

T-1226-84

T-1226-84

Bryan Osborne (Plaintiff)**Bryan Osborne (demandeur)**

v.

c.

The Queen as represented by the Treasury Board (Defendant)**La Reine représentée par le Conseil du Trésor (défenderesse)**

T-1239-84

T-1239-84

William James Millar (Plaintiff)**William James Millar (demandeur)**

v.

c.

The Queen as represented by the Treasury Board (Defendant)**La Reine représentée par le Conseil du Trésor (défenderesse)**

T-1636-84

T-1636-84

Randy Barnhart, Linda Camponi, Michael Cassidy, Ken Clavette and Heather Stevens (Plaintiffs)**Randy Barnhart, Linda Camponi, Michael Cassidy, Ken Clavette et Heather Stevens (demandeurs)**

v.

c.

The Queen as represented by the Treasury Board of Canada and Public Service Commission (Respondents)**La Reine représentée par le Conseil du Trésor du Canada et Commission de la Fonction publique (intimées)****INDEXED AS: OSBORNE V. CANADA (TREASURY BOARD)****RÉPERTORIÉ: OSBORNE C. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR)**

Trial Division, Walsh J.—Ottawa, April 7, 8, 9, 10, 11; August 22, 1986.

Division de première instance, juge Walsh—Ottawa, 7, 8, 9, 10 et 11 avril; 22 août 1986.

Public service — Political activity of public servants restricted by Public Service Employment Act, s. 32 — Prohibited from working for or against candidate or party — Whether violation of Charter of Rights — Three actions with different facts heard together — Public servant elected delegate to Liberal Party leadership convention — Supervisor advising penalty imposed if not resigning as delegate — S. 32 permitting attendance at political meeting — Other public servants wishing to work for election of candidate by public speaking or envelope stuffing — Declaration that s. 32 of no force and effect and injunction enjoining Public Service Commission from enforcing it sought — Low profile political activity in question — Message from Public Service Commissioners interpreting s. 32 no more binding than interpretation bulletins under Income Tax Act — Whether Commission acting properly in regulating political and democratic rights by administrative guidelines rather than by subordinate law subject to Parliamentary and judicial scrutiny — Whether definition of "work" in s. 32 could be clarified by regulation or if judicial interpretation necessary — Whether proposed activities of plaintiffs permitted by Charter but denied due to Commission's interpretation of s. 32 — Whether Charter limitation clause applicable — Principles in Fraser case applicable — Evidence as to public service statutes and regulations of other jurisdictions inconclusive as degree of freedom allowed varying — Difficulty of distinguishing between job and non-job related political activities — Plaintiffs' job ability not

f *Fonction publique — L'art. 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique limite les activités politiques des fonctionnaires — Il leur interdit de travailler pour ou contre un candidat ou un parti — Cette interdiction contrevient-elle à la Charte des droits? — Trois actions aux faits différents ont été entendues en même temps — Un fonctionnaire a été élu délégué au congrès à la direction du Parti libéral — Son superviseur l'a informé qu'il se verrait imposer une sanction s'il ne démissionnait pas de son poste de délégué — L'art. 32 permet d'assister à des réunions politiques — D'autres fonctionnaires désiraient travailler pour l'élection d'un candidat en faisant des déclarations publiques ou en collant des enveloppes*

g *— Demande présentée en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que l'art. 32 est inopérant ainsi qu'une injonction interdisant à la Commission de la Fonction publique de l'appliquer — Les activités politiques en cause sont de second plan — Le message dans lequel les commissaires de la Commission de la Fonction publique ont interprété l'art. 32 n'a pas plus de force exécutoire qu'un bulletin d'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu — La Commission a-t-elle agi correctement en réglementant des droits démocratiques et politiques dans des directives administratives plutôt que dans des dispositions législatives accessoires pouvant faire l'objet d'un examen minutieux par le Parlement et les tribunaux? — Un règlement pourrait-il clarifier la définition du mot «travailler» qui figure à l'art. 32 ou une interprétation de celui-ci par les tribunaux est-elle nécessaire? — Les activités projetées des*

impaired by political activities — Convention of political neutrality in civil service necessitating restraints on partisan political activity — Merit principle for appointments and promotions — Evils of political patronage — Reliance by ministers on work of public servants — Individual public servants not discriminated against by s. 32 — Argument that words “engage in work” void for uncertainty — Words not so vague as to justify finding entire section of no force and effect — Necessity for judicial interpretation of what constitutes engaging in work for party — No more activities to be restricted than necessary to preserve political neutrality tradition — Questionable that voting as delegate for leader work for candidate — Public servant not to act for party as polling station scrutineer — Not to publicly communicate opinion as to which party having best women’s issues policy — Permissible to put questions at all-candidates meetings — Envelope stuffing, but not canvassing of electors, permissible — Proportionality test in Oakes case applied in determining whether means adopted in s. 32 reasonable and demonstrably justified for purpose of Charter s. 1 — Maintenance of political neutrality of public service important objective — Restriction on political activities reasonable limit demonstrably justified in democratic society — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 32, 33 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 2(b),(d), 15 — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52(1).

