Staff Relations Act* and that, there-

qu'elle soit confirmée par écrit. La direction a ensuite réitéré oralement sa demande pour que soient enlevés les macarons. Les requérants ont continué à refuser de les enlever, si bien qu'ils ont fait l'objet d'une suspension sans traitement et ont été renvoyés chez eux. Par la suite, en date du 5 février 1986, une réprimande disciplinaire officielle leur a été adressée. Cette réprimande énonçait (Dossier, à la page 002):

[TRADUCTION] Par votre refus d'obtempérer à un ordre légitime de votre surintendante et du cadre supérieur vous avez fait preuve d'insubordination. En conséquence, la présente réprimande écrite vous est adressée.

Le 5 mars 1986, les requérants ont présenté des griefs en vertu de l'alinéa 92(1)b) actuel de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), chap. P-35. Cet alinéa dispose:

92. (1) Après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, un fonctionnaire peut renvoyer à l'arbitrage tout grief portant sur:

b) une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une sanction pécuniaire.

L'arbitre Young a décidé que les griefs des requérants devaient être rejetés. Avant d'entendre les griefs sur le fond, l'arbitre a statué sur une question préliminaire soulevée par l'avocate de l'employeur. Celle-ci prétendait que l'arbitre n'avait pas la compétence voulue pour statuer sur le bien-fondé de la réprimande écrite adressée à chaque requérant. L'arbitre a décidé que même s'il avait la compétence voulue pour réviser la suspension des requérants décrétée par l'employeur, il n'avait «pas compétence pour statuer sur le bien-fondé de la réprimande écrite» (Dossier, à la page 083).

L'avocat des requérants demande que la décision de l'arbitre fasse l'objet d'un contrôle judiciaire pour deux motifs: premièrement, parce que l'arbitre aurait commis une erreur de droit en statuant à tort qu'il n'était pas compétent pour examiner le bien-fondé des réprimandes écrites prononcées en l'espèce et, deuxièmement, parce que l'arbitre aurait commis une autre erreur en ne statuant pas que le fait, pour les requérants, d'avoir porté les macarons susmentionnés, consti-

fore, the employer's disciplinary action was unjustified.<sup>2</sup>

### THE MERITS

On this issue, the applicants rely on this Court's decision in the case of *Quan v. Canada (Treasury Board)*<sup>3</sup> and the application therein of the provisions of section 6 of the *Public Service Staff Relations Act*, *supra*, 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.

In the submission of counsel, *Quan* stands for the view that the rights afforded to employees pursuant to section 6 *supra*, "ought to be curtailed only in cases where the employer can demonstrate a detrimental effect on its capacity to manage or on its own reputation." In the opinion of counsel, *Quan* establishes that employees have the right to wear buttons and other forms of union insignia while at work unless the employer can establish through evidence, that such activity prejudicially affects the employer's operations. Counsel further submits that:

In each instance, there must be a balancing of the legitimate rights of employees to participate in the lawful activities of their union with the legitimate rights of the employer to ensure that such activities do not result in undue disruption. (Applicant's memorandum of argument, paragraph 22.)

In his submission, the Adjudicator erred in law since there was no evidence establishing prejudicial effect and since he did not appear to balance the rights of the parties.

In so far as the *Quan* decision is concerned, it is an entirely different case from the case at bar. In *Quan*, the employees were in the employ of the Canada Employment and Immigration Commis-

<sup>2</sup> In their memorandum of fact and law, the applicants have characterized the first issue as a procedural one and the second issue as one going to merits of the application. I will discuss these issues employing the same nomenclature.

<sup>3</sup> [1990] 2 F.C. 191 (C.A.).

taut une activité syndicale légitime dont l'exercice était garanti par les articles 6 et 8 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et que, par conséquent, la mesure disciplinaire prise par l'employeur était injustifiée<sup>2</sup>.

### LE FOND

En ce qui concerne cette question, les requérants invoquent l'arrêt de cette Cour dans l'affaire *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*<sup>3</sup> et l'application, dans cet arrêt, des dispositions de l'article 6 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, précitée, qui prévoit:

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

Selon l'avocat des requérants, l'arrêt *Quan* pose le principe selon lequel les droits accordés aux employés en vertu de l'article 6, précité, «ne devrai(en)t être restreint(s) 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 réputation». L'avocat des requérants prétend que l'arrêt *Quan* sanctionne le droit des employés de porter des macarons et autres types d'insignes syndicales au travail, à moins que l'employeur ne puisse démontrer, par la preuve, qu'une telle activité nuit à ses opérations. L'avocat des requérants prétend en outre que:

[TRADUCTION] Dans chaque cas, il faut soupeser les droits légitimes des employés de participer aux activités légitimes de leur syndicat, d'une part, et les droits légitimes de l'employeur de veiller à ce que de telles activités ne dérangent pas indûment ses opérations, d'autre part. (Exposé du requérant des points à débattre, paragraphe 22.)

Selon lui, l'arbitre a commis une erreur de droit dans la mesure où aucun élément de preuve ne permettait d'établir que l'activité en cause nuisait aux opérations de l'employeur et où il n'a pas semblé soupeser les droits respectifs des parties.

Les circonstances de l'arrêt *Quan* sont tout à fait différentes de celles en l'espèce. L'affaire *Quan* concernait des employés à l'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du

<sup>2</sup> Dans leur exposé des faits et du droit, les requérants ont assimilé la première question à une question de procédure et la seconde question à une question relative au fond de la demande. J'aborderai ces questions en employant cette même terminologie.

<sup>3</sup> [1990] 2 C.F. 191 (C.A.).

sion. There was no requirement that they wear uniforms while on duty. During the course of contract negotiations, employees wore buttons on which was printed "I'm on strike alert". The evidence was to the effect that the buttons were worn to promote union solidarity relating to perceived delays in the negotiations for a renewed collective agreement. Chief Justice Iacobucci, speaking for the Court, adopted the reasoning of the Board, in a companion case, *Canada (Attorney General) v. Bodkin* [[1990] 2 F.C. 191]. At page 196 of the report, the Board decision quoted proceeds to analyze the message which the button in the case carried:

"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 the case at bar, the Adjudicator summarized the evidence of Mr. Burns, the Chief of Shift Passenger Operations (at pages 4-5 of the PSSRB decision, files no. 166-2-17058 and 17059):

Burns viewed the buttons as unprofessional. He felt they could elicit public comment and disrespect. Burns believed that the buttons invited a dialogue and debate with members of the travelling public. He also believed that the wearing of them constituted the conducting of union business on the employer's premises.

The Adjudicator added (at page 5 PSSRB):

Management believed that the buttons were part of a campaign by the union to fight threats of reduced staffing policies rumoured to be contemplated by the government. The union had been arguing that fewer employees would result in less vigilance leading to an increase in the importation of drugs and pornography. Burns stated that he advised the grievors that the buttons were inappropriate and unauthorized. He asked the men three times to remove them. When they refused, Burns pointed out that they were being insubordinate. He advised the

Canada. Ces employés n'étaient pas tenus de porter un uniforme au travail. Au cours des négociations de leur convention collective, les employés ont porté des macarons sur lesquels 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 face à ce que l'on considérait comme un «piétinement» des négociations pour le renouvellement d'une convention collective. Le juge en chef Iacobucci, s'exprimant au nom de la Cour, a entériné le raisonnement suivi par la Commission dans une affaire connexe, *Canada (Procureur général) c. Bodkin* [[1990] 2 C.F. 191]. À la page 196 du recueil, le juge cite un passage de la décision de la Commission où celle-ci analyse le message que contenait le macaron en l'espèce:

«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.»

Dans l'affaire dont nous sommes saisis, l'arbitre a résumé la preuve présentée par M. Burns, le chef des Services-Passagers (à la page 5 de la décision de la CRTFP, dossiers n<sup>os</sup> 166-2-17058 et 17059):

M. Burns considérait les macarons comme projetant une image non professionnelle. Il estimait qu'ils pouvaient susciter des commentaires du public et un manque de respect envers les employés. Selon lui, les insignes invitaient les voyageurs à amorcer un dialogue et un débat. Il était par ailleurs d'avis que le port des insignes constituait une activité syndicale menée sur la propriété de l'employeur.

L'arbitre a ajouté (à la page 6 CRTFP):

La direction était d'avis que les insignes faisaient partie d'une campagne menée par le syndicat contre la politique de réduction des effectifs envisagée, selon la rumeur, par le gouvernement. Le syndicat soutenait que les réductions entraîneraient une moins grande vigilance, ce qui aurait pour conséquence de favoriser une importation accrue de drogues et de matériel pornographique. M. Burns a déclaré avoir dit aux employés s'estimant lésés que les insignes étaient déplacés et non autorisés. Il leur a dit trois fois de les enlever. Devant leur

men that discipline could result and that they would not be permitted to complete their shift.

Furthermore, in discussing the requirements of article 54 of the Code of Conduct and Appearance *supra*, the Adjudicator stated [at page 15 PSSRB]:

The authority of the employer to impose such conditions as are found here can not be seriously questioned. This is, after all, an arm of the public service employed to uphold and enforce the customs and excise laws of the nation. Its members are Peace officers; there is very good reason for them to be uniformed, easily recognizable, to exude the appearance of authority and control. It can only be supportive of that role not to have that appearance diminished, or subject to debate or question by the general public.

Thereafter the Adjudicator, in much the same fashion as the Adjudicator in *Bodkin*, *supra* proceeded to analyze the buttons here in issue and to draw certain conclusions therefrom. He said (at pages 15 to 17 PSSRB):

In my view, these statements were meant to convey two clear and distinct but interrelated messages. The first was that there was, indeed, some fear of cutbacks or diminished numbers of Customs staff in the offing; the second was that anyone wearing such a button was obviously against the importation of drugs and pornography. The relationship between the two statements exists through the suggestion that the greater the number of Customs officers available, the less likely will be the availability of drugs and pornography through undetected importation.

