

A-338-91

Canadian Broadcasting Corporation (Applicant)

v.

Canada Labour Relations Board, Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists and Dale Goldhawk (Respondents)

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

Court of Appeal, Pratte, Desjardins and Décary JJ.A.—Montréal, April 1; Ottawa, May 7, 1992.

Labour relations — Application to review and set aside CLRBC decision CBC violated Canada Labour Code, s. 94(1)(a) in requiring host of national public affairs radio show to resign either as host or as union president after writing article for union publication criticizing Free Trade Agreement then being negotiated — CBC's Journalistic Policy requiring employees to avoid publicly identifying themselves with partisan statements on controversial matters — CLRBC finding CBC committing unfair labour practice contrary to Canada Labour Code, s. 94(1)(a) — Within Board's jurisdiction to consider whether CBC had committed unfair labour practice — As prima facie interference with administration of trade union, burden on CBC to show compelling business reasons warranting action — Compliance with Journalistic Policy not condition imposed by CRTC for licence — Board's decision violation of Journalistic Policy not justifying CBC's action within its jurisdiction and not patently unreasonable.

This was an application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board that the CBC had violated *Canada Labour Code*, paragraph 94(1)(a) when it unlawfully coerced Dale Goldhawk, a CBC broadcast journalist, into resigning his position as president of the respondent union. ACTRA (the union) was a strong opponent of the Free Trade Agreement between Canada and the U.S.A. In 1988, in his capacity as ACTRA president, Goldhawk wrote an article for the union's official publication, which is distributed to members, attacking the Free Trade Agreement then being negotiated. Canada was in the midst of a general election in which free trade was a central issue. During that same period, Goldhawk hosted a national public affairs radio program on which the free trade issue was regularly discussed. The CBC became concerned that Goldhawk's article and public involvement as ACTRA president was contrary to its Journalistic Policy, which requires that its employees avoid publicly identify-

A-338-91

Société Radio-Canada (requérante)

c.

Conseil canadien des relations du travail, Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists et Dale Goldhawk (intimés)

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

Cour d'appel, juges Pratte, Desjardins et Décary, J.C.A.—Montréal, 1^{er} avril; Ottawa, 7 mai 1992.

Relations du travail — Demande de révision et d'annulation d'une décision par laquelle le CCRT a conclu que la Société avait violé l'art. 94(1)a) du Code canadien du travail en forçant l'animateur d'une émission radiophonique nationale d'affaires publiques à démissionner soit comme animateur soit comme président d'un syndicat après avoir écrit pour une publication du syndicat un article dans lequel il critiquait l'Accord de libre-échange qui était en train d'être négocié — La politique journalistique de la Société prévoit que le personnel de celle-ci doit éviter de s'identifier publiquement à des déclarations partisans sur des sujets controversés — Le CCRT a conclu que la Société s'était livrée à une pratique déloyale de travail en violation de l'art. 94(1)a) du Code canadien du travail — Le Conseil a respecté les limites de sa compétence en examinant la question de savoir si la Société s'était livrée à une pratique déloyale de travail — Comme la Société est, à première vue, intervenue dans l'administration du syndicat, il lui incombait de démontrer l'existence de motifs impérieux liés au service qui justifiaient ses actes — Le CRTC n'assujettit pas l'octroi d'une licence à l'observation de la politique journalistique — La décision par laquelle le Conseil a jugé que la violation de la politique journalistique ne justifiait pas les actes de la Société relevait de sa compétence et n'était pas manifestement déraisonnable.

Il s'agit d'une demande de révision et d'annulation d'une décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a conclu que la Société avait violé l'alinéa 94(1)a) du *Code canadien du travail* en forçant illégalement Dale Goldhawk, qui était journaliste à la radio de la Société, à démissionner comme président du syndicat intimé. L'ACTRA (le syndicat) s'opposait fortement à l'Accord de libre-échange canado-américain. En 1988, en sa qualité de président de l'ACTRA, Goldhawk a écrit un article pour la publication officielle du syndicat, qui est distribuée à ses membres. Dans cet article, il attaquait l'Accord de libre-échange qui était en train d'être négocié. Le Canada était au beau milieu d'une campagne électorale qui devait se conclure par des élections générales, et la question du libre-échange était au cœur du débat. Au cours de la même période, Goldhawk était l'animateur d'une émission radiophonique d'affaires publiques qui était diffusée à travers tout le pays. La question du libre-échange y était régulièrement

ing themselves with partisan statements on controversial matters. It required him to resign either as president of ACTRA or as host of the radio show. ACTRA filed a complaint against the CBC, alleging that it had unlawfully interfered with the administration of a union contrary to *Canada Labour Code*, paragraph 94(1)(a). The CBC argued that because of its mandate under the *Broadcasting Act* (to provide a national broadcasting service which makes available a reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern) certain conditions had to be followed to reflect the CBC's policy of impartiality.

The Board found the CBC in violation of paragraph 94(1)(a), holding that that paragraph called for an objective test concerned with the effect of the employer's actions on the legitimate rights of employees or their unions. It found that Goldhawk had engaged in lawful union activity, and held that the CBC did not have compelling business reasons to require him to resign from union office. It had not tried to reconcile its own legitimate business concerns with its employees' statutory union rights and failed to show any convincing causal relationship between Goldhawk's holding office in ACTRA and the CBC's image of impartiality. The applicant argued that the Board had exceeded its jurisdiction by applying the unfair labour practice provisions of the Code to protect partisan political activities by ACTRA which were wholly divorced from the collective bargaining process, by wrongly interpreting the *Broadcasting Act* under which the Journalistic Policy was established, by wrongly interpreting its Journalistic Policy, and by giving an unreasonable interpretation to subsection 94(1) in finding that the applicant's requirement of public political neutrality on the part of its journalists was interference with the administration of a union.

Held, the application should be dismissed.

Per Desjardins J.A. (Pratte and Décary J.J.A. concurring): The Board acted within its jurisdiction when it considered whether the applicant had engaged in unlawful union activities. CBC's actions were *prima facie* interference with the administration of a trade union within paragraph 94(1)(a). The burden therefore rested on the CBC to show compelling business reasons warranting its action.

It was unclear whether the CBC's Journalistic Policy was mandated by the *Broadcasting Act*. The CRTC has never made compliance with the Journalistic Policy a condition for the granting of the renewal of CBC's licence. The Journalistic Pol-

débatte. La Société craignait que M. Goldhawk ne viole sa politique journalistique à cause de son article et de ses interventions publiques en tant que président de l'ACTRA. La politique journalistique prévoit que le personnel de la Société doit éviter de s'identifier publiquement à des déclarations partisans sur des sujets controversés. La Société l'a obligé à démissionner comme président de l'ACTRA ou comme animateur de l'émission radiophonique. L'ACTRA a déposé une plainte dans laquelle elle reprochait à la Société d'avoir violé l'alinéa 94(1)a) du *Code canadien du travail* en intervenant illégalement dans l'administration d'un syndicat. La Société a fait valoir qu'à cause de la mission dont elle est chargée aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*—celle de fournir un service national de radiodiffusion qui permette, de manière raisonnable et équilibrée, l'expression d'opinions divergentes sur des sujets d'intérêt public —, certaines conditions devaient être respectées de manière à refléter la politique d'impartialité de la Société.