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Legislation restricting political activity of public servants — Prohibited from working for or against candidate or party — Whether Charter s. 2(b) and 2(d) violated — Fundamental principle of Canadian Constitution that public service politically neutral — Confidence of ministers in advice of public servants on whose work must rely — Legislation restricting expression of opinion and, to lesser extent, freedom of association — Words “engage in work” not so vague as to justify finding entire section of no force and effect — Necessity for judicial interpretation of what constitutes engaging in work for party — Court deciding what activity permissible — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c.

demandeurs étaient-elles permises par la Charte et ceux-ci ont-ils été empêchés de s’y engager en raison de l’interprétation donnée à l’art. 32 par la Commission? — La clause limitative de la Charte s’applique-t-elle? — Les principes dégagés dans l’arrêt Fraser s’appliquent — Les éléments de preuve relatifs aux lois et règlements de la fonction publique dans d’autres juridictions ne sont pas concluants parce que le degré de liberté varie — Difficulté d’établir une distinction entre les activités politiques reliées à l’emploi et celles qui ne le sont pas — Les activités politiques des demandeurs n’ont pas eu d’incidence néfaste sur leur capacité d’accomplir leur travail — La règle de neutralité politique dans la fonction publique exige l’imposition de restrictions aux activités politiques partisanses — Principe des nominations et des promotions d’après le mérite — Conséquences néfastes du favoritisme politique — Les ministres se fondent sur le travail des fonctionnaires — L’art. 32 n’établit aucune discrimination contre un fonctionnaire particulier — On a fait valoir que le mot «travailler» est dépourvu de sens en raison de son imprécision — Ce mot n’est pas suffisamment vague pour qu’il soit permis de conclure que tout l’article est inopérant — Nécessité que le tribunal détermine en quoi consiste le travail pour un parti — Il ne faut pas restreindre plus d’activités qu’il n’est nécessaire pour préserver la tradition de neutralité politique — Il est douteux que le fait de voter à titre de délégué pour le choix d’un chef équivaille à travailler pour un candidat — Un fonctionnaire ne peut agir à titre de scrutateur pour un parti à un bureau de vote — Il ne doit pas faire connaître publiquement son opinion quant au parti qui présente la meilleure politique sur les questions relatives aux femmes — Il lui est permis de poser des questions à des réunions politiques contradictoires — Il peut coller des enveloppes mais non solliciter le vote des électeurs — Le critère de proportionnalité dégagé dans l’arrêt Oakes s’applique pour déterminer si les moyens adoptés à l’art. 32 sont raisonnables et si leur justification peut se démontrer aux fins de l’art. 1 de la Charte — Le maintien de la neutralité politique dans la fonction publique est un objectif important — La restriction apportée aux activités politiques constitue une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société démocratique — Loi sur l’emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 32, 33 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 2(b),d), 15 — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52(1).

h

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Disposition législative limitant les activités politiques des fonctionnaires — Il leur est interdit de travailler pour ou contre un candidat — Y a-t-il violation des art. 2b) et 2d) de la Charte? — Suivant un principe fondamental de la Constitution canadienne, la fonction publique doit être politiquement neutre — Les ministres font confiance aux conseils fournis par les fonctionnaires et sur lesquels ils doivent se fonder — La disposition législative en cause restreint la liberté d’expression et, dans une moindre mesure, la liberté d’association — Le mot «travailler» n’est pas suffisamment vague pour qu’il soit permis de conclure que tout l’article est inopérant — Nécessité que le tribunal détermine en quoi consiste le travail pour un parti — La Cour a déterminé quelle activité était

11 (U.K.), s. 2(b),(d) — *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 32.

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Legislation limiting political activities of public servants — Public servant ordered not to attend leadership convention as delegate — Whether deprivation of Charter right to equal protection and benefit of law — Charter s. 15(1) inapplicable — Public Service Employment Act s. 32 not discriminating against individual public servants — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 15 — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 32.

Constitutional law — Charter of Rights — Limitation clause — Legislation restricting political activities of public servants — Objective being maintenance of politically neutral public service — Whether objective of sufficient importance to justify overriding constitutionally protected rights — Whether means chosen reasonably and demonstrably justified — Proportionality test enunciated by Dickson C.J. in Oakes case — Impugned legislation saved by Charter s. 1 even if infringing rights guaranteed by ss. 2(b),(d) or 15 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 2(b),(d), 15 — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 32.

Elections — Legislation prohibiting public servants from working for or against candidate for election or political party — Whether Charter rights infringed — Impugned legislation saved by Charter s. 1 — Public servant may stuff envelopes or attend leadership convention as delegate — May not canvass, speak in public or represent party as scrutineer — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 1 — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 32.

This is an action for a declaration that section 32 of the *Public Service Employment Act* is void as contrary to paragraphs 2(b) and (d) and section 15 of the Charter. Subsection 32(1) prohibits public servants from engaging in work for, on behalf of or against a candidate or political party. Subsection 32(2) provides that a person does not contravene subsection (1) merely by attending a political meeting or contributing money to a political party or candidate.