The buttons were well and cleverly designed from the point of view of their visual impact. They are not unattractive to the eye. The message is, in all likelihood, not offensive to the vast number either of returning Canadians or visitors to Canada who must pass through Customs inspection. That is not to say that the message necessarily would be viewed favourably by all Canadians or all visitors, nor that it would not or could not possibly have evoked comments or debate from passersby the result of which could have had a negative impact upon the employer's operations.

It was conceded in evidence during this hearing that the introduction and debate of the particular Bill in Parliament which the grievors claim to have been supporting by virtue of their actions in wearing the buttons was not met with unanimous support. Indeed, there were, it was recalled, a number of heated exchanges on its merits both within and without Parliament. This strengthens my conclusion that the wearing of these buttons could well have drawn the grievors into public debate with those who may, for one reason or another, have chosen to take an opposing view. However commendable may have been the sympathies of the grievors, the wearing by them of the buttons in question while on duty and in close contact with the

refus, il leur a fait remarquer qu'ils faisaient preuve d'insubordination. Finalement, il les a avisés que des mesures disciplinaires s'ensuivraient et qu'il leur serait interdit de terminer leur quart.

a En outre, s'exprimant au sujet des exigences de l'article 54 du Code de Conduite et d'Apparence précité, l'arbitre a déclaré [à la page 15 CRTFP]:

On ne peut sérieusement mettre en doute l'autorité de l'employeur d'imposer des conditions comme celles qui sont contenues dans son code de conduite. En effet, il s'agit ici de la division de la Fonction publique chargée de faire respecter les lois du pays en matière de douanes et d'accise. Ses membres sont des agents de la paix; il est tout à fait justifié qu'ils portent l'uniforme, qu'ils soient facilement reconnaissables et que leur apparence inspire autorité et contrôle. Lorsqu'il insiste pour que cette apparence ne se dégrade pas ou ne se prête pas à des discussions ou mises en question de la part du grand public, l'employeur cherche simplement à maintenir l'intégrité de cette fonction publique.

d À peu près comme l'a fait son homologue dans l'affaire *Bodkin*, précité, l'arbitre a ensuite analysé les macarons en cause en l'espèce et a tiré certaines conclusions de cette analyse. Il s'est exprimé en ces termes (aux pages 18 à 20 CRTFP):

e À mon avis, ces énoncés visaient à transmettre deux messages clairs et distincts, mais liés entre eux. Le premier était que l'on craignait, effectivement, la réduction éventuelle des effectifs aux Douanes; le second était que quiconque portait ce macaron était évidemment contre l'importation de drogues et de matériel pornographique. La signification implicite du message global est que plus il y aura d'agents des douanes, moins grande sera la quantité de drogues et de matériel pornographique importés illégalement.

g Les macarons étaient astucieusement conçus et leur impact visuel certain. Ils ne sont pas déplaisants à l'œil. Selon toute probabilité, la vaste majorité des Canadiens revenant au pays ou des visiteurs arrivant au Canada et qui doivent passer aux douanes ne seraient pas offensés par le message. Cela ne veut pas dire que tous les Canadiens ou tous les visiteurs seraient nécessairement favorables à ce message, ni que celui-ci n'aurait pas évoqué des commentaires ou suscité des débats parmi les passants, lesquels auraient pu avoir des répercussions négatives sur les opérations de l'employeur.

i Au moment de la présentation de la preuve, il a été concédé que le projet de loi déposé au Parlement—et auquel les employés prétendent avoir accordé leur appui en portant les macarons en question—n'avait pas fait l'unanimité. On se souviendra, en effet, que le fond de ce projet de loi avait été l'objet de débats animés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement. Cela renforce ma conclusion selon laquelle le fait de porter ces insignes aurait très bien pu entraîner les employés dans un débat public avec les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, n'auraient pas partagé leur point de vue. Aussi louable que l'appui des employés s'estimant lésés eût pu être, le fait qu'ils portaient les macarons en question pendant qu'ils

public held within it the potential for bringing the operations of the employer into public confrontation or debate.

I, therefore, find that it was with valid and reasonable concern that management requested that the grievors remove the offending buttons on the evening in question while at their workplaces on the employer's premises. The grievors were given adequate time to assess their situation and to comply; in fact, management appears to have attempted to handle the situation with a great deal of tact and patience. The grievors refused to comply with management's wishes after several clear and repeated requests. The grievors were informed that failure to comply would cost them the balance of their remaining shift pay.

I find that management was acting properly within the legitimate exercise of its authority in excluding the grievors from the further performance of their duties on the evening in question. Such action did not, in my view, deny the grievors their right to express their personal, political opinions on their own time, nor did it deny the union the opportunity to carry out its lawful activities.

These grievances are hereby denied.

Based on the above excerpts, it is apparent that there are many differences between *Quan* and the case at bar. Firstly, the employees at bar are peace officers whose duty it is to uphold and enforce our customs and excise laws. It is important that they "exude the appearance of authority and control" and that that appearance is not "diminished, or subject to debate or question by the general public." These circumstances provide a justifiable rationale for the requirement that they wear standard uniforms while on duty. It is not apparent that the same rationale would apply to the employees in *Quan*. Secondly, in *Quan* the grievors did not act insubordinately. In the case at bar, the applicants refused several requests to remove the offending button and thus did act in an insubordinate fashion. Thirdly, the buttons in issue in *Quan* contained "neutral words", words which "constitute a statement of fact" and are "neither insulting nor flattering nor critical of the employer."

In contradistinction to *Quan*, there is nothing "neutral" about the messages conveyed by the buttons in this case. As noted by the Adjudicator, this button supports a particular bill introduced in Parliament and that bill was controversial, there

étaient de service et en contact étroit avec le public risquait de provoquer des affrontements ou discussions concernant les opérations de l'employeur.

Je conclus donc que c'est pour un motif valable et raisonnable que la direction a demandé aux employés s'estimant lésés d'enlever les insignes incriminés le soir en question, alors qu'ils étaient au lieu de travail sur la propriété de l'employeur. La direction a accordé aux employés suffisamment de temps pour qu'ils puissent faire le point et se conformer à ses instructions; en fait, elle semble avoir fait face à la situation avec énormément de tact et de patience. Les employés ont refusé de se conformer aux désirs de la direction après plusieurs demandes claires. On les a avisé que, s'ils n'obéissaient pas, ils ne seraient pas rémunérés pour le reste de leur quart.

Je suis d'avis que la direction a exercé légitimement et à bon droit son pouvoir lorsqu'elle a empêché les employés s'estimant lésés de continuer à remplir leurs fonctions le soir en question. Par cette décision, elle ne se trouvait pas à priver les employés de leur droit d'exprimer leurs opinions personnelles ou politiques en dehors des heures de travail, ni à priver le syndicat de la possibilité de mener ses activités légitimes.

Les griefs sont donc rejetés.

Il ressort des passages précités que l'arrêt *Quan* se distingue de la présente affaire à plusieurs égards. Premièrement, les employés en l'espèce sont des agents de la paix, chargés d'appliquer et de faire respecter nos lois en matière de douanes et d'accise. Il est important que l'apparence de ces employés «inspire autorité et contrôle» et qu'elle ne se «dégrade pas ou ne se prête pas à des discussions ou mises en question de la part du grand public». À la lumière de ces circonstances, l'on comprend pourquoi les employés sont tenus de porter des uniformes au travail. Une telle justification ne semble pas exister dans le cas des employés visés dans l'arrêt *Quan*. Deuxièmement, dans l'affaire *Quan*, les employés s'estimant lésés n'avaient pas fait preuve d'insubordination. En l'espèce, les requérants ont refusé d'obtempérer à plusieurs demandes de l'employeur d'enlever le macaron incriminé, si bien qu'ils ont effectivement fait preuve d'insubordination. Troisièmement, les macarons en cause dans l'arrêt *Quan* renfermaient un «message neutre», qui constituait «l'énoncé d'une réalité, rien de plus» qui «n'insult(ait) ni ne flatt(ait) l'employeur ni n'(était) critique à son endroit».

Contrairement aux messages que renfermaient les macarons dans l'affaire *Quan*, les messages des macarons en l'espèce n'ont rien de «neutre». Comme l'a signalé l'arbitre, les employés qui arboraient ce macaron exprimaient leur appui à un

being "a number of heated exchanges" on the merits of the bill. From these factual circumstances, the Adjudicator concluded that the wearing of the buttons "could well have drawn the grievors into public debate". In my view, based on the evidence on this record, I think that the Adjudicator was justified in concluding that the wearing of the buttons on duty presented a potential for involving the employer in public confrontation or debate. In my view, there is no question of an error of law or a perverse finding without regard to the evidence. The Adjudicator found facts and drew inferences from those facts and, in my view, those findings and those inferences were clearly open to him. Likewise, I think that the Adjudicator did balance the legitimate rights and aspirations of the employees with those of the employer. I so conclude because of the comments of the Adjudicator contained in the last two paragraphs of his reasons (at page 17 PSSRB) quoted *supra*. In my view, this passage makes it perfectly clear that the Adjudicator was aware that a balancing of the respective rights was necessary and that he did, in fact, reach his conclusion only after balancing those rights. Accordingly, and for these reasons, I have concluded that the Adjudicator did not commit reviewable error.<sup>4</sup>

### THE JURISDICTIONAL ISSUE

In view of my conclusion that the Adjudicator did not commit reviewable error in suspending the applicants, it becomes unnecessary to consider further the submission of error with respect to his refusal to adjudicate upon the propriety of the written reprimands administered to the applicants by the employer.