Le Conseil a conclu que la Société avait violé l'alinéa 94(1)a) en précisant que cet alinéa exige l'application d'un critère objectif axé sur l'effet des mesures prises par l'employeur sur les droits légitimes des employés ou de leur syndicat. Il a conclu que Goldhawk s'était livré à une activité syndicale licite, et a statué que la Société n'avait pas de motifs impérieux liés au service de le forcer à démissionner de son poste au sein du syndicat. La Société n'a pas tenté de concilier ses préoccupations légitimes avec les droits syndicaux que la loi reconnaît à ses employés et elle n'a pas prouvé de manière convaincante en quoi le fait pour M. Goldhawk de conserver son mandat syndical au sein de l'ACTRA portait atteinte à l'image d'impartialité de la Société. La requérante a prétendu que le Conseil avait outrepassé sa compétence 1) en appliquant les dispositions du Code relatives aux pratiques déloyales de travail pour protéger des activités politiques partisans de l'ACTRA qui étaient entièrement étrangères au processus de négociation collective; 2) en donnant une interprétation erronée de la *Loi sur la radiodiffusion* sous le régime de laquelle la politique journalistique avait été établie; 3) en donnant une interprétation erronée de sa politique journalistique; 4) en donnant une interprétation déraisonnable du paragraphe 94(1) en concluant qu'en obligeant ses journalistes à faire preuve de neutralité politique en public, la Société avait participé à l'administration d'un syndicat.

Arrêt: la demande devrait être rejetée.

Le juge Desjardins, J.C.A. (avec l'appui des juges Pratte et Décary, J.C.A.): Le Conseil a respecté les limites de sa compétence en examinant la question de savoir si la requérante s'était livrée à des activités syndicales illicites. Les actes de la Société constituaient à première vue une intervention dans l'administration d'un syndicat au sens de l'alinéa 94(1)a). Il incombait donc à la Société de démontrer l'existence de motifs impérieux liés au service qui justifiaient la mesure qu'elle avait prise.

On ne sait pas avec certitude si la politique journalistique respecte le cadre de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC n'a jamais assujéti l'octroi du renouvellement d'une licence de la Société à l'observation de la politique journalistique. La poli-

icy merely reflects a management directive by the applicant to its employees in an effort to comply with its special mandate.

The test applied by the Board required that a close causal relationship between the employer's reason and action be established. The Board found that the violation of Journalistic Policy did not justify the CBC's action. The Court should not interfere with that decision, which was within the Board's jurisdiction and was not patently unreasonable.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Broadcasting Act, R.S.C., 1985, c. B-9, ss. 3(d), 30(1).
Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 94(1)(a), (3)(a)(i), (b), (e), 96.

Free Trade Agreement between Canada and the United States of America, being Schedule, Part A of *Canada—United States Free Trade Agreement Implementation Act*, S.C. 1988, c. 65.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

United Steelworkers of America v. The Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd., Manager (1982), 83 CLLC 16,011; 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384; [1982] O.L.R.B. Rep. 1767; *Almeida v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 1 F.C. 266; (1990), 74 D.L.R. (4th) 674; 90 CLLC 14,045; 116 N.R. 161 (C.A.); *Quan v. Canada (Treasury Board)*, [1990] 2 F.C. 191; (1990), 90 CLLC 14,006; 107 N.R. 147 (C.A.).

CONSIDERED:

Decision CRTC 79-320: Renewal of the Canadian Broadcasting Corporation's Television and Radio Network Licences, April 30, 1979 (CRTC).

APPLICATION to set aside Canada Labour Relations Board decision that CBC violated paragraph 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*. Application dismissed.

COUNSEL:

Roy L. Heenan and Thomas Brady for applicant.

H. Scott Fairley and Johanne Tremblay for respondent Canada Labour Relations Board.

Paul J. Falzone for respondents Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists and Dale Goldhawk.

tique journalistique reflète une directive que la direction de la requérante donne à son personnel dans le but de respecter sa mission spéciale.

Le critère appliqué par le Conseil exigeait que l'on établisse l'existence d'un lien de causalité étroit entre le mobile de l'employeur et la mesure qu'il avait prise. Le Conseil a conclu que la violation de la politique journalistique ne justifiait pas la mesure prise par la Société. La Cour ne devrait pas modifier cette décision, qui relevait de la compétence du Conseil et qui n'était pas manifestement déraisonnable.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique qui constitue la partie A de l'annexe de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada—États-Unis*, L.C. 1988, ch. 65.

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 94(1)(a), (3)(a)(i), (b), (e), 96.

Loi sur la radiodiffusion, L.R.C. (1985), ch. B-9, art. 3d, 30(1).

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

United Steelworkers of America v. The Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd., Manager (1982), 83 CLLC 16,001; 1 C.L.R.B.R. (N.S.) 384; [1982] O.L.R.B. Rep. 1767; *Almeida c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 1 C.F. 266; (1990), 74 D.L.R. (4th) 674; 90 CLLC 14,045; 116 N.R. 161 (C.A.); *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1990] 2 C.F. 191; (1990), 90 CLLC 14,006; 107 N.R. 147 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Décision CRTC 79-320: Renouvellement des licences de réseaux de télévision et de radio de la Société Radio-Canada, 30 avril 1979 (CRTC).

DEMANDE d'annulation de la décision par laquelle le Conseil canadien des relations du travail a statué que la Société Radio-Canada a violé l'alinéa 94(1)(a) du *Code canadien du travail*. Demande rejetée.

AVOCATS:

Roy L. Heenan et Thomas Brady pour la requérante.

H. Scott Fairley et Johanne Tremblay pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

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

SOLICITORS:

Heenan, Blaikie, Montréal, for applicant.
Lang, Michener, Lawrence & Shaw, Toronto, for
 respondent Canada Labour Relations Board.

Pollit, Arnold, MacLean, Toronto, for respon-
 dents Alliance of Canadian Cinema, Television
 and Radio Artists and Dale Goldhawk.

*The following are the reasons for judgment ren-
 dered in English by*

DESJARDINS J.A.: The applicant, the Canadian
 Broadcasting Corporation (the "CBC"), seeks to have
 reviewed and set aside a decision of the Canada
 Labour Relations Board, dated December 20, 1990,
 in which the Board concluded that the CBC violated
 paragraph 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*¹ (the
 "Code") when it unlawfully coerced Mr. Dale
 Goldhawk, a broadcast journalist of long-standing
 with the CBC, into resigning his position as president
 of the respondent union.

Alliance of Canadian Cinema, Television and
 Radio Artists ("ACTRA"), is a major union organiza-
 tion involved with the scenic arts in English Canada.
 It is a strong advocate of the Canadian content rule
 for broadcasters and was a strong opponent of the
 Free Trade Agreement [*between Canada and the
 United States of America*, being Schedule, Part A of
 the *Canada—United States Free Trade Agreement
 Implementation Act*, S.C. 1988, c. 65.] ("FTA") with
 the U.S.A. Under its by-laws, the president is the
 official spokesperson of the policies pursued by the
 union.

In the late summer of 1988, in his capacity as
 ACTRA president, Mr. Dale Goldhawk wrote an arti-
 cle in the fall issue of the union's official publication
ACTRASCOPE which is generally distributed to its
 members. Under the heading "The President
 Reports", Mr. Goldhawk took a strong position
 against the Free Trade Agreement then being negoti-
 ated with the U.S.A. His article, entitled "Election

¹ R.S.C., 1985, c. L-2.

PROCUREURS:

Heenan, Blaikie, Montréal, pour la requérante.
Lang, Michener, Lawrence & Shaw, Toronto,
 pour l'intimé le Conseil canadien des relations
 du travail.

Pollit, Arnold, MacLean, Toronto, pour les
 intimés l'Alliance of Canadian Cinema, Televi-
 sion and Radio Artists et Dale Goldhawk.

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

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: La requérante, la
 Société Radio-Canada («la Société»), demande la
 révision et l'annulation d'une décision par laquelle le
 Conseil canadien des relations du travail a, le 20
 décembre 1990, conclu que la Société avait violé
 l'alinéa 94(1)a) du *Code canadien du travail*¹ (le
 «Code») en forçant illégalement M. Dale Goldhawk,
 qui était journaliste à la radio de la Société depuis de
 longues années, à démissionner de son poste de prési-
 dent du syndicat intimé.