The plaintiffs, with one exception, are federal public servants. Two of them were denied permission to attend the

acceptable — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 2b),d) — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 32.

a Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Disposition législative limitant les activités politiques des fonctionnaires — Ordre donné à un fonctionnaire de ne pas assister à titre de délégué à un congrès à la direction d'un parti — A-t-il été porté atteinte au droit du fonctionnaire à la même protection et au même bénéfice de la loi que b garantit la Charte? — L'art. 15(1) de la Charte ne s'applique pas — L'art. 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique n'établit aucune discrimination contre des fonctionnaires particuliers — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), c art. 15 — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 32.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — Disposition législative limitant les activités politiques des fonctionnaires — L'objectif recherché est le maintien de la d neutralité politique de la fonction publique — L'objectif est-il suffisamment important pour justifier la suppression de droits protégés par la Constitution? — Les moyens adoptés sont-ils raisonnables et leur justification peut-elle se démontrer? — Critère de proportionnalité énoncé par le juge en chef Dickson dans l'arrêt Oakes — La disposition attaquée est maintenue e par application de l'art. 1 de la Charte même si elle contrevient aux droits garantis par les art. 2b) et d) ou 15 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 2b),d), 15 — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, f art. 32.

Élections — Disposition législative interdisant aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un candidat ou un parti politique à une élection — Les droits garantis par la Charte sont-ils violés? — La disposition attaquée est maintenue par application de l'art. 1 de la Charte — Un fonctionnaire peut g coller des enveloppes ou assister à titre de délégué à un congrès à la direction d'un parti — Il ne peut solliciter des votes, parler en public ou agir comme scrutateur pour un parti — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1 — Loi sur h l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-32, art. 32.

Il s'agit d'une action visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est inopérant parce qu'il contrevient aux alinéas 2b) et d) et à l'article 15 de la Charte. Le paragraphe 32(1) interdit aux fonctionnaires de travailler pour ou contre un candidat ou un parti politique. Le paragraphe 32(2) prévoit qu'une personne ne contrevient pas au paragraphe (1) pour le simple motif qu'elle assiste à une réunion politique ou qu'elle verse de l'argent à la caisse d'un parti politique ou d'un j candidat.

Tous les demandeurs sauf un sont fonctionnaires fédéraux. Deux de ceux-ci se sont vu refuser la permission d'assister à

Liberal leadership convention as delegates. In the third action, Cassidy is a Member of Parliament. The other plaintiffs wanted to work on his behalf in their free time. The activities in question include canvassing polls, scrutineering, stuffing envelopes, placing signs and similar acts.

Held, section 32 is valid, but a declaration was made that certain political activities are permissible thereunder.

Cassidy should not have been joined as a co-plaintiff since he is only indirectly affected by section 32. Actions invoking the Charter as grounds for declaring section 32 of the *Public Service Employment Act* to be void should be restricted to public servants directly affected by it. Justice must not only be done, but must be perceived to be done. In court proceedings, there must not be any perception that political considerations enter into the decision.

The same governing principles and reasons expressed for restrictions in *Fraser v. Public Service Staff Relations Board* apply to this case. A balance must be struck between the employee's freedom of expression and the Government's desire to maintain an impartial and effective public service.

Voluminous evidence was introduced as to what is done in other democratic countries so that a comparison could be made in determining whether the rights set out in other sections of the Charter can be made subject to reasonable limits prescribed by law. Such evidence leads to inconclusive results since the degree of freedom allowed and political traditions vary widely in different jurisdictions. If such evidence were to be adduced in every case in which section 1 of the Charter is involved, the courts would be overwhelmed by massive evidence and unnecessarily lengthy trials would result.

There is in Canada a convention of political neutrality in the public service which necessitates the placing of some restraints on partisan political activity. This conduces to the maintenance of the merit principle for appointments and promotions as opposed to the evils of political patronage, and contributes to public confidence in fair and impartial administration by the public servants of their duties, and of elected ministers in the advice of subordinate public servants on whose work they must rely. A public servant, in entering the public service, should realize that the political neutrality required will necessarily result in some curtailment of his partisan political activity, even if this involves some restriction on freedom of speech or freedom of association. These restrictions should be as few as possible and no more than are necessary to attain the objective of political neutrality. This is what section 32 attempts to do, although its somewhat general language requires judicial interpretation when applied to specific instances of political activity.

Subsection 15(1) of the Charter does not apply. Taking the public service as a whole as a category of employment for which some restriction of political activity is necessary, section 32 of the *Public Service Employment Act* does not discriminate against any individual public servant even if the word "dis-

titre de délégués au congrès à la direction du Parti libéral. Pour ce qui est de la troisième action, Cassidy est député et les autres demandeurs désiraient travailler pour celui-ci dans leurs moments libres. Leurs activités consistaient à solliciter des votes, à agir à titre de scrutateur, à coller des enveloppes, à installer des pancartes et à accomplir d'autres actes de ce genre.

Jugement: l'article 32 est valide mais la Cour rend un jugement déclaratoire portant que certaines activités politiques sont autorisées par celui-ci.