<sup>4</sup> In reaching this conclusion, I have kept in mind the views of the Supreme Court of Canada expressed in *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875, at p. 885. In that case Laskin J. (as he then was) enjoined appellate courts not to read the reasons of tribunals of this nature microscopically. Mr. Justice Laskin also said: "it is enough if they show a grasp of the issues that are raised . . . and of the evidence addressed to them, without detailed reference." In my view when the reasons of the Adjudicator are read in their totality, they meet the *Boulis* test.

projet de loi déposé devant le Parlement. Or, ce projet de loi avait été sujet à controverse, et il avait été l'objet «de débats animés» quant au fond. À partir de ces circonstances de fait, l'arbitre a conclu que le fait de porter ces macarons «aurait très bien pu entraîner les employés dans un débat public». À mon avis, d'après les éléments de preuve versés au dossier, c'est à bon droit que l'arbitre a conclu que le port des macarons au travail risquait d'entraîner l'employeur dans une confrontation ou un débat public. À mon avis, il ne saurait être question de taxer l'arbitre d'avoir commis une erreur de droit ou d'être arrivé à une conclusion erronée sans égard à la preuve. L'arbitre a constaté des éléments de fait et en a tiré des conclusions. Aussi, lui était-il tout à fait loisible d'en arriver, selon moi, à ces constatations et à ces conclusions. Pareillement, j'estime que l'arbitre a bel et bien soupesé les droits et les aspirations légitimes des employés par rapport à ceux de l'employeur. J'en arrive à cette conclusion en me fondant sur les commentaires de l'arbitre énoncés dans les deux derniers paragraphes de ses motifs (aux pages 19 et 20 CRTFP), précités. À mon avis, il ressort clairement de ce passage que l'arbitre savait qu'il devait soupeser les droits respectifs des parties et que, de fait, il est arrivé à sa conclusion seulement après l'avoir fait. En conséquence, et pour ces motifs, j'ai conclu que l'arbitre n'a pas commis d'erreur susceptible d'être révisée<sup>4</sup>.

### LA COMPÉTENCE DE L'ARBITRE

Puisque j'en suis arrivé à la conclusion que l'arbitre n'a pas commis d'erreur susceptible d'être révisée lorsqu'il a entériné la suspension des requérants, il ne m'est plus nécessaire d'examiner davantage l'argument selon lequel l'arbitre aurait commis une erreur en refusant de statuer sur le bien-fondé des réprimandes écrites que l'employeur a adressées aux requérants.

<sup>4</sup> Pour arriver à cette conclusion, j'ai gardé à l'esprit les principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Boulis c. Ministre de la Main d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875, à la p. 885. Dans cet arrêt, le juge Laskin (alors juge puîné) a invité les cours d'appel à ne pas examiner à la loupe les motifs des tribunaux administratifs. M. le juge Laskin a également affirmé qu'il suffit qu'ils laissent voir une compréhension des questions (soulevées) et de la preuve qui porte sur ces questions, sans mention détaillée. À mon avis, lorsque les motifs de l'arbitre sont lus dans leur ensemble, ils satisfont au critère énoncé dans l'arrêt *Boulis*.

### CONCLUSION

For the reasons given herein, I have concluded that the section 28 application should be dismissed.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

MACGUIGAN J.A. (*dissenting*): The applicants are both uniformed Customs Inspectors at Pearson International Airport in Toronto. They brought grievances under the *Public Service Staff Relations Act* ("the PSSRA" or "the Act") disputing the propriety of disciplinary action taken against them in the form of a brief suspension from the workplace along with a subsequent written reprimand for their alleged breach of the employer's dress code. The breach alleged consisted in their wearing, while on the afternoon shift on January 31, 1986, non-issue buttons on their uniform shirts. The buttons were rectangular in shape, roughly 2 inches by 3 inches in size, bore their union's insignia, and carried the two slogans "Keep our customs inspectors" (lower case in smaller letters) and "KEEP OUT DRUGS & PORNO" (upper case with larger letters).

The two grievances were consolidated at the request of the parties, heard by a member ("the Adjudicator") of the Public Service Staff Relations Board ("the Board"), and denied by the Adjudicator in a decision rendered on January 25, 1989. This application is brought to review and set aside that decision.

#### I

The relevant parts of the employer's departmental Code of Conduct and Appearance are as follows (at pages 36-38):

##### APPEARANCE

##### 54. (a) Policy

It is the policy of Customs and Excise that the dress and appearance of its employees will enhance the professional image of the Department and will not be detrimental to employee health and safety, or detract from the work performance of others.

### CONCLUSION

Pour les motifs exposés ci-dessus, j'ai conclu que la demande fondée sur l'article 28 devrait être rejetée.

\* \* \*

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

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A. (*dissident*): Les requérants sont des inspecteurs des douanes en uniforme à l'aéroport international Pearson de Toronto. Ils ont déposé des griefs sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* («la LRTFP» ou «la Loi»), griefs par lesquels ils contestaient la mesure disciplinaire prise contre eux sous la forme d'une brève suspension de leurs fonctions et d'une réprimande écrite subséquente pour avoir censément enfreint le code vestimentaire de l'employeur. On leur reprochait d'avoir porté, pendant leurs heures de service, l'après-midi du 31 janvier 1986, des macarons non réglementaires à la chemise de leur uniforme. Les macarons étaient de forme rectangulaire, mesuraient environ deux pouces sur trois pouces et portaient l'emblème de leur syndicat ainsi que deux slogans, «*Keep our customs inspectors*» (Gardons nos inspecteurs des douanes), en lettres minuscules, et «*KEEP OUT DRUGS & PORNO*» (empêchons l'entrée de la drogue et de la porno), en majuscules, plus grosses.

À la demande des parties, les deux griefs ont été réunis. Ils ont été portés devant un membre («l'arbitre») de la Commission des relations de travail dans la fonction publique («la Commission»), qui les a rejetés dans une décision rendue le 25 janvier 1989. La présente demande vise à réviser et annuler cette décision.

#### I

Les dispositions pertinentes du Code de Conduite et d'Apparence institué par le ministère-employeur se lisent ainsi (aux pages 36 à 38):

##### TENUE

##### 54. a) Exposé de principe

Pour rencontrer l'objectif des Douanes et Accise, la tenue et l'apparence de ses employés doivent faire ressortir l'aspect professionnel du Ministère. La tenue et l'apparence de l'employé ne doivent porter aucun préju-

**(b) Employees' Responsibilities**

All employees are expected to be neat, clean and tidy in appearance and to avoid any aspect of appearance that could be detrimental to health and safety, the work performance of others and the public image of the Department.

**(f) Uniformed Employees**

(1) Uniformed employees of Customs and Excise have a particular responsibility for maintaining a good appearance, since their uniforms foster immediate recognition, by the public, of an official representative of the Federal Government. The appearance of a Customs Inspector constantly dealing with the public may enhance, or alternatively detract from, not only the image of the Department, but also that of Canada.

(2) Accordingly, where a uniform is supplied, it shall be worn in its entirety, complete in all details, and devoid of ornaments which are not a part of the uniform. Uniformed employees are responsible for maintaining their uniforms in a clean, neat and well-pressed state.

**DISCIPLINARY ACTION**

56. Where employees do not meet the requirements of this Code of Conduct and Appearance, disciplinary action may result. Such managerial action must be corrective rather than punitive with a view to the correction of unacceptable behaviour. This attitude is essential in the encouragement of an employee to develop and display positive attitudes, to improve performance and to motivate an employee to voluntarily abide by the Code of Conduct and Appearance.

57. When disciplinary action is taken, it will vary according to the nature of the misconduct and the employee's record. Where offences of a minor nature are committed for the first time and the employee is otherwise performing satisfactorily, a warning in the form of an oral or written reprimand will normally result and will indicate to the employee the corrective action and improvement that is desired. If the employee's conduct does not improve, then more severe action will be taken such as suspension or ultimately, discharge. Serious offences may result in immediate discharge or lengthy suspensions without pay.

58. Disciplinary action will be taken in accordance with the appropriate Instruments of Delegation of Authority under the Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations and with the Departmental Policy on Discipline and Disciplinary Procedure.

The basic right of membership in an employee organization is provided by section 6 of the Act, which reads as follows:

dice à la santé et à la sécurité de l'employé, ni porter atteinte au rendement au travail des autres employés.

**(b) Responsabilités de l'employé**

Tous les employés sont tenus de soigner leur apparence personnelle (simplicité, propreté et bonne tenue) et d'éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la santé et à la sécurité, au rendement au travail des autres employés ainsi qu'à l'image que projette le Ministère vis-à-vis de la population.

**(f) Employés vêtus d'un uniforme**

(1) Lorsque les employés des Douanes et de l'Accise portent leur uniforme, ils se doivent d'arborer une tenue soignée parce que leurs uniformes permettent au public de les identifier aussitôt comme représentants officiels du gouvernement fédéral. L'apparence d'un agent des Douanes qui travaille constamment auprès du public peut aussi bien rehausser que détruire non seulement l'image du Ministère, mais également celle du Canada.

(2) Par conséquent, l'employé à qui le Ministère fournit un uniforme doit le porter intégralement sans ajouter d'article qui ne serait pas réglementaire. Les employés vêtus d'un uniforme sont tenus de l'entretenir, c'est-à-dire de voir à ce qu'il soit nettoyé, réparé et pressé.

**e MESURES DISCIPLINAIRES**

56. Lorsque les employés enfreignent les présentes normes, des mesures disciplinaires peuvent s'ensuivre. Cependant, les mesures prises par la direction doivent être plutôt positives que répressives et ce, dans le but de corriger un comportement inacceptable. Cette attitude positive s'avère essentielle si l'on veut inciter un employé à mettre en valeur et déployer une disposition d'esprit positive, à améliorer son rendement, et à se conformer de son propre chef aux présentes normes.