L'Alliance of Canadian Cinema, Television and
 Radio Artists («l'ACTRA») est un important syndicat
 qui œuvre dans le domaine des arts de la scène au
 Canada anglais. C'est un ardent défenseur de la règle
 du contenu canadien applicable aux radiodiffuseurs et
 elle s'est fortement opposée à l'Accord de libre-
 échange canado-américain [*Accord de libre-échange
 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique* qui
 constitue la partie A de l'annexe de la *Loi de mise en
 œuvre de l'Accord de libre-échange Canada—États-
 Unis*, L.C. 1988, ch. 65.] («l'Accord»). Le règlement
 intérieur de l'ACTRA prévoit que son président est le
 porte-parole officiel des politiques du syndicat.

À la fin de l'été 1988, en sa qualité de président de
 l'ACTRA, M. Dale Goldhawk a écrit un article qui a
 été publié dans le numéro d'automne du journal offi-
 ciel du syndicat, *ACTRASCOPE*, qui est distribué à
 ses membres. Sous la rubrique «The President
 Reports», M. Goldhawk a pris énergiquement posi-
 tion contre l'Accord de libre-échange que le Canada
 était en train de négocier avec les États-Unis. Dans

¹ L.R.C. (1985), ch. L-2.

brings the trade debate to a boil”, attacked the free trade deal and invited the membership to mount a campaign opposing the deal. The country was then in the middle of a general election where free trade was a central issue. During that same period, Mr. Goldhawk hosted “Cross Country Checkup” a public affairs radio program broadcasted weekly nationwide on the CBC English network where the free trade issue had been regularly discussed.

son article intitulé «*Election brings the trade debate to a boil*» (Les élections amènent le débat sur le libre-échange au point critique), il attaquait l'accord de libre-échange et invitait les membres du syndicat à faire campagne pour s'y opposer. Le pays était alors au beau milieu d'une campagne électorale qui devait se conclure par des élections générales, et la question du libre-échange était au cœur du débat. Au cours de la même période, M. Goldhawk était l'animateur de «*Cross Country Checkup*», une émission hebdomadaire d'affaires publiques diffusée à travers tout le pays sur le réseau anglais de la radio de la Société Radio-Canada. La question du libre-échange y avait été régulièrement débattue.

The existence of Mr. Goldhawk's article came to the attention of the public in early November 1988 in a column by Mr. Charles Lynch appearing in the *Ottawa Citizen* and in the *Vancouver Province*. According to Mr. Lynch's column, who described himself as a “disgruntled 30-year member of ACTRA”, ACTRA had been campaigning since early 1988 to defeat the Free Trade Agreement and had “been deluging its members with literature urging leadership in the fight (against free trade)”. Mr. Lynch commented on Mr. Goldhawk's position with the CBC and with ACTRA in the following way:

Le public a été informé de l'existence de l'article de M. Goldhawk au début de novembre 1988 dans la chronique de Charles Lynch publiée dans l'*Ottawa Citizen* et le *Vancouver Province*. Dans sa chronique, M. Lynch, qui était membre de l'ACTRA depuis 30 ans et qui se qualifiait de [TRADUCTION] «membre mécontent», écrivait que l'ACTRA menait depuis le début de 1988 une campagne visant à faire échec à l'Accord de libre-échange. Selon lui, l'ACTRA avait [TRADUCTION] «inondé ses membres de documents les exhortant à prendre la tête de la lutte (contre le libre-échange)». Voici en quels termes M. Lynch a parlé des postes que M. Goldhawk occupait à la Société et à l'ACTRA:

But in his role as ACTRA president, he is part of the battle, and it is my submission that the listening public is entitled to disclosure of that fact during the airing of his program and other programs with heavy input from ACTRA members.

[TRADUCTION] À titre de président de l'ACTRA, il est engagé dans le débat et j'estime que les auditeurs ont le droit d'être mis au courant de ce fait au cours de la diffusion de son émission et de toute autre émission où la participation des membres de l'ACTRA est importante.

He concluded that he opposed his union using his money, he said:

Il a conclu qu'il s'opposait à ce que son syndicat utilise ses fonds:

... to bolster the anti-free trade case, and urging us to use all our efforts and all our special access to the channels of communication... That includes massive access to the CBC facilities as well as those of the other networks.

[TRADUCTION] ... pour appuyer la campagne menée contre le libre-échange en nous exhortant à déployer tous nos efforts et à nous servir de toutes nos entrées dans les médias [...] notamment en se servant abondamment des installations et des équipements de la Société ainsi qu'à ceux des autres réseaux.

Mr. Lynch's article was first brought to the attention of Mr. Alex Frame, the area head of current affairs for CBC Radio, by a producer from a CBC affiliate who wished to prepare an item on the inci-

L'existence de l'article de M. Lynch a d'abord été signalée à l'attention de M. Frame, le directeur régional des actualités à la radio de la Société, par un producteur d'une station affiliée de la Société qui voulait

dent with Mr. Goldhawk. This, in turn, prompted a series of meetings between Mr. Goldhawk and CBC representatives to determine the appropriate course of action in the circumstances. The CBC was concerned that Mr. Goldhawk's article in *ACTRASCOPE*, and more generally his public involvement as chairman of ACTRA, were in violation of the CBC's Journalistic Policy. Rather than making a decision on the matter right away, it was agreed, at Mr. Goldhawk's suggestion, that Mr. Goldhawk would withdraw from "Cross Country Checkup" until after election day. Mr. Goldhawk simultaneously took leave from any public involvement as chairman of ACTRA for the remainder of the campaign.

The CBC knew that Mr. Goldhawk was the president of ACTRA when they hired him. They did not, however, perceive it as being a problem at the time. Mr. Goldhawk was not the first union president hired as a host and it was only when he publicly identified himself with the controversial matter that the problem arose. The CBC was not concerned with the union taking a position on free trade, but became concerned when a member of their journalistic unit became a spokesperson on that issue.² On November 22, 1988, Mr. Goldhawk, without the official approval of his union, told the CBC he was prepared to give up his duties as public spokesman of ACTRA and remain its president in order to accommodate the CBC. CBC turned down that offer. It considered that Mr. Goldhawk was personally identified with a highly controversial subject that would be associated with his holding of any office in ACTRA. To satisfy the requirements of the CBC's Journalistic Policy, the CBC felt that Mr. Goldhawk had to sever all ties with the management of the union if he were to resume his position as host of "Cross Country Checkup". He was given the following alternatives: keep his office in ACTRA or keep his job as host of his show, but not both. Mr. Goldhawk chose to consult first his union officials and fellow journalists and, on November 23, 1988, Mr. Goldhawk tendered his resignation as ACTRA's president. He was soon called back by the CBC as host of "Cross Country Checkup".

² A.B., at p. 1329.

diffuser un reportage sur l'incident mettant en cause M. Goldhawk. La divulgation de cette information a, à son tour, mené à une série de rencontres entre M. Goldhawk et des représentants de la Société pour décider de la conduite à suivre dans les circonstances. La Société craignait que M. Goldhawk ne viole la politique journalistique de la Société par son article publié dans *ACTRASCOPE*, voire plus généralement par ses interventions publiques en tant que président de l'ACTRA. Plutôt que de trancher la question sur-le-champ, il a été convenu, à la suggestion de M. Goldhawk, que celui-ci se retirerait de «*Cross Country Checkup*» jusqu'après les élections. M. Goldhawk a en même temps mis fin à toutes ses interventions publiques à titre de président de l'ACTRA pour le reste de la campagne électorale.