Cassidy n'aurait pas dû être constitué codemandeur puisqu'il n'est qu'indirectement touché par l'article 32. Les actions dans lesquelles on invoque la Charte pour faire déclarer inopérant l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ne devraient être intentées que par les fonctionnaires qui sont visés directement par celui-ci. Il faut non seulement que justice soit rendue mais qu'on ait l'impression qu'elle l'a été. Il ne faut pas que l'on puisse croire que des considérations politiques jouent, au cours de procédures judiciaires, dans la décision rendue.

Les principes directeurs et les motifs énoncés dans l'arrêt *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique* pour justifier les restrictions apportées s'appliquent à l'espèce. Il faut établir un équilibre entre la liberté d'expression de l'employé et le désir du gouvernement de maintenir une fonction publique impartiale et efficace.

De très nombreux éléments de preuve ont été produits sur ce qui est fait dans d'autres pays démocratiques afin d'établir une comparaison pour déterminer si les droits énoncés dans les autres articles de la Charte peuvent faire l'objet de limites raisonnables prescrites par la loi. Les résultats obtenus à partir de ces éléments de preuve ne sont pas concluants étant donné que le degré de liberté et les traditions politiques varient largement dans les différentes juridictions. Si de tels éléments de preuve étaient produits chaque fois que l'article 1 de la Charte est en cause, les tribunaux seraient submergés d'éléments de preuve ce qui entraînerait des procès inutilement longs.

Il existe au Canada une règle de neutralité politique dans la fonction publique qui exige que l'on impose certaines restrictions aux activités politiques partisanses. Cela conduit au maintien du principe des nominations et des promotions d'après le mérite par opposition aux conséquences néfastes du favoritisme politique, contribue à inspirer confiance au public lorsqu'il s'agit pour les fonctionnaires d'exercer leurs tâches d'une manière équitable et impartiale et aux ministres élus lorsqu'ils font appel aux conseils fournis par les fonctionnaires et sur lesquels ils doivent se fonder. En s'engageant dans la fonction publique, le fonctionnaire devrait comprendre que la neutralité requise en matière politique entraînera nécessairement une certaine restriction de ses activités politiques partisanses même si cela limite quelque peu sa liberté de parole ou d'association. Ces restrictions devraient être aussi peu nombreuses que possible pour permettre d'atteindre l'objectif de la neutralité politique. C'est ce que vise l'article 32 bien que son libellé quelque peu général nécessite une interprétation judiciaire lorsqu'on l'applique à des cas précis d'activités politiques.

Le paragraphe 15(1) de la Charte ne s'applique pas. Si on considère l'ensemble de la fonction publique comme une catégorie d'emploi à l'égard de laquelle il est nécessaire d'apporter une certaine restriction aux activités politiques, l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* n'établit aucune

crimination" is given an extended meaning beyond the categories specifically referred to in subsection 15(1).

The prohibition in paragraph 32(1)(a) imposes some restrictions on the plaintiffs' expression of opinion and possibly, although to a lesser extent, on their freedom of association. Subsection 32(2), however, moderates this. The words "engage in work" are not sufficiently vague to justify finding the whole section to be void. Such a finding would remove all restrictions on political activity of public servants, when it has been accepted that some limitation is desirable and necessary. In the absence of amending legislation or defining regulations of what constitutes engaging in work for or on behalf of a political party, a judicial interpretation is required. Generalizations as to which political activities section 32 restricts and which it permits should not be made. As a liberal interpretation is to be given, no more activities should be restricted than is necessary to preserve the tradition of political neutrality. A wide range of activities might be undertaken, but, as was suggested in the *Neil Fraser* case, the degree of restraint which must be exercised is relative to the position and visibility of the public servant.

In view of the fact that a public servant's attendance at a political meeting is permissible, election as a delegate to a leadership convention does not infringe paragraph 32(1)(a). The public servant's right to attend political meetings is not conditional on his remaining silent thereat, but implies a right to participate in discussion relating to policy development. He may not, however, make statements to the media, orally or in writing, of a partisan political nature, thereby directing public attention to himself as an active supporter of a political party. The words "engage in work for, on behalf of or against a political party" are equivalent to "partisan political activity". It follows that he should not act as a scrutineer for his party at a polling station.

Freedom to express personal views on public issues is unrestricted so long as it does not constitute an attack on public policy as in the *Fraser* case. But communicating an opinion as to which party has the best policy (in the instant case, on women's issues) and working for that party infringes section 32.

Speaking as a member of the public at all-candidates meetings and putting questions thereat on general policy is permissible as arising out of the right to attend political meetings. While the nature of the questions, and the candidate to which they are directed might imply which party the questioner supports, it would be an undue restriction on his rights to prevent him from asking such questions. This is quite different from making political speeches on behalf of a candidate.

Envelope stuffing and addressing correspondence would appear to constitute work on behalf of a political party, but it would be giving too wide an interpretation to subsection 32(1) to find that this work would be prohibited by it. On the other hand, distributing election circulars or calling on electors at their homes on behalf of a candidate would be prohibited by

discrimination contre un fonctionnaire en particulier même si on étend le mot «discrimination» au-delà des catégories prévues de façon précise au paragraphe 15(1).