57. Lorsqu'il y a lieu de prendre des mesures disciplinaires, la sévérité de ces mesures doit tenir compte de la nature de l'inconduite et des antécédents de l'employé. Lorsque des délits d'ordre mineur sont commis pour la première fois, et que par ailleurs l'employé exerce ses fonctions de façon satisfaisante, il s'ensuivra normalement un avertissement oral ou une réprimande par écrit qui indiquera à l'employé les mesures qu'il doit prendre pour se corriger et l'amélioration qui s'impose. Si la conduite de l'employé ne s'améliore pas, des mesures encore plus sévères doivent alors être prises comme la suspension ou en dernier ressort, le congédiement. Les employés coupables de délits graves sont passibles de congédiement immédiat ou de suspension prolongée sans traitement.

58. Les mesures disciplinaires doivent être prises en conformité avec les mécanismes appropriés de délégation de pouvoir en vertu du Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique et de la politique ministérielle sur la discipline et les procédures disciplinaires.

Le droit essentiel d'adhérer à une organisation syndicale est prévu à l'article 6 de la Loi, qui dispose:

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.

The employees presented their grievances pursuant to what is now section 91 of the Act and the grievances were referred to arbitration pursuant to what is now section 92. The relevant parts of those sections are as follows:

91. (1) Where any employee feels aggrieved

(a) by the interpretation or application, in respect of the employee, of

(i) a provision of a statute, or of a regulation, by-law, direction or other instrument made or issued by the employer, dealing with terms and conditions of employment, or

(ii) a provision of a collective agreement or an arbitral award, or

(b) as a result of any occurrence or matter affecting the terms and conditions of employment of the employee, other than a provision described in subparagraph (a)(i) or (ii),

in respect of which no administrative procedure for redress is provided in or under an Act of Parliament, the employee is entitled, subject to subsection (2), to present the grievance at each of the levels, up to and including the final level, in the grievance process provided for by this Act.

[Subsection (2) deals with the approval of the bargaining unit.]

92. (1) Where an employee has presented a grievance, up to and including the final level in the grievance process, with respect to

(a) the interpretation or application in respect of the employee of a provision of a collective agreement or an arbitral award, or

(b) disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty,

and the grievance has not been dealt with to the satisfaction of the employee, the employee may, subject to subsection (2), refer the grievance to adjudication.

[Subsection (2) deals with the approval of the bargaining unit.]

## II

At the outset of the hearing before the Board, the employer raised the preliminary objection that the Adjudicator lacked jurisdiction to entertain these grievances, on the ground that the written reprimand was the sum total of the discipline meted out and that it could not be grieved under paragraph

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

Les employés ont présenté leurs griefs en vertu de l'article 91 actuel de la Loi et ceux-ci ont été renvoyés à l'arbitrage en vertu de l'article 92 actuel. Les dispositions pertinentes de ces articles prévoient:

91. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et si aucun autre recours administratif de réparation ne lui est ouvert sous le régime d'une loi fédérale, le fonctionnaire a le droit de présenter un grief à tous les paliers de la procédure prévue à cette fin par la présente loi, lorsqu'il s'estime lésé:

a) par l'interprétation ou l'application à son égard:

(i) soit d'une disposition législative, d'un règlement—administratif ou autre—d'une instruction ou d'un autre acte pris par l'employeur concernant les conditions d'emploi,

(ii) soit d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;

b) par suite de tout fait autre que ceux mentionnés aux sous-alinéas a)(i) ou (ii) et portant atteinte à ces conditions d'emploi.

e

[Le paragraphe (2) traite de l'approbation de l'unité de négociation.]

92. (1) Après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, un fonctionnaire peut renvoyer à l'arbitrage tout grief portant sur:

a) l'interprétation ou l'application, à son endroit, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;

b) une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une sanction pécuniaire.

h

[Le paragraphe (2) traite de l'approbation de l'unité de négociation.]

## II

D'entrée de jeu à l'audience devant la Commission, l'employeur a soulevé l'objection préliminaire selon laquelle l'arbitre n'avait pas la compétence voulue pour entendre ces griefs, au motif que la réprimande écrite représentait la seule mesure disciplinaire imposée et qu'elle ne pouvait faire l'objet

91(1)(b) of the Act since it did not result in suspension, discharge or financial penalty.

This argument rests on a particular interpretation of the facts. When the grievors were ordered to remove the offending buttons by their superior, after reflection they took the position that they would comply only if they received such instructions in writing. They were given the choice between removing the buttons, and being refused entry to the workplace and sent home. Before the Adjudicator the employer argued that the loss of wages resulted from the employees' own actions, and not from management's. It was simply a case of "no work, no pay". Management's action, being administrative rather than disciplinary, was argued to be outside an adjudicator's scope of review.

The Adjudicator's decision on this preliminary objection was as follows (at pages 12-14 PSSRB):

I am of the opinion that, with respect to the preliminary objection, I ought to conclude that I have jurisdiction to hear and determine at least a portion of this matter. Given the recent decision of the Federal Court of Appeal in the case of *Stefan Wodolawsky et l'Office national du Film* (Court File A-553-88) and the thrust of an earlier decision of that Court in *Massip v. Canada* (1985) 61 N.R. 114, I do not believe that the loss of work, and therefore pay, for the balance of the grievors' shifts on 31 January 1986, can be said to be either the result of a simple administrative action or a "no work, no pay" situation.

The grievors were clearly contesting a managerial guideline designed to promote order and decorum in the workplace—i.e. the Code of Conduct. When the grievors' breach of the dress code was brought to its attention, management sought, albeit through a polite personal request, to have the grievors conform to the code. The grievors were asked several times to do so and stated that they would if so ordered in writing. (This demand is rather curious and, had management acceded to it, it would have been rather redundant, since the dress code is already reduced to printed form). However, the grievors did not conform to management's request. As a result they were not permitted to return to their work stations and were sent home for the balance of their shifts. Such action amounts, as I see it, to a suspension.

Such action can only be considered as disciplinary. It was a clear attempt by management to maintain order and control—

d'un grief en vertu de l'alinéa 91(1)(b) de la Loi, puisqu'elle n'avait pas entraîné la suspension, le congédiement ou une sanction financière.

Cet argument repose sur une interprétation particulière des faits. Lorsque leur supérieur leur a ordonné d'enlever les macarons incriminés, les employés s'estimant lésés, ont décidé, après y avoir réfléchi, qu'ils obtempéreraient à cet ordre à la condition de recevoir une confirmation de celui-ci par écrit. On leur a donné le choix d'enlever les macarons ou de se voir refuser l'entrée au lieu de travail et d'être renvoyés chez eux. Devant l'arbitre, l'employeur a soutenu que la perte de salaire subie par les employés était le résultat de leurs propres gestes, et non de ceux de la direction. L'employeur avait simplement appliqué le principe selon lequel l'employé a droit à la rémunération des services qu'il rend. Selon lui, la mesure prise par la direction était d'ordre administratif plutôt que disciplinaire et pour ce motif, elle n'était pas du ressort de l'arbitre.

L'arbitre a statué comme suit sur cette objection préliminaire (aux pages 14 à 16 CRTFP):

En ce qui concerne l'objection préliminaire, je suis d'avis que j'ai compétence pour entendre et trancher au moins une partie de l'affaire qui nous occupe. À la lumière du jugement récent prononcé par la Cour d'appel fédérale dans *Stefan Wodolawsky et l'Office national du Film* (Dossier de la Cour A-553-88) et de la teneur d'une décision antérieure rendue par ce tribunal dans *Massip c. le Canada* (1985) 61 N.R. 114, je ne pense pas qu'on puisse dire que la perte de travail, et donc de salaire, subie par les employés pour le reste de leur quart le 31 janvier 1986 résultait d'une simple décision administrative ou se justifiait par l'application du principe voulant que l'employé ait droit à la rémunération des services qu'il rend.

Les employés se trouvaient clairement à contester une ligne directrice de la direction—le Code de conduite et d'apparence—visant à favoriser l'ordre et une bonne tenue au lieu de travail. Lorsque la violation du code vestimentaire par les employés en cause a été portée à son attention, la direction a tenté, quoiqu'elle l'ait fait poliment et personnellement, d'amener les employés à se conformer au Code. Elle leur a répété cette demande à plusieurs reprises, mais les employés ont répondu qu'ils obéiraient si on leur ordonnait de le faire par écrit. (Cette exigence est plutôt étrange; si la direction y avait acquiescé, l'ordre en question aurait été redondant, puisque le code vestimentaire est déjà un document imprimé.) Comme les employés ne se sont pas conformés à la demande de la direction, on leur a interdit de retourner à leurs postes de travail et ordonné de rentrer chez eux pour le reste de leur quart. Cette mesure équivalait, quant à moi, à une suspension.

Une telle mesure peut être considérée uniquement comme une sanction disciplinaire. C'était une tentative claire de la part

i.e. discipline—in the workplace. Indeed, the dress code itself refers to disciplinary action as a means of enforcement of its provisions. Therefore, I conclude that I have jurisdiction to review that portion of the employer's action—i.e. the suspension. The employer, though, acted in a two-stage manner. Along with the suspension from work for the balance of their shifts on 31 January 1986, the grievors also subsequently received a written reprimand. It was argued by counsel for the employer that only that portion of management's action represented by the grievors' suspension could be reviewed by me. I agree with that position; I am without jurisdiction to adjudicate upon the propriety of the written reprimand.

The respondent accepted before us this jurisdictional decision of the Adjudicator. The applicants, however, challenged his refusal to adjudicate upon the propriety of the written reprimand. Since this is not an issue I have to decide unless the applicants succeed on their argument with respect to the wearing of the button, I turn first to that issue.