La Société savait que M. Goldhawk était le président de l'ACTRA lorsqu'elle l'a embauché. Elle n'envisageait pas alors que cela pourrait causer un problème. M. Goldhawk n'était pas le premier président d'un syndicat à être embauché comme animateur et le problème ne s'est posé que lorsqu'il s'est publiquement prononcé sur la question controversée. La Société ne s'est pas inquiétée de voir le syndicat prendre position sur le libre-échange, mais elle a commencé à s'inquiéter lorsqu'un membre de son équipe de journalistes est devenu le porte-parole du syndicat sur cette question². Le 22 novembre 1988, sans avoir obtenu l'approbation officielle de son syndicat, M. Goldhawk a fait savoir à la Société qu'il était disposé à renoncer à agir comme porte-parole de l'ACTRA tout en demeurant le président pour satisfaire la Société. La Société a rejeté cette offre. Elle a jugé que M. Goldhawk était associé personnellement à une question très controversée qui serait reliée au fait qu'il occupait un poste au sein de l'ACTRA. Pour satisfaire aux exigences de sa politique journalistique, la Société s'est dite d'avis que M. Goldhawk devait couper tous les ponts avec la direction du syndicat s'il voulait reprendre son poste d'animateur de «*Cross Country Checkup*». On l'a mis devant l'alternative suivante: ou bien il gardait son poste à l'ACTRA ou bien il conservait son emploi comme animateur de son émission, mais pas les deux. M. Goldhawk a décidé de consulter d'abord les dirigeants de son syndicat et des collègues journalistes

² Dossier d'appel, à la p. 1329.

et, le 23 novembre 1988, il a remis sa démission comme président de l'ACTRA. Il a été peu de temps après rappelé par la Société pour animer «*Cross Country Checkup*».

a

ACTRA later filed a complaint against the CBC alleging violations of paragraphs 94(1)(a), 94(3)(b), 94(3)(e), subparagraph 94(3)(a)(i) and section 96 of the Code.

L'ACTRA a par la suite déposé une plainte dans laquelle elle reprochait à la Société d'avoir violé les alinéas 94(1)a), 94(3)b), 94(3)e), le sous-alinéa b) 94(3)a)(i) et l'article 96 du Code.

The evidence before the Board

The CBC offered as a defence that, because of its unique mandate under the *Broadcasting Act*,³ certain conditions, under which journalism was practised at the CBC, had to be followed so as to reflect CBC's long-standing policy of impartiality and safeguards against any risk of bias or perception of bias by the public. It referred to its Journalistic Policy, currently published in a 130-page manual, which states, *inter alia*, that the CBC program policy rests on certain premises which express the Corporation's philosophy,⁴ namely that (a) the air belongs to the people, who are entitled to hear the principal points of view on all questions of importance; (b) the air must not fall under the control of any individuals or groups influential because of their special position; (c) the full interchange of opinion is one of the principal safeguards of free institutions; (d) the Corporation maintains and exercises editorial authority, control

Les éléments de preuve présentés au Conseil

La Société a excipé du fait qu'à cause de la mission unique dont elle est chargée aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*³, l'exercice du journalisme à la Société devrait être assujéti à certaines conditions de manière à refléter la politique d'impartialité établie depuis longtemps par la Société ainsi que les mesures prises par la Société pour éviter tout risque de parti pris ou de perception de parti pris de la part du public. Elle s'est référée à sa politique journalistique, qui se présente actuellement sous la forme d'un manuel de 129 pages dans lequel il est notamment déclaré que la politique suivie par la Société au sujet de ses émissions repose sur certains principes qui caractérisent la philosophie de la Société⁴, à savoir: a) les ondes appartiennent à tous, et chaque citoyen a le droit de connaître les principaux points de vue sur toute question d'importance; b) les ondes doivent échapper à la domination de tout individu ou groupe

³ R.S.C., 1985, c. B-9. S. 30(1) reads in part:

30. (1) The Corporation is established for the purpose of providing the national broadcasting service contemplated by section 3, in accordance with the conditions of any licence or licences issued to it by the Commission and subject to any applicable regulations of the Commission, and for that purpose the Corporation has power to . . . [Emphasis added.]

S. 3(d) reads in part:

3. . . .

(d) the programming provided by the Canadian broadcasting system should be varied and comprehensive and should provide reasonable, balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public concern, and the programming provided by each broadcaster should be of high standard, using predominantly Canadian creative and other resources; [Emphasis added.]

Although that Act was repealed by S.C. 1991, c. 11, s. 89, it was the 1985 version that was in force at the time of the decision under review.

⁴ A.B., at p. 1335.

³ L.R.C. (1985), ch. B-9. Voici un extrait du paragraphe 30(1):

30. (1) La Société a pour mission de fournir le service national de radiodiffusion prévu à l'article 3, en se conformant aux conditions des licences qui lui sont attribuées par le Conseil et sous réserve des règlements de celui-ci. À cette fin, elle peut: [C'est moi qui souligne.]

L'alinéa 3d) est ainsi libellé:

3. . . .

d) la programmation su système canadien de radiodiffusion devrait être aussi variée et diversifiée que possible et permettre, de manière raisonnable et équilibrée, l'expression d'opinions divergentes sur des sujets d'intérêt public, et la programmation de chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement les ressources canadiennes créatrices et autres; [C'est moi qui souligne.]

Bien que cette loi ait été abrogée par L.C. 1991, ch. 11, art. 89, c'est la version de 1985 qui était en vigueur à l'époque de la décision à l'examen.

⁴ Dossier d'appel, à la p. 1335.

and responsibility for the content of all programs broadcast on its facilities; (e) the Corporation itself takes no editorial position in its programming.

In order to attain balance of fairness in the handling of information programming, the Journalistic Policy states:⁵

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

It requires that, in order to maintain their credibility, on-air personnel, as well as those who edit, produce or manage CBC programs, must avoid publicly identifying themselves in any way with partisan statements or actions on controversial matters.

The document adds:⁶

In an open society, an essential attribute of a journalistic organization is that both it and its journalists be perceived as credible by the public. Credibility is dependent not only on qualities such as accuracy and fairness in reporting and presentation, but also upon avoidance by both the organization and its journalists of associations or contacts which could reasonably give rise to perceptions of partiality. Any situations which could cause reasonable apprehension that a journalist or the organization is biased or under the influence of any pressure group, whether ideological, political, financial, social or cultural, must be avoided.

In the engagement and assignment of persons working in information programs, the organization must be sensitive to their published views, their personal involvements and their associations and backgrounds in order to avoid any perception of bias or of susceptibility to undue influence in the execution of their professional responsibilities. [Emphasis added by the Board.]

The Board allowed the filing by the CBC of the testimony given before the CRTC in 1977, by Mr. Marc Thibault, then head of News for Radio-Canada.

⁵ A.B., at p. 1336.

⁶ A.B., at p. 1337.

dont l'influence dépend de sa situation particulière; c) la libre circulation des idées et des opinions est l'une des principales garanties de la liberté des institutions; d) la Société garde son autorité éditoriale et l'exerce ^a sur le contenu de toutes les émissions qu'elle diffuse; elle en a le contrôle et s'en tient responsable; e) la Société ne prend pas de position éditoriale dans sa programmation.

^b Pour atteindre un équilibre en matière d'équité dans le traitement des émissions d'information, la politique journalistique déclare⁵:

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

^d La politique journalistique prévoit que, pour demeurer crédibles, le personnel à l'antenne et ceux à qui la Société confie le montage, la production ou la gestion de ses émissions doivent éviter de s'identifier publiquement, de quelque façon que ce soit, à des ^e déclarations partisans ou à des initiatives sur des sujets controversés.