L'interdiction prévue à l'alinéa 32(1)a impose certaines limites à la liberté d'expression des demandeurs et peut-être, quoique dans une moindre mesure, à leur liberté d'association. Le paragraphe 32(2) vient toutefois tempérer cette interdiction. Le mot «travailler» n'est pas suffisamment vague pour qu'il soit permis de conclure que tout l'article est inopérant. Une telle conclusion écarterait toutes les limites apportées aux activités politiques des fonctionnaires alors qu'il a été reconnu qu'une certaine limite est souhaitable et nécessaire. En l'absence d'une modification législative ou d'un règlement, il faut que le tribunal détermine en quoi consiste le travail pour un parti politique ou au nom d'un tel parti. Il ne faudrait pas faire de généralisations quant aux activités politiques que l'article 32 restreint et celles qu'il permet. Comme il faut donner une interprétation libérale, on ne devrait pas restreindre plus d'activités qu'il n'est nécessaire pour préserver la tradition de neutralité politique. Il existe une large éventail d'activités auxquelles on peut se livrer mais comme il a été dit dans l'arrêt *Neil Fraser*, le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire.

Vu qu'il est permis à un fonctionnaire d'assister à une réunion politique, l'élection de ce dernier à titre de délégué au congrès à la direction d'un parti ne contrevient pas à l'alinéa 32(1)a. Le droit d'un fonctionnaire d'assister à des réunions politiques n'exige pas qu'il y garde le silence mais comporte plutôt le droit de participer aux débats concernant l'élaboration des politiques. Il ne peut cependant faire aux médias des déclarations publiques de nature partisane verbalement ou par écrit, et attirer ainsi l'attention du public à titre de membre actif d'un parti politique. Les mots «travailler pour ou contre un parti politique ou ... travailler au nom d'un tel parti» équivalent à l'expression «activités politiques partisans». Il s'ensuit que le fonctionnaire ne devrait pas agir à titre de scrutateur pour son parti à un bureau de vote.

La liberté d'un fonctionnaire d'exprimer ses opinions personnelles sur des questions publiques n'est pas restreinte tant que ces opinions ne constituent pas une attaque contre une politique comme dans l'arrêt *Fraser*. Mais lorsqu'il exprime son opinion sur le parti qui présente la meilleure politique (en l'espèce, sur les questions concernant les femmes) et qu'il travaille pour celui-ci, il enfreint l'article 32.

Le fait pour un fonctionnaire de parler à titre de citoyen aux réunions politiques contradictoires et de poser des questions sur des sujets de politique générale est permis et découle du droit d'assister à des réunions politiques. Bien que la nature des questions posées, ainsi que le candidat auquel elles sont adressées, puisse indiquer quel parti il appuie, ce serait restreindre indûment ses droits que de l'empêcher de poser des questions de ce genre. Il s'agit là d'une activité tout à fait différente de celle de faire des discours politiques au nom d'un candidat.

Des activités comme coller des enveloppes et adresser du courrier pourraient sembler constituer du travail au nom d'un parti politique, mais ce serait donner une interprétation trop large au paragraphe 32(1) que de conclure que ce travail serait interdit par celui-ci. Par contre, ledit paragraphe 32(1) interdirait de distribuer des circulaires électorales ou d'aller voir des

subsection 32(1), as it might involve discussion of partisan political views with members of the public.

Having in mind the two central criteria which, according to *R. v. Oakes*, should be followed in applying Charter section 1, maintaining public confidence in the perceived impartiality of public servants is a sufficiently important objective to justify the statute imposing a limit on political activities of public servants, even if this overrides some constitutionally protected rights. The limitations on Charter rights brought about by the legislation in question do not offend against the threefold proportionality test enunciated by Dickson C.J. in the *Oakes* case. Section 32 is rationally connected with the objective and designed to achieve it. It impairs as little as possible the rights of freedom of thought, belief, opinion and expression of paragraph 2(b) of the Charter and the right to freedom of association in paragraph 2(d), particularly in light of subsection 32(2) and paragraph 32(1)(b). Even if section 32 of the *Public Service Employment Act* infringes rights of individual public servants guaranteed by paragraphs 2(b) and (d) or section 15 of the Charter, the provisions are reasonable limits prescribed by law and are demonstrably justified in a free and democratic society so that section 1 of the Charter can be properly applied.

électeurs à leur domicile au nom d'un candidat car cela pourrait entraîner la discussion d'opinions politiques partisans avec des citoyens.

Compte tenu des deux critères fondamentaux qui, d'après l'arrêt *R. c. Oakes*, doivent être suivis lorsqu'on applique l'article 1 de la Charte, le maintien de la confiance du public dans l'impartialité des fonctionnaires constitue un objectif suffisamment important pour justifier que la Loi impose une limite à leurs activités politiques même si cela supprime des droits protégés par la Constitution. Les restrictions apportées par la disposition attaquée aux droits garantis par la Charte ne contreviennent pas au triple critère de proportionnalité dégagé par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Oakes*. L'article 32 a un lien rationnel avec l'objectif en question et est conçu pour l'atteindre. Si on tient compte en particulier du paragraphe 32(2) et de l'alinéa 32(1)b), ledit article porte atteinte aussi peu que possible à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression prévue à l'alinéa 2b) de la Charte et à la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d). Même si l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* porte atteinte aux droits que les alinéas 2b) et 2d) ou l'article 15 de la Charte garantissent aux fonctionnaires en tant qu'individus, ses dispositions sont prescrites par une règle de droit, dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, de sorte que l'article 1 de la Charte peut s'appliquer.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Fraser v. Public Service Staff Relations Board, [1985] 2 S.C.R. 455; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370; *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (T.D.).