### III

The Adjudicator's reasons for decision on the principal issue were as follows (at pages 15-17 PSSRB):

The cases cited by counsel for the grievors had, for the most part, more to do with the wearing of union pins and insignia than with the sort of button worn here. Those cases also arose in support of claims that management's actions in forbidding the wearing of such pins were an unfair labour practice which restricted the lawful activities of the unions involved. Here, the buttons went far beyond a simple union member's or steward's lapel pin. The buttons contained two explicit statements: the one, "keep our customs inspectors" in lower case, but clearly legible letters; the other, "KEEP OUT DRUGS & PORNO" in bold, upper case letters.

In my view, these statements were meant to convey two clear and distinct but interrelated messages. The first was that there was, indeed, some fear of cutbacks or diminished numbers of Customs staff in the offing; the second was that anyone wearing such a button was obviously against the importation of drugs and pornography. The relationship between the two statements exists through the suggestion that the greater the number of Customs officers available, the less likely will be the availability of drugs and pornography through undetected importation.

The buttons were well and cleverly designed from the point of view of their visual impact. They are not unattractive to the eye. The message is, in all likelihood, not offensive to the vast number either of returning Canadians or visitors to Canada

de la direction de maintenir l'ordre et le contrôle—autrement dit, la discipline—dans le lieu de travail. En fait, dans le code vestimentaire même, on mentionne que des mesures disciplinaires peuvent être prises pour amener un employé à se conformer aux normes. Par conséquent, je conclus que j'ai compétence pour me prononcer sur cet aspect de la mesure prise par l'employeur, à savoir la suspension. L'employeur, cependant, a agi en deux temps. En plus de la suspension pour le reste du quart qui leur a été imposée le 31 janvier 1986, les employés s'estimant lésés ont subséquemment reçu une réprimande écrite. L'avocate de l'employeur a soutenu que j'avais compétence pour entendre uniquement la partie du grief concernant la suspension. Je suis d'accord; je n'ai pas compétence pour statuer sur le bien-fondé de la réprimande écrite.

L'intimé a admis devant nous que cette décision de l'arbitre relativement à sa compétence était bien fondée. Cependant, les requérants ont contesté le refus de l'arbitre de statuer sur le bien-fondé de la réprimande écrite. Puisque je n'ai pas à me prononcer sur cette question à moins que les requérants ne réussissent à faire valoir leur argument à l'égard du port du macaron, j'aborde d'abord cette dernière question.

### III

L'arbitre a motivé ainsi sa décision sur la question principale (aux pages 18 à 20 CRTFP):

La plupart des affaires citées par l'avocat des employés concernaient le port d'insignes ou de macarons du syndicat plutôt que le genre d'insigne dont il est question ici. Par ailleurs, ces affaires découlait d'allégations selon lesquelles la direction, en interdisant le port de tels insignes, se rendait coupable de pratiques déloyales de travail qui restreignaient les activités légitimes des syndicats concernés. En l'espèce, les macarons allaient beaucoup plus loin que le simple insigne que porte parfois un syndiqué ou un délégué syndical. Ces macarons contenaient deux affirmations explicites: la première, «keep our customs inspectors» (gardons nos inspecteurs de douanes), inscrite en lettres minuscules mais très lisibles; la seconde, «KEEP OUT DRUGS & PORNO» (empêchons l'entrée de la drogue et de la porno), imprimée en caractère gras haut de casse.

À mon avis, ces énoncés visaient à transmettre deux messages clairs et distincts, mais liés entre eux. Le premier était que l'on craignait, effectivement, la réduction éventuelle des effectifs aux Douanes; le second était que quiconque portait ce macaron était évidemment contre l'importation de drogues et de matériel pornographique. La signification implicite du message global est que plus il y aura d'agents des douanes, moins grande sera la quantité de drogues et de matériel pornographique importés illégalement.

Les macarons étaient astucieusement conçus et leur impact visuel certain. Ils ne sont pas déplaisants à l'œil. Selon toute probabilité, la vaste majorité des Canadiens revenant au pays ou des visiteurs arrivant au Canada et qui doivent passer aux

who must pass through Customs inspection. That is not to say that the message necessarily would be viewed favourably by all Canadians or all visitors, not that it would not or could not possibly have evoked comments or debate from passersby the result of which could have had a negative impact upon the employer's operations.

It was conceded in evidence during this hearing that the introduction and debate of the particular Bill in Parliament which the grievors claim to have been supporting by virtue of their actions in wearing the buttons was not met with unanimous support. Indeed, there were, it was recalled, a number of heated exchanges on its merits both within and without Parliament. This strengthens my conclusion that the wearing of these buttons could well have drawn the grievors into public debate with those who may, for one reason or another, have chosen to take an opposing view. However commendable may have been the sympathies of the grievors, the wearing by them of the buttons in question while on duty and in close contact with the public held within it the potential for bringing the operations of the employer into public confrontation or debate.

I, therefore, find that it was with valid and reasonable concern that management requested that the grievors remove the offending buttons on the evening in question while at their workplaces on the employer's premises. The grievors were given adequate time to assess their situation and to comply; in fact, management appears to have attempted to handle the situation with a great deal of tact and patience. The grievors refused to comply with management's wishes after several clear and repeated requests. The grievors were informed that failure to comply would cost them the balance of their remaining shift pay.

I find that management was acting properly within the legitimate exercise of its authority in excluding the grievors from the further performance of their duties on the evening in question. Such action did not, in my view, deny the grievors their right to express their personal, political opinions on their own time, nor did it deny the union the opportunity to carry out its lawful activities.

These grievances are hereby denied.

The Adjudicator's analysis of the message on the buttons, which was in my view a correct one, is worthy of note. First, he observed that there were two statements on the buttons, the first relating to customs officers, the second to drugs and pornography. The meaning of the second statement had already been established by the Adjudicator when he pointed out earlier in his decision (at page 6 PSSRB):

Revenue Canada had taken a position of strict enforcement of drug and pornography laws. The government had introduced a Bill into the House of Commons with the intent of increasing criminal sanctions against such activities.

douanes ne seraient pas offensés par le message. Cela ne veut pas dire que tous les Canadiens ou tous les visiteurs seraient nécessairement favorables à ce message, ni que celui-ci n'aurait pas évoqué des commentaires ou suscité des débats parmi les passants, lesquels auraient pu avoir des répercussions négatives sur les opérations de l'employeur.

Au moment de la présentation de la preuve, il a été concédé que le projet de loi déposé au Parlement—et auquel les employés prétendent avoir accordé leur appui en portant les macarons en question—n'avait pas fait l'unanimité. On se souviendra, en effet, que le fond de ce projet de loi avait été l'objet de débats animés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement. Cela renforce ma conclusion selon laquelle le fait de porter ces insignes aurait très bien pu entraîner les employés dans un débat public avec les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, n'auraient pas partagé leur point de vue. Aussi louable que l'appui des employés s'estimant lésés eût pu être, le fait qu'ils portaient les macarons en question pendant qu'ils étaient de service et en contact étroit avec le public risquait de provoquer des affrontements ou discussions concernant les opérations de l'employeur.

Je conclus donc que c'est pour un motif valable et raisonnable que la direction a demandé aux employés s'estimant lésés d'enlever les insignes incriminés le soir en question, alors qu'ils étaient au lieu de travail sur la propriété de l'employeur. La direction a accordé aux employés suffisamment de temps pour qu'ils puissent faire le point et se conformer à ses instructions; en fait, elle semble avoir fait face à la situation avec énormément de tact et de patience. Les employés ont refusé de se conformer aux désirs de la direction après plusieurs demandes claires. On les a avisés que, s'ils n'obéissaient pas, ils ne seraient pas rémunérés pour le reste de leur quart.

Je suis d'avis que la direction a exercé légitimement et à bon droit son pouvoir lorsqu'elle a empêché les employés s'estimant lésés de continuer à remplir leurs fonctions le soir en question. Par cette décision, elle ne se trouvait pas à priver les employés de leur droit d'exprimer leurs opinions personnelles ou politiques en dehors des heures du travail, ni à priver le syndicat de la possibilité de mener ses activités légitimes.

Les griefs sont donc rejetés.

À mon avis, l'arbitre a correctement analysé le message qui se trouvait sur les macarons. Cette analyse mérite d'être soulignée. L'arbitre a d'abord fait remarquer que les macarons comprenaient deux énoncés. Le premier énoncé se rapportait aux agents des douanes et le second se rapportait à la drogue et à la pornographie. L'arbitre avait déjà interprété le sens du second énoncé lorsqu'il a fait remarquer ce qui suit, plus tôt dans sa décision (à la page 7 CRTFP):

Revenu Canada avait adopté comme position d'appliquer rigoureusement les lois en matière de drogue et de pornographie. Le gouvernement avait déposé un projet de loi en Chambre qui visait à augmenter les sanctions criminelles imposées aux infracteurs.

Second, although there were two statements on the buttons, the Adjudicator found only one message, *viz.* that “the greater the number of Customs officers available, the less likely will be the availability of drugs and pornography through undetected importation.” In other words, the employee organization’s message clearly linked the perceived threat to the employment of its membership to a government policy which would appear to require more rather than less customs scrutiny. This very analysis of the message makes clear its inherent relationship to union business.

The Adjudicator followed this analysis with an initial conclusion that “The message is, in all likelihood, not offensive to the vast number either of returning Canadians or visitors to Canada who must pass through Customs inspection.” However, the Adjudicator then proceeded to hold that the wearing of the buttons “while on duty and in close contact with the public held within it the potential for bringing the operations of the employer into public confrontation or debate.” In my opinion, this ultimate conclusion cannot stand in the light of the unanimous decision of this Court in *Quan v. Canada (Treasury Board)*, [1990] 2 F.C. 191, a decision subsequent to that of the Adjudicator in the case at bar.