Le document précise également⁶:

^f Dans une société ouverte, il est essentiel que le public perçoive comme crédible une entreprise de presse et ses journalistes. La crédibilité dépend non seulement de qualités comme l'exactitude et l'impartialité du reportage et de la présentation, mais encore de l'abstention par l'entreprise et les journalistes de tout contact ou association qui pourrait avec raison laisser croire à leur partialité. Il faut éviter toute situation qui ferait craindre ^g que l'entreprise ou le journaliste sont biaisés ou influencés par des groupes de pression, qu'ils soient idéologiques, politiques, économiques, sociaux ou culturels.

^h Dans le recrutement et l'affectation de son personnel en information, l'entreprise doit tenir compte des activités ou associations personnelles, des opinions exprimées publiquement et des antécédents de chacun afin d'éviter qu'on perçoive, dans son champ d'activité professionnelle, du parti pris ou le risque d'influences indues. [Soulignement du Conseil.] ⁱ

Le Conseil a autorisé la Société à déposer en preuve le témoignage présenté en 1977 devant le CRTC par M. Marc Thibault, qui était alors chef du

⁵ Dossier d'appel, à la p. 1336.

⁶ Dossier d'appel, à la p. 1337.

Mr. Thibault's evidence was given in the context of the then upcoming Quebec referendum where the CBC was under fire before the CRTC for a perceived lack of impartiality and the weakness of its journalistic standards. In his opinion, the Corporation, in its capacity as national broadcaster, was distinct from private broadcasting organizations in many respects. This uniqueness of the CBC was, in Mr. Thibault's view, vested in its governing statute. As Mr. Thibault explained:⁷

[TRANSLATION] Needless to say, a Corporation journalist is prohibited from using the network, directly or indirectly, to promote his personal views or options. [Emphasis added by the Board.]

Mr. Thibault testified about Radio-Canada's long-standing policy and safeguards against any risk of bias or perception of bias by the public. He told the CRTC about past occurrences involving the policy against the perception of bias and concluded:⁸

[TRANSLATION] ... our golden rule: the public perception that our colleagues are impartial was as important to us as the impartiality itself in carrying out their duties on our programs.

The Board heard also witnesses called by ACTRA to comment on journalistic policies and ethics.

The Board's decision

A majority of the Board found the applicant in violation of the unfair labour practice provision under paragraph 94(1)(a) of the Code.⁹ The majority stated that, under paragraph 94(1)(a), it was not necessary to establish an anti-union *animus* or an intention to discriminate on the part of the employer. That provision called for an objective test first concerned with the effect of the employer's actions on the legitimate

⁷ A.B., at p. 1340.

⁸ A.B., at p. 1342.

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

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

service des nouvelles à Radio-Canada. M. Thibault avait témoigné dans le contexte du référendum qui était alors à la veille de se tenir au Québec. La Société faisait l'objet de vives critiques devant le CRTC. On lui reprochait son manque de partialité et la faiblesse de ses normes journalistiques. M. Thibault s'était dit d'avis qu'en tant que service national de radiodiffusion, la Société se distinguait à bien des égards des entreprises privées de radiodiffusion. Ce caractère unique de la Société s'expliquait, selon M. Thibault, par la loi qui la régissait. Ainsi que M. Thibault l'a expliqué⁷:

Il est interdit, il va de soi, au journaliste de la Société de se servir des ondes pour y promouvoir ses idées ou ses options personnelles, directement ou indirectement. [Soufflement du Conseil.]

M. Thibault a témoigné au sujet de la politique établie depuis longtemps par Radio-Canada et des mesures que Radio-Canada avait prises pour éviter tout risque de parti pris ou de perception de parti pris de la part du public. Il a fait état devant le CRTC de cas mettant en jeu la politique destinée à éviter toute apparence de partialité et a conclu en disant⁸:

... notre règle d'or: la perception par le public de l'impartialité de nos collaborateurs nous était tout aussi précieuse que cette impartialité même dans l'exercice de leurs fonctions à l'intérieur de nos émissions.

Le Conseil a également entendu des témoins que l'ACTRA a convoqués pour qu'ils commentent les politiques et les règles de déontologie journalistiques.

g La décision du Conseil

À la majorité, le Conseil a conclu que la requérante avait violé les dispositions relatives aux pratiques déloyales de travail qui sont énoncées à l'alinéa 94(1)(a) du Code⁹. La majorité a déclaré que, pour l'application de l'alinéa 94(1)(a), il n'est pas nécessaire d'établir l'existence d'un sentiment anti-syndical ou l'intention de la part l'employeur de faire des distinctions injustes. Cette disposition exige l'appli-

⁷ Dossier d'appel, à la p. 1340.

⁸ Dossier d'appel, à la p. 1342.

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

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

rights of employees or their unions. It did not, however, impose the burden of proof on the employer.

The majority found that Mr. Goldhawk was engaged in a lawful union activity contemplated by article 8 of the Code when, as president of his union, he wrote his article in *ACTRASCOPE*.

Two reasons were given.

Firstly, according to earlier decisions of the Board, declarations to the media by union officials were part of union administration and representation. That right, however, was not absolute and had to be exercised within certain limits which depended on each factual situation. Mr. Goldhawk's article was published in the union's newsletter and was aimed at a limited union readership. It seemed reasonable to assume that under the Code a union president could at least say to his troops, verbally or in writing, what he could say to the public at large.¹⁰ Moreover, Mr. Goldhawk's article was published in a union's paper aimed at its membership in a context where he was gathering support within the union for a position it had officially adopted. To find otherwise would imply that the Board was questioning the right of the union to take that position, in the first place, an argument that had not even been raised before them.¹¹

Secondly, relying on section 3 of "Convention No. 87 of the International Labour Organization concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize", referred to in the preamble of the Code, the majority concluded that, when a union finds that a government's economic policy such as free trade constitutes a threat or a benefit to its membership, an article on that subject appearing in a union publication was a lawful union activity under the Code. It stated:¹²

¹⁰ A.B., at p. 1363.

¹¹ A.B., at p. 1373.

¹² A.B., at p. 1384.

cation d'un critère objectif axé principalement sur l'effet des mesures prises par l'employeur sur les droits légitimes des employés ou de leur syndicat. En revanche, elle ne fait pas reposer la charge de la preuve sur l'employeur.

La majorité a conclu que M. Goldhawk se livrait à une activité syndicale licite au sens de l'article 8 du Code en signant, en sa qualité de président de son syndicat, l'article qu'il a publié dans *ACTRASCOPE*.

Le Conseil a exposé deux motifs pour justifier cette conclusion.

En premier lieu, il ressort de la jurisprudence du Conseil que les déclarations faites aux médias par les dirigeants syndicaux s'inscrivent dans l'administration des syndicats et dans la représentation de leurs membres. Toutefois, ce droit n'est pas absolu et comporte certaines limites, qui sont fonction des circonstances de chaque espèce. L'article de M. Goldhawk a été publié dans le bulletin d'information du syndicat et était destiné à un nombre de lecteurs limité au sein du syndicat. Il semble raisonnable de supposer que le Code autorise à tout le moins le président d'un syndicat à dire oralement ou par écrit à ses troupes ce qu'il peut dire au grand public¹⁰. De plus, l'article de M. Goldhawk a été publié dans un bulletin syndical destiné aux membres du syndicat dans le contexte d'une campagne visant à recueillir leur appui à l'égard d'une position prise officiellement par le syndicat. Juger autrement reviendrait à remettre en question le droit même du syndicat d'avoir adopté cette position, argument qui n'avait même jamais été soulevé devant le Conseil¹¹.

En second lieu, se fondant sur l'article 3 de la «Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical» mentionnée dans le préambule du Code, la majorité a conclu que lorsqu'un syndicat juge qu'une politique économique du gouvernement, comme le libre-échange, est dangereuse ou avantageuse pour ses membres, la parution dans une publication syndicale d'un article sur ce sujet est une activité syndicale licite au sens du Code. Elle a déclaré¹²:

¹⁰ Dossier d'appel, à la p. 1363.