DISTINGUISHED:

Fraser v. Nova Scotia (Attorney General), judgment dated June 10, 1986, SH 54592, not yet reported; *Luscher v. Deputy Minister, Revenue Canada, Customs and Excise*, [1985] 1 F.C. 85; 17 D.L.R. (4th) 503 (C.A.).

CONSIDERED:

R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al., [1985] 1 S.C.R. 295; *Re Ontario Public Service Employees Union et al. and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321 (C.A.); *United Public Workers v. Mitchell*, 330 U.S. 75 (1946).

COUNSEL:

John P. Nelligan, Q.C. and *Dougald E. Brown* for plaintiffs Osborne and Millar.
Jeffry House and *Patricia File* for plaintiffs Barnhart, Camponi, Cassidy, Clavette and Stevens.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique, [1985] 2 R.C.S. 455; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370; *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Fraser v. Nova Scotia (Attorney General), jugement en date du 10 juin 1986, SH 54592, non encore publié; *Luscher c. Sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*, [1985] 1 C.F. 85; 17 D.L.R. (4th) 503 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres, [1985] 1 R.C.S. 295; *Re Ontario Public Service Employees Union et al. and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321 (C.A.); *United Public Workers v. Mitchell*, 330 U.S. 75 (1946).

AVOCATS:

John P. Nelligan, c.r. et *Dougald E. Brown* pour les demandeurs Osborne et Millar.
Jeffry House et *Patricia File* pour les demandeurs Barnhart, Camponi, Cassidy, Clavette et Stevens.

Duff Friesen, Q.C. and Graham R. Garton for
defendants/respondents.

Duff Friesen, c.r. et Graham R. Garton pour
les défenderesses intimées.

SOLICITORS:

Nelligan/Power, Ottawa, for plaintiffs
Osborne and Millar.

Jeffry House, Toronto, for plaintiffs Barn-
hart, Camponi, Cassidy, Clavette and Ste-
vens.

Deputy Attorney General of Canada for
defendants/respondents.

PROCUREURS:

Nelligan/Power, Ottawa, pour les demandeurs
Osborne et Millar.

Jeffry House, Toronto, pour les demandeurs
Barnhart, Camponi, Cassidy, Clavette et
Stevens.

Le sous-procureur général du Canada pour
les défenderesses intimées.

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

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

WALSH J.: These three actions were heard
simultaneously by agreement since, although the
facts in each case are necessarily somewhat differ-
ent, the relief sought that section 32 of the *Public
Service Employment Act* is of no force and effect
as being in violation of the *Canadian Charter of
Rights and Freedoms* [being Part I of the *Consti-
tution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982,
1982, c. 11 (U.K.)*] paragraphs 2(b) and 2(d) is
the same. An agreed statement of facts was filed
for the first two cases, the third relying as to facts
on admissions in the pleadings, and a book of
documents was produced as an exhibit applicable
to all three cases. Subsections (1), (2) and (3) of
section 32 of the *Public Service Employment Act*,
R.S.C. 1970, c. P-32 read as follows:

LE JUGE WALSH: Les parties ont consenti à ce
que ces trois actions soient entendues en même
temps car, bien que les faits en cause dans chacune
soient nécessairement quelque peu différents, le
redressement demandé est le même dans chaque
cas, l'objet de ce redressement étant de rendre
inopérant l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans
la Fonction publique* parce qu'il contrevient aux
alinéas 2b) et 2d) de la *Charte canadienne des
droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la
*Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de
1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*]. Un
exposé conjoint des faits a été déposé dans les deux
premières actions, la troisième reposant quant aux
faits sur les admissions faites dans les plaidoiries
écrites, et un recueil de documents a été produit
comme pièce utilisable dans les trois actions. Voici
le texte des paragraphes (1), (2) et (3) de l'article
32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publi-
que*, S.R.C. 1970, chap. P-32:

32. (1) No deputy head and, except as authorized under this
section, no employee, shall

32. (1) Il est interdit à tout sous-chef et, sauf selon que
l'autorise le présent article, à tout employé

(a) engage in work for, on behalf of or against a candidate
for election as a member of the House of Commons, a
member of the legislature of a province or a member of the
Council of the Yukon Territory or the Northwest Territories,
or engage in work for, on behalf of or against a political
party; or

a) de travailler pour ou contre un candidat à une élection à la
Chambre des communes, à la Législature d'une province ou
au Conseil du territoire du Yukon ou des territoires du
Nord-Ouest, ou de travailler au nom d'un tel candidat, ainsi
que de travailler pour ou contre un parti politique ou de
travailler au nom d'un tel parti; ou

(b) be a candidate for election as a member described in
paragraph (a).

b) d'être candidat à une élection mentionnée à l'alinéa a).