*Quan* was also a “button case”, carrying the message “I’m on strike alert”. It also involved an additional issue as to the interpretation of a restrictive clause of the master agreement between the parties, but the Court held that the broader words of section 6 of the Act as to membership in an employee organization must prevail. In my opinion, *Quan* cannot be limited to the issue of contractual interpretation, as argued by the respondent, and section 6, as applied in *Quan*, clearly governs the instant case. Therefore the principles adopted in *Quan* must determine the result here.

In *Quan*, Iacobucci C.J. adopted for the Court the approach and language of the Board in

D’autre part, même si les macarons comprenaient deux énoncés, l’arbitre a constaté qu’ils n’exprimaient qu’un seul message: «plus il y aura d’agents des douanes, moins grande sera la quantité de drogues et de matériel pornographique importés illégalement». En d’autres mots, dans son message, il est clair que l’organisation syndicale faisait un lien entre ce qu’elle percevait comme une menace contre les emplois de ses membres et la politique du gouvernement qui favorisait de toute évidence une vigilance accrue aux douanes plutôt qu’un relâchement de celle-ci. En analysant ainsi le message, il devient évident qu’il a un rapport inhérent avec les affaires syndicales.

Suite à cette analyse, l’arbitre en est venu à une première conclusion que, «Selon toute probabilité, la vaste majorité des Canadiens revenant au pays ou des visiteurs arrivant au Canada et qui doivent passer aux douanes ne seraient pas offensés par le message.» Cependant, l’arbitre a alors statué que le fait que les employés portent des macarons «pendant leur service risquait de provoquer des affrontements ou discussions concernant les opérations de l’employeur». À mon avis, cette dernière conclusion est mal fondée à la lumière de l’arrêt unanime de cette Cour dans l’affaire *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1990] 2 C.F. 191, rendu après la décision de l’arbitre en l’espèce.

L’arrêt *Quan* portait lui aussi sur une «affaire de macaron». Dans cette affaire, les macarons en cause renfermaient la phrase «Je suis en état d’alerte à la grève». Dans cet arrêt, il s’agissait également de résoudre une question supplémentaire relativement à l’interprétation qu’il fallait donner à une clause restrictive d’une convention cadre intervenue entre les parties. Toutefois, la Cour a statué que le libellé plus large de l’article 6 de la Loi en matière d’adhésion à une organisation syndicale devait avoir préséance sur les termes de la convention. À mon avis, contrairement à ce que prétend l’intimée, la portée de l’arrêt *Quan* ne se limite pas à une question d’interprétation contractuelle, si bien que l’article 6, tel qu’il a été appliqué dans l’arrêt *Quan*, régit manifestement la présente affaire. Par conséquent, celle-ci doit être jugée à la lumière des principes entérinés dans l’arrêt *Quan*.

Dans l’arrêt *Quan*, le juge en chef Iacobucci a souscrit, au nom de la Cour, au raisonnement suivi

*Canada (Attorney General) v. Bodkin* [[1990] 2 F.C. 191], as cited in *Quan*, at page 196:

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 were affected. As for the likelihood 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.

There is in this test no requirement that the message on a button be "neutral". It may be quite pointed, provided that it not be detrimental to the employer. The principles that I believe emerge from the language of *Bodkin*, which was explicitly adopted by this Court in *Quan*, are (1) that the wearing during working hours of a button relating to union business in a broad sense is legitimate unless the "employer can demonstrate a detrimental effect on its capacity to manage or on its reputation",<sup>5</sup> and (2) that in measuring such prospective damage an adjudicator must look to the probable result and not to some faint possibility "As for the likelihood that the employer's operations might have been or might be affected". It is

<sup>5</sup> This quotation is from a previous paragraph in the Board's decision which was also endorsed by Iacobucci C.J., at p. 196.

par la Commission dans la décision *Canada (Procureur général) c. Bodkin* [[1990] 2 C.F. 191], dont il a d'ailleurs cité dans l'arrêt *Quan* le passage suivant, à la page 196:

<sup>a</sup> 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. <sup>b</sup> 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. <sup>c</sup> 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 approuvée. <sup>e</sup> 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 grève.

<sup>f</sup>

Selon ce critère, il n'est nullement nécessaire que le message du macaron soit «neutre». Il peut être tout à fait lourd de sens, pourvu qu'il ne nuise <sup>g</sup> pas à l'employeur. À mon avis, l'on peut dégager les principes suivants de la décision rendue dans l'affaire *Bodkin*, à laquelle a explicitement souscrit cette Cour dans l'arrêt *Quan*: premièrement, le fait de porter un macaron qui se rapporte aux affaires <sup>h</sup> syndicales dans son sens large constitue une activité légitime à moins que «l'employeur ne soit en mesure de démontrer que cette activité nuit à sa capacité de gérer (ou) qu'elle porte atteinte à sa réputation»<sup>5</sup>. Deuxièmement, lorsque l'arbitre <sup>i</sup> apprécie la gravité d'un tel préjudice éventuel, il doit chercher à connaître le résultat probable de cette activité plutôt que d'envisager une quelconque faible possibilité «Quant à savoir si le contenu

<sup>5</sup> Cette citation est tirée d'un paragraphe précédent de la décision de la Commission auquel le juge en chef Iacobucci a également souscrit, à la p. 196.

this second principle that is directly in question here.

Both principles are in keeping with the developing labour relations jurisprudence in this area, the results of which, I believe, are accurately summarized in *Re Canada Post Corp. and Canadian Union of Postal Workers* (1986), 26 L.A.C. (3d) 58, at pages 67-68, by Arbitrator Outhouse as follows:

In my opinion, the foregoing cases are quite easily reconcilable and have a common underlying theme. Stated quite simply, it is that an employer must be able to show some overriding interest in order to justify restricting an employee's freedom of expression, particularly where the employee seeks to exercise that freedom in the pursuit of a lawful union activity. Such overriding interests will frequently, as demonstrated in the above cases, take the form of maintaining an orderly work-place as well as good customer relations. Thus, employees are not entitled, while at work, to express themselves either in verbal or written form in a manner which is calculated to disrupt production or bring the employer into disrepute with its customers. On the other hand, absent any interference with production or harm to customer relations, an employee's freedom of expression and the right to participate in lawful union activities cannot validly be circumscribed by the employer.

Applying this understanding of the law, the Arbitrator allowed the grievance respecting the button slogan. "National Day of Protest—Nov. 6".

The cases make no distinction on the basis of whether the employee wearing a button was in uniform at the time. In *Re Canada Post Corp.* the employees wearing buttons, although not in uniform, were on wicket duty in immediate contact with the public. In *Re Air Canada and Canadian Air Line Employees' Assoc.* (1985), 19 L.A.C. (3d) 23 a union grievance was allowed with respect to "I Support CALEA" buttons worn by airline employees in uniform in contact with the public. In *Re The Crown in right of Ontario (Ministry of Solicitor-General) and Ontario Public Service Employees Union (Polfer)* (1986), 23 L.A.C. (3d) 289 a grievance was upheld against an order to remove a union steward's pin, on behalf of a uniformed security officer with the Ontario Government Protective Service who was sworn as a special constable pursuant to the *Ontario Police Act* [R.S.O. 1980, c. 381] and designated as a

du macaron risquait d'avoir les effets craints par l'employeur». En l'espèce, il est directement question de ce second principe.

Les deux principes précédents sont consacrés par la jurisprudence récente dans le domaine des relations de travail. Dans la décision *Re Canada Post Corp. and Canadian Union of Postal Workers* (1986), 26 L.A.C. (3d) 58, aux pages 67 et 68, l'arbitre Outhouse fait une synthèse exacte, selon moi de cette jurisprudence:

[TRADUCTION] À mon avis, les arrêts précités sont facilement conciliables et il s'en dégage un principe commun. Ces arrêts posent simplement le principe que l'employeur doit être en mesure de démontrer un intérêt supérieur pour pouvoir justifier des restrictions imposées à la liberté d'expression d'un employé, particulièrement lorsque celui-ci cherche à exercer cette liberté dans le cadre d'une activité syndicale légitime. Comme nous l'avons vu dans les arrêts précités, il arrivera souvent que le maintien de l'ordre au lieu de travail et le maintien de bons rapports avec la clientèle soient assimilés à de tels intérêts supérieurs. Par conséquent, tant qu'ils sont au travail, les employés n'ont pas le droit de s'exprimer oralement ou par écrit d'une manière qui vise à entraver la production ou de porter atteinte à la réputation de l'employeur vis-à-vis de sa clientèle. Par ailleurs, dans la mesure où elle n'entrave pas la production ou ne nuise pas aux rapports avec la clientèle, l'employeur ne saurait valablement restreindre la liberté d'expression de l'employé et son droit de participer à des activités syndicales légitimes.

L'arbitre s'est fondé sur ce principe juridique pour accueillir le grief déposé à l'égard du slogan [TRADUCTION] «6 nov.—Journée nationale de manifestation» qui figurait sur le macaron en l'espèce.

La jurisprudence ne fait aucune distinction selon que l'employé qui portait le macaron était alors vêtu d'un uniforme ou non. Dans l'affaire *Re Canada Post Corp.*, les employés qui portaient les macarons, quoique non vêtus d'un uniforme, travaillaient derrière un guichet et avaient des rapports directs avec le public. Dans l'affaire *Re Air Canada and Canadian Air Line Employees' Assoc.* (1985), 19 L.A.C. (3d) 23, un grief syndical a été accueilli à l'égard des macarons sur lesquels il était écrit [TRADUCTION] «J'appuie la CALEA». Ces macarons avaient été portés par des employés en uniforme des lignes aériennes qui avaient des rapports avec le public. Dans l'affaire *Re The Crown in right of Ontario (Ministry of Solicitor-General) and Ontario Public Service Employees Union (Polfer)* (1986), 23 L.A.C. (3d) 289, un grief déposé au nom d'un agent de sécurité vêtu d'un uniforme du Protective Service du gou-

guard under the Ontario *Public Works Protection Act* [R.S.O. 1980, c. 426]. Among her other duties was the controlling of demonstrations by other unionized employees.