¹¹ Dossier d'appel, à la p. 1373.

¹² Dossier d'appel, à la p. 1384.

For the majority, Mr. Goldhawk's article was related to the interests of the collectivity of the union and was neither reckless nor maliciously untrue so as to lose the Code's protection. To use the words of the International Labour Organization, it did not, exceed "the admissible limits of controversy," which necessarily means that union publications can be controversial.

The majority rejected the CBC's argument that its Journalistic Policy constituted a valid justification for the decision it took *vis-à-vis* Mr. Goldhawk. The majority recognized that CBC had a legitimate intent to protect its own integrity and impartiality through the implementation of a Journalistic Policy which it characterized as an internal code of behavior.¹³ Yet, its particular application ought to be compatible with CBC's statutory obligations found in the Code.¹⁴ The majority stated:¹⁵

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

ACTRA, clearly has the right to freely designate who will act on its behalf. CBC's decision practically forced ACTRA to adjust its internal rules according to the Journalistic Policy and to reorganize its affairs. If the unit represented by ACTRA were only composed of on-air journalists, ACTRA would have simply been paralysed. In the instant case, even though ACTRA could operate otherwise, its very definite right to choose its leader was seriously curtailed by CBC's decision. Past experience within the CBC shows that other means, such as on-air disclosure, were used to ensure the public's right to impartiality. Further, we do not see how Mr. Goldhawk's forced resignation made him less identifiable with a controversial issue than before. In fact, it could be argued at least in the

Pour la majorité, l'article de M. Goldhawk était lié aux intérêts des membres du syndicat dans leur ensemble: rien dans ses dires n'était téméraire, ni malveillant au point de le priver de la protection du Code. Pour reprendre les termes mêmes de l'Organisation internationale du travail, il n'a pas «dépassé les limites admissibles de la polémique», ce qui signifie de toute évidence que les publications syndicales peuvent porter à polémique.

La majorité a rejeté l'argument de la Société suivant lequel sa politique journalistique constituait une justification valable de la décision qu'elle avait prise au sujet de M. Goldhawk. La majorité a reconnu que la Société avait l'intention légitime de protéger son intégrité et son impartialité en se dotant d'une politique journalistique qu'elle a qualifiée de code de conduite interne¹³. Son application particulière devrait pourtant être compatible avec les obligations légales auxquelles le Code assujettit la Société¹⁴. La majorité a déclaré¹⁵:

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

ACTRA a de toute évidence le droit de désigner librement les personnes chargées d'agir en son nom. La décision de la Société a virtuellement forcé ACTRA à adapter ses règles internes de fonctionnement à la politique journalistique et à se réorganiser. Si l'unité de négociation représentée par ACTRA n'avait été composée que de journalistes de la radio et de la télévision, ACTRA aurait tout simplement été paralysée. En l'espèce, et même si ACTRA pouvait fonctionner autrement, son droit très clair de choisir son dirigeant a été sérieusement miné par le geste de la Société. Dans le passé, la Société a utilisé d'autres moyens, tels qu'une divulgation en ondes, pour garantir le droit du public à l'impartialité des journalistes. Sur-tout, nous ne voyons pas en quoi la démission forcée de M.

¹³ A.B., at p. 1387.

¹⁴ A.B., at p. 1381.

¹⁵ A.B., at pp. 1382-1383.

¹³ Dossier d'appel, à la p. 1387.

¹⁴ Dossier d'appel, à la p. 1381.

¹⁵ Dossier d'appel, aux p. 1382 et 1383.

eyes of some, that he was sacrificed to free trade and in that sense that he is still very much identified with the issue, regardless of his resigning his union office.

With regard to the effect of the applicant's decision, the majority further commented:¹⁶

The effect of CBC's decision with respect to Mr. Goldhawk is to prevent in fact a CBC journalist from chairing ACTRA, insofar as the chairmanship would comprise the duty to act as union spokesperson. That latter responsibility is by definition likely to expose whoever holds it to engage or to become involved in controversies of all sorts. If compliance with the Journalistic Policy means never being involved publicly in matters of controversy even in an official union capacity, then it becomes all but impossible, with such a far reaching application, to reconcile that policy with the basic freedom of unions to choose their officials and adopt their statutes and by-laws. With respect, this by itself constitutes a violation of the Code (*Maritime Employers' Association, supra*). The statutory right of an employer to organize its business cannot be so broadly interpreted as to allow such a direct infringement on the statutory rights of employees to run their unions without interference.

It added:¹⁷

Failing clear statutory provisions to the contrary, we find CBC employees and their unions have the same rights under the Code as those enjoyed by employees of the other employers governed by the Code.

With respect to the competing legitimate interests to be balanced and the application of the balancing test, the majority stated:¹⁸

Finally, after having considered all the evidence, we do not find that CBC had compelling business reasons to ask Mr. Goldhawk to resign from ACTRA as a condition precedent to his continuing to host "Cross Country Checkup". As shown by its past practice, CBC never considered the statutory rights conferred by the Code. In requiring Mr. Goldhawk's resignation from ACTRA, CBC did not try to reconcile its own legitimate business concerns with its employees' own legitimate statutory union rights. Finally, CBC has failed to show any convincing causal relationship between Mr. Goldhawk's personally holding office in ACTRA after November 22, 1988, and the CBC's image of impartiality, given that ACTRA has not changed its position on free trade and is still the bargaining agent of some of CBC's journalists, including Mr. Goldhawk.

Goldhawk a pu moins bien le dissocier plus qu'auparavant d'une question controversée. Certains pourraient même soutenir que M. Goldhawk a été sacrifié sur l'autel du libre-échange, et qu'en ce sens il demeure associé de très près à cette question, sans égard à sa démission comme président du syndicat.

En ce qui concerne l'effet de la décision de la requérante, la majorité a également fait observer¹⁶:

La décision que la Société a prise à l'égard de M. Goldhawk a eu pour effet d'empêcher un de ses journalistes d'être président d'ACTRA, dans la mesure où la présidence implique le devoir d'agir comme porte-parole du syndicat. Par définition, le devoir de porte-parole expose quiconque l'exerce à s'engager dans des polémiques de toutes sortes, ou à y être mêlé. Si le respect de la politique journalistique exige de ne jamais être mêlé publiquement à une affaire controversée, même à titre de dirigeant syndical, alors il devient quasi impossible, devant une application aussi large, de concilier cette politique et la liberté fondamentale des syndicats de choisir leurs dirigeants et d'adopter leurs propres statuts et règlements. Avec respect, c'est là même une violation du Code (*Association des employeurs maritimes, supra*). Le droit que la loi reconnaît à l'employeur de diriger son entreprise ne peut être interprété si largement qu'il lui permette de porter directement atteinte aux droits tout aussi reconnus par la loi qu'ont les employés d'administrer leur syndicat sans ingérence.

Elle a ajouté¹⁷:

En l'absence de dispositions législatives indiquant clairement le contraire, nous concluons que le Code donne aux employés de la Société et à leurs syndicats les mêmes droits que ceux qu'il donne aux employés des autres employeurs assujettis aux mêmes dispositions.

Au sujet de l'équilibre à faire entre les intérêts divergents légitimes en présence et de l'application du critère de la mise en équilibre, la majorité a déclaré¹⁸:

Enfin, après avoir étudié toute la preuve, nous concluons que la Société n'avait pas de motif impérieux de demander à M. Goldhawk de démissionner d'ACTRA s'il voulait conserver son emploi d'animateur de «Cross Country Checkup». Les cas passés invoqués par la Société ne démontrent pas que la Société ait jamais tenu compte des droits conférés par le Code. En exigeant que M. Goldhawk démissionne carrément d'ACTRA, la Société n'a pas tenté de concilier ses préoccupations légitimes avec les droits syndicaux de ses employés, pourtant reconnus par le Code et tout aussi légitimes. Enfin, la Société n'a pas prouvé de manière le moins bien convaincante en quoi le fait pour M. Goldhawk de conserver son mandat syndical au sein d'ACTRA après le 22 novembre 1988 portait atteinte à l'image d'impartialité de Radio-Canada, surtout quand on sait qu'ACTRA n'a pas changé d'opinion sur le

¹⁶ A.B., at p. 1385.