(2) A person does not contravene subsection (1) by reason
only of his attending a political meeting or contributing money
for the funds of a candidate for election as a member described
in paragraph (1)(a) or money for the funds of a political party.

(2) Une personne ne contrevient pas au paragraphe (1) pour
le seul motif qu'elle assiste à une réunion politique ou qu'elle
verse, à titre de contribution, de l'argent pour la caisse d'un
candidat à une élection mentionnée à l'alinéa (1)a) ou qu'elle
verse de l'argent à la caisse d'un parti politique.

(3) Notwithstanding any other Act, upon application made
to the Commission by an employee the Commission may, if it is
of the opinion that the usefulness to the Public Service of the

(3) Nonobstant toute autre loi, sur demande que lui a
présentée un employé, la Commission peut, si elle est d'avis
que, par rapport à la Fonction publique, l'efficacité de l'em-

employee in the position he then occupies would not be impaired by reason of his having been a candidate for election as a member described in paragraph (1)(a), grant to the employee leave of absence without pay to seek nomination as a candidate and to be a candidate for election as such a member, for a period ending on the day on which the results of the election are officially declared or on such earlier day as may be requested by the employee if he has ceased to be a candidate.

In the *Osborne* case, the evidence disclosed that he is a federal public servant employed in the Actuarial Branch of the Department of Insurance residing in Kars, Ontario, and that he is a member of the Nepean-Carleton Liberal Association. On or about April 24, 1984 he was elected by the association to be a delegate to the leadership convention of the Liberal Party of Canada to be held in Ottawa from June 12 to 16, 1984. Shortly after his election as a delegate he was verbally advised by his superior, R. M. Hammond, Superintendent of Insurance, that he would incur a disciplinary penalty if he did not resign his position as a delegate and on May 31, 1984, Mr. Hammond ordered him to resign as a delegate in writing on the ground that to attend the convention as a delegate would be to engage in partisan political activity. On June 5, 1984, Mr. Hammond sent Mr. Edgar Gallant, Chairman of the Public Service Commission of Canada, a copy of this letter to Mr. Osborne. Meanwhile a by-election had been called in Nepean-Carleton and Mr. Osborne had mentioned to Mr. Hammond that he was considering seeking the Liberal nomination for the riding in which event he would apply to the Public Service Commission for leave pursuant to section 32 of the Act. In his letter, Mr. Hammond comments that Mr. Osborne's objective would be to have his application for leave approved prior to the leadership convention so that he could attend it as a delegate. On June 6, Mr. Osborne did formally apply for such leave without pay commencing June 13.

On June 7, Mr. Osborne wrote a respectful and reasonable letter to Mr. Hammond disagreeing with the interpretation that his activities as a delegate would be incompatible with his employment. He quite frankly points out that one of his motivations in seeking leave under subsection 32(3) is to allow him the opportunity to participate in the leadership convention and while he is hopeful that the Public Service Commission will grant

ployé, dans le poste qu'il occupe alors, n'aura pas à souffrir du fait qu'il aura été candidat à une élection mentionnée à l'alinéa (1)a, accorder à l'employé un congé sans traitement pour lui permettre de demander à se faire présenter comme candidat et d'être candidat à cette élection, pour une période se terminant le jour où les résultats de l'élection sont officiellement déclarés ou à la date antérieure comme peut le demander l'employé s'il a cessé d'être un candidat.

Dans le cas *Osborne*, la preuve a révélé qu'il est fonctionnaire fédéral et travaille à la Direction de l'actuariat du département des Assurances, qu'il réside à Kars (Ontario) et est membre de l'association libérale de Nepean-Carleton. Aux environs du 24 avril 1984, l'association l'a élu délégué au congrès à la direction du Parti libéral du Canada qui devait avoir lieu à Ottawa du 12 au 16 juin 1984. Peu après son élection, M. Osborne a été informé verbalement par son superviseur, M. R. M. Hammond qui est surintendant des assurances, qu'il se verrait imposer une sanction disciplinaire s'il ne démissionnait pas de son poste de délégué; le 31 mai 1984, M. Hammond lui a ordonné par écrit de démissionner de son poste de délégué pour le motif que sa participation au congrès à titre de délégué équivaldrait à une activité politique partisane. Le 5 juin 1984, M. Hammond a transmis au président de la Commission de la Fonction publique, M. Edgar Gallant, une copie de la lettre qu'il avait envoyée à M. Osborne. Dans l'intervalle, une élection partielle a été déclenchée dans la circonscription de Nepean-Carleton et M. Osborne a mentionné à M. Hammond qu'il songeait à briguer la candidature libérale dans cette circonscription auquel cas il s'adresserait à la Commission de la Fonction publique pour obtenir un congé conformément à l'article 32 de la Loi. Dans sa lettre, M. Hammond fait remarquer que l'objectif de M. Osborne était de faire approuver sa demande de congé avant le congrès à la direction du parti de façon à pouvoir y assister comme délégué. Le 6 juin, M. Osborne a officiellement demandé un congé sans traitement à compter du 13 juin.