In the case at bar the applicants were in uniform and were sworn as peace officers. While there may be additional considerations to be taken into account in the case of officers engaged in actual police or security duty, I do not find it necessary to distinguish the instant case, on the sole basis of the wearing of a uniform, from *Quan*, where the employees were also obviously in contact with the public.<sup>6</sup> Aside from a context in which the officers carry weapons, where there may be an added element of inappropriateness, the wearing of a uniform, as I see it, is but one factor to be taken into account in determining whether the employer can establish that the employee's conduct is detrimental to its reputation or operations. I find no warrant to distinguish on that basis alone the Customs employees here from the Employment and Immigration employees in *Quan*.

In my view, the Adjudicator's error of law in the case at bar was, after having found that the message on the button was not offensive "to the vast number" of viewers, then to go on to the question of whether it "would be viewed favourably by all Canadians or all visitors" and particularly to consider whether it "would not or could not possibly have evoked comments or debate from passersby" [the emphasis is mine]. To the same effect was his conclusion that the wearing of the buttons "held within it the potential for bringing the operations of the employer into public confrontation or

<sup>6</sup> The Adjudicator in *Quan* held that the wearing of the button had the potential to damage customer relations and jeopardize the employer's public image, a decision which obviously presupposed the employees' contact with the public.

vernement de l'Ontario qui avait été assermenté comme constable spécial sous le régime de la *Loi sur la police* [L.R.O. 1980, chap. 381] et nommé à titre de gardien sous le régime de la *Loi sur la protection des ouvrages publics* [L.R.O. 1980, chap. 426] de cette province, a été accueilli à l'encontre de l'ordre qu'il avait reçu d'enlever un insigne de délégué syndical. Cet agent était notamment chargé de surveiller les manifestations des autres employés syndiqués.

En l'espèce, les requérants portaient un uniforme et ils avaient été assermentés comme agents de la paix. Il se peut que l'on doive prendre en considération d'autres facteurs dans le cas d'agents chargés d'exercer des fonctions policières ou des fonctions d'agent de sécurité. Cependant, à mon avis, le fait que les employés en l'espèce aient porté un uniforme ne nous oblige pas, à lui seul, à établir une distinction entre la présente affaire et l'affaire *Quan*, où les employés étaient également, sans doute, en contact avec le public<sup>6</sup>. À l'exception des cas où les agents seraient armés, ce qui pourrait constituer un facteur supplémentaire pour en conclure que le geste de l'employé était répréhensible, le fait de porter un uniforme ne constitue, selon moi, qu'un des facteurs dont il faut tenir compte pour décider si l'employeur peut établir que la conduite de l'employé nuit à sa réputation ou à ses opérations. Selon moi, rien ne justifie que l'on établisse une distinction, pour ce seul motif, entre les employés des douanes en l'espèce, et les employés d'Emploi et Immigration, dans l'affaire *Quan*.

À mon avis, l'arbitre a commis une erreur de droit en l'espèce dans la mesure où, après avoir conclu que la vaste majorité de ceux qui le voyaient ne seraient pas offensés par le message du macaron, il a poursuivi en se demandant si «tous les Canadiens ou tous les visiteurs seraient (. . .) favorables à ce message». L'arbitre s'est notamment demandé si le macaron n'aurait pas évoqué des commentaires ou suscité des débats parmi les passants» (c'est moi qui souligne). Sa conclusion, selon laquelle le fait de porter les macarons «risquait de provoquer des affrontements ou discus-

<sup>6</sup> L'arbitre saisi de l'affaire *Quan* a statué que le fait de porter un macaron pouvait nuire aux relations de l'employeur avec sa clientèle et risquait de porter atteinte à sa réputation auprès du public. Cette décision présupposait évidemment que les employés étaient en contact avec le public.

debate” (again, the emphasis is mine). Not only should the Adjudicator have required evidence of at least a real or serious possibility of harm to the employer, but having already found that the message on the buttons was not offensive to the vast number of viewers, he could not logically further consider the issue of harm.

Moreover, despite having carefully, and in my view, correctly, analyzed the message, the Adjudicator appears to have entirely ignored it subsequently. What he found harmful to the employer was not the message itself, but only the subordinate statement, “KEEP OUT DRUGS & PORNO”, which was nothing more than a direct reference to the Government’s own policy and Bill. Even if the employer were prepared to recognize that its Bill were controversial, it cannot be heard to argue that a supporting reference to it by its employees is detrimental to its interests. Presumably, the Government takes the position that, at least on balance, its legislative proposal is advantageous.

If anything could be considered detrimental to the employer, it would have to be the real message on the buttons, which integrated the two separate statements. But there was neither evidence nor argument that the message as such was detrimental, and the Adjudicator did not find it to be so.

Where the employee organization does raise issues as to the employer’s managerial policies, no doubt it is not comfortable for the employer to have such questions raised, even implicitly, in full view of the public, but that consideration must take second place to the employee’s freedom to express their concern about workplace issues vital to their employee organization. That is to say that, once an employee has established that the message on his button represents a valid concern of his employee organization, the onus shifts to the employer to show a serious possibility of prejudicial effect. Failing that, the employees’ interest in what I might call “labour relations expression” must prevail. This process may be spoken of, as has sometimes been done in the labour relations cases, as a balancing of interests, but it is a

sions concernant les opérations de l’employeur» (encore une fois, c’est moi qui souligne) est au même effet. L’arbitre aurait dû exiger que l’on prouve à tout le moins la possibilité réelle ou sérieuse qu’un préjudice pouvait être causé à l’employeur. Qui plus est, ayant déjà conclu que la vaste majorité de ceux qui le voyait ne seraient pas offensés par le message des macarons, l’arbitre ne pouvait plus, en toute logique, étudier davantage la question du préjudice que pouvaient causer les macarons.

En outre, bien que l’arbitre ait attentivement analysé le message et qu’il l’ait fait correctement à mon avis, il ne semble pas en avoir tenu compte par la suite. Ce n’est pas le message lui-même qu’il a jugé nuisible à l’employeur, mais seulement l’énoncé subsidiaire, «KEEP OUT DRUGS & PORNO». Or, cet énoncé renvoyait, à toutes fins utiles, à la propre politique et à son propre projet de loi. Même si l’employeur devait admettre que son projet de loi faisait l’objet de controverse, il ne saurait prétendre que ses employés causaient du tort à ses intérêts en exprimant leur appui à son égard. Il faut présumer que le gouvernement estime que son projet de loi comporte plus d’avantages que d’inconvénients.

La seule chose qui eut pu être jugée nuisible à l’employeur était le véritable message des macarons, lequel s’inférait des deux énoncés distincts. Toutefois l’on n’a présenté, aucun élément de preuve ou argument à l’effet que ce message était nuisible en soi et l’arbitre n’a pas statué en ce sens.

L’employeur ne voit certes pas d’un bon œil que l’organisation syndicale conteste, même implicitement, ses politiques de gestion sur la place publique. Cependant, cette considération doit céder le pas à la liberté des employés d’exprimer leurs préoccupations vis-à-vis de questions qui se rapportent à leurs conditions de travail, et jugées essentielles par leur organisation syndicale. En d’autres mots, une fois que l’employé a démontré que le message sur son macaron exprime une préoccupation valide de son organisation syndicale, il incombe alors à l’employeur de prouver la possibilité sérieuse d’un effet nuisible. À défaut pour l’employeur de pouvoir s’acquitter de ce fardeau, le droit des employés d’exprimer leurs vues au sujet des relations de travail doit prévaloir. Il s’agit en quelque sorte de soupeser les intérêts en jeu, pour

balancing with a slight weighting in favour of labour relations expression.

The respondent also argued the application to these facts of the general principle "obey now, grieve later". In my opinion the answer to this issue was admirably stated by the Adjudicator (Case, at page 14 PSSRB):

As to the disciplinary suspension, it is generally considered that concepts such as "obey now, grieve later" and insubordination do not lend themselves, but for exceptional circumstances, to disputes relating to personal appearance. I rely upon Brown and Beatty, *Canadian Labour Arbitration* (2d) at pages 427, 447 for guidance in that regard. A key factor is whether the grievance process would have provided the grievors with adequate redress. The previous case of *Williamson* (supra) decided by the Chairperson of this Board suggests that having the right to refer such a grievance to an impartial tribunal is part and parcel of the question of adequate redress.

#### IV

Having decided that the Adjudicator erred in denying the grievances with respect to the suspension from work, I must now determine whether the grievances should also be allowed in relation to the written reprimands.

The effect of paragraph 92(1)(b) of the PSSRA is to limit the consideration of mere grievances to the internal grievance procedure, and to allow adjudication of grievances before an adjudicator appointed under the Act only when they involve "disciplinary action resulting in discharge, suspension or a financial penalty". This has the effect of denying third-party adjudication with respect to grievances relating only to written reprimands.

But does paragraph 92(1)(b) also have that effect when, as here, the written reprimands are part and parcel of a disciplinary action which does result in suspension, merely because the suspension occurs first and the reprimands a few days later? I find no necessity either from the viewpoint of

reprendre une expression parfois employée dans la jurisprudence en matière de relations de travail. Cependant, il y a lieu de privilégier légèrement le droit des employés d'exprimer leurs vues au sujet des relations de travail.