¹⁷ A.B., at p. 1386.

¹⁸ A.B., at pp. 1387-1388.

¹⁶ Dossier d'appel, à la p. 1385.

¹⁷ Dossier d'appel, à la p. 1386.

¹⁸ Dossier d'appel, aux p. 1387 et 1388.

The dissenting member concluded otherwise. She in particular disagreed with the majority on the question of what constituted interference with the activities of a trade union. She felt no such interference occurred. The protection afforded by the unfair practice provisions of the Code did not extend to all lawful activities of trade unions. In her view, the Board's mandate was derived exclusively from the Code and was restricted to matters involving the Code's collective agreement regime and the general relationship between a union, as exclusive bargaining agent for employees, and an employer. The free trade issue concerned the Government of Canada, the political parties and the electorate of Canada. The free trade debate was not an issue between ACTRA and the CBC in the context of their collective bargaining relationship or their general labour relations. Therefore, the activities of ACTRA or its officers, with respect to this political issue, did not enjoy the protection of the unfair practice provisions of the Code.

The applicant's submission

The applicant pleads that the Board has exceeded its jurisdiction by applying the unfair labour practice provisions of the Code to protect partisan political activities by ACTRA which were wholly divorced from the collective bargaining process; by wrongly interpreting or by failing to consider or apply the provisions of the *Broadcasting Act* under which the Journalistic Policy was established; by wrongly interpreting its Journalistic Policy which was an essential basis for its defence; and by giving an unreasonable interpretation to the provisions of subsection 94(1) of the Code in finding that the applicant's requirement of public political neutrality on the part of its journalists was either participation in or interference with the formation or administration of a trade union.

libre-échange et qu'elle demeure l'agent négociateur d'un grand nombre de journalistes de la Société, dont M. Goldhawk.

La membre dissidente en est venue à une conclusion différente. Elle s'est notamment dissociée de la majorité sur la question de savoir ce qui constitue une intervention dans les activités d'un syndicat. Elle a estimé qu'il n'y avait pas eu d'intervention de ce genre. Selon elle, la protection accordée par les dispositions du Code relatives aux pratiques déloyales de travail ne s'étend pas à toutes les activités licites des syndicats. À son avis, le mandat du Conseil vient exclusivement du Code et se limite aux questions liées au régime de négociation collective prévu par le Code et à la relation globale entre le syndicat, en tant qu'agent négociateur exclusif des employés, et l'employeur. La question du libre-échange intéressait le gouvernement du Canada, les partis politiques et l'électorat canadien. Le débat sur le libre-échange n'était pas à l'ordre du jour des discussions entre l'ACTRA et la Société dans le contexte de leur relation de négociation collective ou dans le contexte global des relations de travail. Les activités liées à cette question de nature politique auxquelles l'ACTRA ou ses dirigeants se sont livrés ne peuvent donc pas bénéficier de la protection des dispositions du Code relatives aux pratiques déloyales de travail.

f Thèse de la requérante

La requérante prétend que le Conseil a outrepassé sa compétence 1) en appliquant les dispositions du Code relatives aux pratiques déloyales de travail pour protéger des activités politiques partisans de l'ACTRA qui étaient entièrement étrangères au processus de négociation collective; 2) en donnant une interprétation erronée des dispositions de la *Loi sur la radio-diffusion* sous le régime desquelles la politique journalistique avait été établie, en ne tenant pas compte des dispositions en question ou en ne les appliquant pas; 3) en donnant une interprétation erronée de sa politique journalistique, laquelle constituait un des fondements essentiels de sa défense; 4) en donnant une interprétation déraisonnable des dispositions du paragraphe 94(1) du Code en concluant qu'en obligeant ses journalistes à faire preuve de neutralité politique en public, la Société avait participé à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou était intervenue dans sa formation ou son administration.

In essence, the argument of the applicant is that its Journalistic Policy has been developed in order to fulfill its special mandate under subsection 30(1) of the *Broadcasting Act* and that, at each renewal of its licence, the CRTC reviews the performance of the CBC in the light of earlier recommendations. The Board failed to give effect to the applicant's statutory duties since it simply considered "management rights" alone as a possible basis for limitations on union activities. It wrongly qualified the Journalistic Policy as the mere corporate code of behavior aimed at helping the applicant to be perceived as an impartial broadcaster. Moreover, says the applicant, the Code does not apply to all activities which a trade union may lawfully undertake, but only to those activities which relate to the organization of employees for collective bargaining with their employer and the negotiations and administration of collective agreements between employers and trade unions. The respondent Goldhawk violated the applicant's Journalistic Policy by taking a public partisan position on a controversial political matter which was wholly unrelated to any facets of collective bargaining between the applicant and the trade union of which he was president and official spokesperson. His partisan position was a matter manifestly beyond the scope of the Code. Both *United Steelworkers of America v. The Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd., Manager*¹⁹ and our decision in *Almeida v. Canada (Treasury Board)*²⁰ were cited in support of its position.

Analysis

The Board was within its jurisdiction when it embarked on the question as to whether the applicant had engaged in unfair labour practice. The act of coercing the president of a union to resign because of statements made in his capacity as president and spokesperson of that union can reasonably be viewed *prima facie* as an act of interference with the administration of a trade union within the meaning of paragraph 94(1)(a) of the *Canada Labour Code*. That

¹⁹ (1982), 83 CLLC 16,011 (Ont. L.R.B.).

²⁰ [1991] 1 F.C. 266 (C.A.).

La requérante soutient essentiellement qu'elle a élaboré sa politique journalistique pour s'acquitter de la mission spéciale dont elle est chargée aux termes du paragraphe 30(1) de la *Loi sur la radiodiffusion* et qu'à chaque renouvellement de la licence de la Société, le CRTC examine comment la Société s'est acquittée de sa mission en tenant compte des recommandations déjà formulées. Le Conseil n'a pas donné effet aux obligations légales de la requérante étant donné qu'il n'a tenu compte que des «droits de la direction» comme fondement possible des limites apportées aux activités syndicales. Il a qualifié à tort la politique journalistique de simple code de conduite interne de la Société visant à aider celle-ci à être perçue comme un service impartial de radiodiffusion. La requérante prétend en outre que le Code ne s'applique pas à toutes les activités qu'un syndicat peut légalement entreprendre, mais uniquement aux activités qui se rapportent à l'organisation des employés en vue de la négociation collective avec leur employeur et aux négociations et à l'application des conventions collectives conclues entre les employeurs et les syndicats. L'intimé Goldhawk a violé la politique journalistique de la requérante en adoptant publiquement une position partisane sur une question politique controversée qui n'avait absolument rien à voir avec un aspect quelconque de la négociation collective entre la requérante et le syndicat dont il était le président et le porte-parole officiel. Sa prise de position partisane était une question qui débordait manifestement le cadre du Code. La décision *United Steelworkers of America v. The Adams Mine, Cliffs of Canada Ltd., Manager*¹⁹ et l'arrêt *Almeida c. Canada (Conseil du Trésor)*²⁰ ont tous les deux été cités à l'appui de cette thèse.