L'intimée a également voulu appliquer aux faits en l'espèce le principe général selon lequel l'employé doit «obéir d'abord, se plaindre ensuite». À mon avis, l'arbitre a admirablement tranché cette question dans le passage suivant (à la page 16 CRTFP):

En ce qui a trait à la suspension, il est généralement reconnu que les principes tels que «obéir d'abord, se plaindre ensuite» et les manquements à la discipline telle l'insubordination n'entrent pas en ligne de compte, sauf dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le litige porte sur une question d'apparence personnelle. À cet égard, je m'appuie sur l'ouvrage de Brown et Beatty, *Canadian Labour Arbitration* (2<sup>e</sup> éd.), pages 427 et 447. Un facteur clé dont il faut tenir compte est de savoir si le processus de règlement des griefs aurait permis aux employés en cause d'obtenir un redressement adéquat. Dans l'affaire *Williamson* (supra), le président de la Commission a exprimé l'avis que le fait d'avoir le droit de renvoyer un tel grief à un tribunal impartial fait partie intégrante de la question d'un redressement adéquat.

#### IV

Ayant décidé que l'arbitre a commis une erreur en rejetant les griefs à l'égard de la suspension décrétee contre les employés, je dois maintenant décider si ces griefs doivent également être accueillis relativement aux réprimandes écrites.

L'alinéa 92(1)b) de la LRTFP a pour effet de restreindre la procédure interne de règlement des griefs aux griefs de moindre importance et de permettre l'arbitrage de griefs devant l'arbitre nommé sous le régime de la loi seulement s'il porte sur «une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une sanction pécuniaire». Cette disposition a pour effet d'empêcher que les griefs qui se rapportent seulement aux réprimandes écrites soient renvoyés à l'arbitrage.

Cependant, l'on peut se demander si l'alinéa 92(1)b) a également cet effet dans les cas où, comme en l'espèce, les réprimandes écrites font partie intégrante d'une mesure disciplinaire qui entraîne effectivement la suspension, simplement parce que la suspension se produit d'abord, et les réprimandes sont données quelques jours plus tard? J'estime qu'une telle interprétation juridique ne s'impose pas, ni du point de vue de l'interpréta-

statutory interpretation<sup>7</sup> or from that of labour relations so to interpret the law. Indeed, while the matter may perhaps be neutral from the standpoint of the statute, I believe that labour relations considerations require the adjudicatorial consideration of the two forms of discipline in situations like the present.

Most forms of disciplinary action are communicated to affected employees by some form of written notice. Usually, such notice identifies the nature of the misconduct, the employer's attitude to it and the reason for disciplinary action. It makes no sense to have an adjudicator assess the correctness of a disciplinary suspension but not the written justification for it.

In the case at bar the written reprimand focused exclusively on the reason for which the Adjudicator found the disciplinary action of a one-day suspension was imposed, as witness the relevant part of the reprimand issued to the applicant Almeida on February 5, 1986 (Case, at page 2):

On 31 January 1986 you were assigned to work in the Customs Secondary Baggage Examination Area in Terminal 2.

During the course of your assigned shift you were informed by A/Superintendent S. Gerstl to remove a Union button from your uniform as this button was not official Departmental issue and, furthermore, the wearing of this unauthorized button was construed as conducting Union business on Departmental premises.

Although the order to remove the button was repeated you refused to comply and you were duly informed that possible disciplinary action might result.

During discussion with B. S. Burns, Chief, Shift Passenger Operations, Customs, you again refused repeated orders to remove the Union button from your uniform and return to your assigned work location.

As your refusal to comply with a legitimate order from your Superintendent and the Senior Officer constitutes insubordination you are being reprimanded in writing. In issuing this written reprimand Management sincerely hopes that you realize the seriousness of your actions which were amplified by the fact that a Senior Officer advised you of possible disciplinary action.

<sup>7</sup> The only case the respondent was able to cite, *Baril v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 F.C. 55 (C.A.), was one in which it was admitted on the facts that the grievance could not be referred to adjudication under what is now paragraph 92(1)(b) and an unsuccessful attempt was made to justify arbitration under paragraph 92(1)(a) as relating to the application of a provision of a collective agreement.

tion des lois<sup>7</sup>, ni de celui des relations de travail. De fait, même si la Loi ne permet pas de statuer sur cette question, je crois que, sur le plan des relations de travail, il existe des considérations qui font en sorte que les deux mesures disciplinaires imposées en l'espèce doivent faire l'objet d'un arbitrage.

La plupart des mesures disciplinaires font l'objet d'un avis écrit que l'on communique aux employés touchés. Généralement, cet avis énonce l'inconduite reprochée, l'attitude de l'employé à son égard et le motif de la mesure disciplinaire. Il est illogique de prétendre que l'arbitre puisse évaluer l'opportunité d'une suspension disciplinaire mais non pas la justification écrite de cette mesure.

En l'espèce, la réprimande écrite portait exclusivement sur le motif pour lequel l'arbitre avait jugé que la suspension disciplinaire d'une journée avait été imposée, comme le montre le passage pertinent de la réprimande, adressée au requérant Almeida, le 5 février 1986 (Dossier, à la page 2):

[TRADUCTION] Le 31 janvier 1986, vous étiez affecté à l'inspection à la Section des bagages secondaires des douanes à l'aérogare 2.

Pendant votre quart de travail, la surintendante intérimaire, S. Gerstl, vous a demandé d'enlever un macaron syndical que vous portiez sur la chemise de votre uniforme au motif qu'il n'était pas réglementaire et, qu'en outre, le port de ce macaron non réglementaire était assimilé au fait d'exercer des activités syndicales dans les locaux du Ministère.

Bien que l'ordre d'enlever le macaron vous ait été répété, vous avez refusé d'y obtempérer et vous avez été dûment avisé que ce refus pouvait entraîner une mesure disciplinaire.

Au cours d'une discussion avec B. S. Burns, chef du Service aux passagers, vous avez encore une fois refusé d'obtempérer à l'ordre d'enlever le macaron syndical de votre uniforme et de retourner au poste de travail auquel vous aviez été affecté.

Par votre refus d'obtempérer à un ordre légitime de votre surintendante et du cadre supérieur, vous avez fait preuve d'insubordination. En conséquence, la présente réprimande écrite vous est adressée. La direction souhaite sincèrement que la présente réprimande écrite vous fera prendre conscience de la gravité de vos gestes, lesquels ont été aggravés du fait qu'un cadre supérieur vous a avisé que des mesures disciplinaires pouvaient être prises contre vous.

<sup>7</sup> L'intimé n'a pu citer qu'un seul arrêt au soutien de cet argument, *Baril c. Le procureur général du Canada*, [1980] 1 C.F. 55 (C.A.) où les parties ont admis que le grief ne pouvait être renvoyé à l'arbitrage en vertu de l'alinéa 92(1)b) actuel et où l'on a tenté, sans succès, de faire admettre la recevabilité de l'arbitrage en vertu de l'alinéa 92(1)a) en alléguant que le grief se rapportait à l'application d'une disposition d'une convention collective.

Further occurrences of this nature may result in more severe disciplinary action.

Clearly, this subsequent reprimand is intended as a written explanation of the events of January 31, 1986, supplemented by the threat of more severe disciplinary action in the event of a repetition. It can be seen only, I think, as the final stage of management's response to the button-wearing which precipitated the suspension, and in my opinion it must fall within the Adjudicator's jurisdiction unless the statute compels a different result.

The statutory provision, as I read it, does no such thing. What it requires is that an adjudicator's review be conditional upon the existence of disciplinary action leading to discharge, suspension or financial penalty. Once that condition is satisfied, as it is here, the statute has nothing explicit to say about how extensive the adjudicator's jurisdiction is. In my view not only is there no need to read it restrictively, but to do so in these circumstances would prevent his consideration of the full disciplinary action.

I therefore conclude that the Adjudicator erred in law in separating the employer's disciplinary action into adjudicable and non-adjudicable components.

V

In the result the application should be allowed, the Adjudicator's decision of January 25, 1989, set aside, and the matter returned to the Adjudicator for reconsideration not inconsistent with these reasons.

Une récidive de votre part pourrait entraîner des mesures disciplinaires plus graves encore.

En adressant cette réprimande par la suite, l'employeur voulait manifestement fournir une explication par écrit des événements du 31 janvier 1986. Il menace également de prendre des mesures disciplinaires plus graves en cas de récidive. J'estime que la réprimande constitue certainement l'étape finale de la réaction de la direction à l'égard du geste qui a donné lieu à la suspension, soit le fait d'avoir porté un macaron. À mon avis, elle est du ressort de l'arbitre, à moins que la Loi ne nous oblige à en conclure autrement.

Or, selon mon interprétation de la disposition législative, tel n'est pas le cas. La Loi prescrit plutôt que la mesure disciplinaire doit entraîner le congédiement, la suspension ou une sanction pécuniaire pour que l'arbitre puisse être saisi du grief. Une fois que cette condition est remplie, comme c'est le cas en l'espèce, la Loi ne précise pas la portée de la compétence de l'arbitre. À mon avis, il n'est nullement nécessaire d'interpréter cette disposition restrictivement. Qui plus est, une interprétation restrictive dans les circonstances de l'espèce aurait pour effet d'empêcher l'arbitre de tenir compte de la mesure disciplinaire intégrale.

Je conclus donc que l'arbitre a commis une erreur de droit lorsqu'il a voulu scinder la mesure disciplinaire imposée par l'employeur en deux éléments, dont l'un pouvait être renvoyé à l'arbitrage alors que l'autre ne le pouvait pas.

V

En conséquence, la demande devrait être accueillie, la décision de l'arbitre rendue le 25 janvier 1989 devrait être annulée et la question devrait être renvoyée à l'arbitre aux fins d'un réexamen qui soit compatible avec ces motifs.