Analyse

Le Conseil a respecté les limites de sa compétence en examinant la question de savoir si la requérante s'était livrée à des activités syndicales déloyales. Le fait de forcer le président d'un syndicat à démissionner à cause de déclarations faites en sa qualité de président et de porte-parole de ce syndicat peut raisonnablement être considéré à première vue comme une intervention dans l'administration d'un syndicat au sens de l'alinéa 94(1)a) du *Code canadien du travail*.

¹⁹ (1982), 83 CLLC 16,011 (C.R.T. Ont.).

²⁰ [1991] 1 C.F. 266 (C.A.).

being so, and pursuant to the test set by the Board in previous decisions, the burden rested on the CBC to show compelling and justifiable business reasons warranting its action in order to escape paragraph 94(1)(a).

The applicant claims it had no choice except to take the course of action it did on account of its special mandate under the *Broadcasting Act*. While it is true that the CRTC did comment over the years on CBC's efforts to fulfill its mandate, and again in 1979, at the time of the renewal of the CBC's broadcasting licence,²¹ it is unclear whether the CBC's Journalistic Policy, as formulated, is mandated by the *Broadcasting Act*. Furthermore, the CRTC has never made the compliance with the Journalistic Policy a condition for the granting of the renewal of the CBC's licence. The most that can be said about the Journalistic Policy is that it reflects a management directive by the applicant to its employees in an effort to comply with its special mandate.

The test applied by the Board then requires that a close causal relationship between the employer's reason and action be established. In the case at bar, the reasons advanced by the CBC, namely the violation of its Journalistic Policy, were canvassed by the Board, a majority of which found that it did not jus-

²¹ See "Decision CRTC 79-320: Renewal of the Canadian Broadcasting Corporation's Television and Radio Network Licences" Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (April 30, 1979), at pp. 63-64:

SUMMARY OR RECOMMENDATIONS

Objectivity in News and Public Affairs Programming

The public must be able to expect, from its national radio and broadcasting services, a fair, full and objective discussion of national and international events through a diversified news and public affairs program service. Further the public must be able to feel that it has access to, and is heard by, those who make and manage the programs of the CBC. The Commission recommends to the Corporation that it continue its efforts in this direction and strive further to improve its liaison with the Canadian public.

Dans ces conditions, et conformément au critère déjà posé par le Conseil dans ses décisions, c'est à la Société qu'il incombe, pour pouvoir échapper à l'alinéa 94(1)a), de démontrer l'existence de motifs impérieux et légitimes qui étaient liés au service et qui justifiaient la mesure qu'elle avait prise.

La requérante prétend qu'elle n'avait d'autre choix que d'adopter la ligne de conduite qu'elle a suivie en raison de la mission spéciale dont elle est chargée aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*. Même s'il est vrai que le CRTC a formulé des commentaires au fil des ans—et à nouveau en 1979, au moment du renouvellement de la licence de radiodiffusion de la Société²¹—au sujet des efforts déployés par la Société pour s'acquitter de sa mission, on ne sait pas avec certitude si, telle qu'elle est formulée, la politique journalistique de Radio-Canada respecte le cadre de la *Loi sur la radiodiffusion*. De plus, le CRTC n'a jamais assujéti l'octroi du renouvellement d'une licence de la Société à l'observation de la politique journalistique. Le plus qu'on puisse dire au sujet de la politique journalistique est qu'elle reflète une directive que la direction de la requérante donne à son personnel dans le but de respecter sa mission spéciale.

Le critère appliqué par le Conseil exige ensuite que l'on établisse l'existence d'un lien de causalité étroit entre le mobile de l'employeur et la mesure qu'il a prise. En l'espèce, les motifs avancés par la Société, à savoir la violation de sa politique journalistique, ont été analysés par le Conseil qui a conclu, à la majorité,

²¹ Voir la décision CRTC 79-320 rendue le 30 avril 1979 par le CRTC au sujet du «Renouvellement des licences de réseaux de télévision et de radio de la Société Radio-Canada», aux p. 71 et 72:

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Objectivité dans les émissions d'information et d'affaires publiques

Le public doit pouvoir compter sur son service national de radiodiffusion pour une présentation complète et impartiale des événements nationaux et internationaux, grâce à un service d'émissions d'affaires publiques et d'informations diversifié et objectif, aussi bien à la radio qu'à la télévision. Il doit également avoir l'impression qu'il a accès et est entendu par ceux qui produisent et gèrent des émissions de la Société. Nous recommandons à la Société de poursuivre ses efforts dans ce sens et à cette fin, de faire un effort supplémentaire pour améliorer ses rapports avec le public canadien.

tify the action taken by the CBC. Whether or not I agree with the view of the majority, it is one which was within its domain to reach and which was not reached in a patently unreasonable manner.

The two cases cited by the applicant have no bearing on the issue before us which is one of a union president *vis-à-vis* his employer. The first, *Almeida v. Canada (Treasury Board)*²² dealt with the nature of messages reproduced on buttons worn by employees on the employers' premises. That case and *Quan v. Canada (Treasury Board)*,²³ commented on in *Almeida*, stand for the proposition that the nature of the message conveyed has a bearing on whether the wearing of such buttons are lawful activities protected under the *Public Service Staff Relations Act* [R.S.C., 1985, c. P-35]. The second, *United Steelworkers of America v. The Adams Mine* related to political activities engaged by union members on the employer's premises. The Ontario Labour Relations Board declined jurisdiction to hear an action by the union against the employer, which had prohibited canvassing on company property, because the Board was of the view that, in the circumstances of that case, the activities were too remotely connected, if at all, to the bargaining process. Both cases related to issues of jurisdiction under labour legislation. They involved no balancing of competing legitimate interests.

For all these reasons, I would dismiss this application.

DÉCARY J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.A.: I have had the privilege of reading the reasons for judgment prepared by my colleague Desjardins J.A. I agree with her conclusion.

²² [1991] 1 F.C. 266 (C.A.).

²³ [1990] 2 F.C. 191 (C.A.).

qu'elle ne justifiait pas la mesure prise par la Société. Que je sois ou non d'accord avec l'opinion de la majorité, j'estime qu'il lui était loisible d'en venir à cette conclusion, qui n'a pas été tirée de façon manifestement déraisonnable.

Les deux décisions citées par la requérante n'ont aucun rapport avec la question qui nous est soumise et qui concerne le président d'un syndicat et son employeur. La première, l'arrêt *Almeida c. Canada (Conseil du Trésor)*²², portait sur la nature des messages reproduits sur des macarons que le personnel portait dans l'établissement de l'employeur. Cet arrêt et l'arrêt *Quan c. Canada (Conseil du Trésor)*²³, qui a fait l'objet de commentaires dans l'arrêt *Almeida*, appuient le principe que la nature du message diffusé a rapport avec la question de savoir si le fait de porter de tels macarons constitue une activité licite protégée par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* [L.R.C. (1985), ch. P-35]. La seconde décision, la décision *United Steelworkers of America v. The Adams Mine*, portait sur des activités politiques exercées par des syndiqués dans les locaux de l'employeur. La Commission des relations de travail de l'Ontario s'est déclarée incompétente pour entendre l'action intentée par le syndicat contre l'employeur, qui avait interdit la sollicitation sur la propriété de la compagnie, étant donné que la Commission s'est dite d'avis que, eu égard aux circonstances de cette affaire, le lien entre les activités et le processus de négociation était trop indirect, voire inexistant. Les deux décisions concernaient des questions de compétence sous le régime de lois du travail. Elles ne portaient pas sur la mise en équilibre d'intérêts légitimes divergents.

Pour tous ces motifs, je rejeterais la présente requête.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je suis du même avis.

* * *

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

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: J'ai eu le privilège de lire les motifs de jugement rédigés par ma collègue, le juge Desjardins, J.C.A. Je souscris à sa conclusion.

²² [1991] 1 C.F. 266 (C.A.).

²³ [1990] 2 C.F. 191 (C.A.).