Dans une lettre respectueuse et modérée qu'il a envoyée à M. Hammond le 7 juin, M. Osborne a indiqué qu'il n'était pas d'accord pour dire que ses activités de délégué seraient incompatibles avec son emploi. Il y souligne très ouvertement que l'un des motifs pour lesquels il cherche à obtenir le congé prévu au paragraphe 32(3) est d'avoir l'occasion de participer au congrès à la direction du parti et qu'il espère que la Commission de la

his application before the leadership convention, he does not know whether there is sufficient support within the riding for his nomination. He undertakes not to attend as a delegate unless his application for leave is granted prior to the latest moment at which he could register as a delegate, and in the event that his application is not granted, he undertakes reluctantly to resign as a delegate.

The Public Service Commission after writing to its legal advisor indicating that further information was needed as to the nature of applicant's work, and advice of the Deputy Head as to whether usefulness in the position he occupied would be impaired should he become a candidate, and receiving a letter from Mr. Hammond to the effect that Mr. Osborne's usefulness in his position would not be impaired were he to become a candidate, formally granted the leave of absence without pay effective at the close of business on June 12, 1984.

On June 22, 1984 Mr. Osborne formally advised the Chairman of the Public Service Commission in writing that as a result of numerous discussions with members of the riding's association and other persons he concluded there was not sufficient support for his nomination and he would no longer be seeking it. He requested therefore that his leave be terminated at the earliest possible moment and hopefully not later than the end of office hours on June 25, 1984 on his undertaking not to seek nomination or to work for or against any political party or candidate should his leave be terminated. This request was agreed to and his leave of absence was duly terminated effective June 27, 1984.

In proceedings instituted on November 6, 1984, Osborne invokes sections 2 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and subsection 32(2) of the *Public Service Employment Act* seeking a declaration that his employer had no authority or basis in law to order him not to attend as a delegate the leadership convention and that he was unlawfully deprived of this opportunity, and thereby deprived of his right under the Charter to equal protection and equal benefit of the law.

Fonction publique accueillera sa demande avant ledit congrès bien qu'il ignore s'il obtiendra dans la circonscription un soutien suffisant pour être présenté comme candidat. Il s'engage à ne pas participer au congrès en tant que délégué à moins qu'un congé ne lui soit accordé avant la clôture de la période d'inscription comme délégué et, dans le cas où sa demande de congé serait rejetée, il s'engage sans enthousiasme à démissionner de son poste de délégué.

Après avoir écrit à son conseiller juridique pour lui indiquer qu'elle avait besoin de renseignements additionnels sur la nature du travail du requérant et de l'avis du sous-chef afin de déterminer si l'efficacité de M. Osborne dans le poste qu'il occupait aurait à souffrir s'il devenait candidat et après avoir reçu une lettre de M. Hammond lui indiquant que tel ne serait pas le cas, la Commission de la Fonction publique a officiellement accordé au demandeur un congé sans traitement à compter de la fermeture des bureaux le 12 juin 1984.

Le 22 juin 1984, M. Osborne a officiellement informé par écrit le président de la Commission de la Fonction publique qu'à la suite de nombreuses discussions avec les membres de l'association de la circonscription et d'autres personnes, il avait conclu qu'il ne bénéficiait pas d'appuis suffisants pour obtenir la nomination et qu'il y renonçait donc. Il a par conséquent demandé qu'il soit mis fin à son congé le plus tôt possible et, espérait-il, pas plus tard qu'à la fermeture des bureaux le 25 juin 1984; s'il était mis fin à son congé, il s'engageait à ne pas chercher à obtenir la nomination ni à travailler pour ou contre un parti politique ou un candidat. Sa demande a été accueillie et il a été dûment mis fin à son congé le 27 juin 1984.

Dans les procédures qu'il a engagées le 6 novembre 1984, Osborne invoque les articles 2 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que son employeur n'était pas habilité ou n'était pas fondé en droit à lui interdire de participer comme délégué au congrès à la direction du parti, qu'on l'a illégalement privé de cette chance et de ce fait, qu'on a porté atteinte au droit à la même protection et au même bénéfice de la loi que lui garantit la Charte.

Plaintiff William James Millar is a federal public servant employed in Winnipeg, Manitoba, as a Commerce Officer in the Indian and Inuit Affairs Branch of the Department of Indian and Northern Affairs, being a resident of Balmoral, Manitoba, and a member of the Selkirk-Interlake Liberal Association. On or about April 25, 1984, he was elected by it to be a delegate to the leadership convention of the Liberal Party to be held in Ottawa from June 12 to 16, 1984. On or about May 14, 1984, he received written permission from Mr. J. Brown, Regional Director of Personnel, to attend the leadership convention as a delegate but on or about June 6, 1984, he received a further letter written on behalf of J. B. Campbell, Regional Director General of Indian and Inuit Affairs of the Manitoba region, stating that as a result of a call he had received from the Deputy Minister's office as to the legal interpretation of the political activity rights of public servants, Mr. Millar must within 24 hours indicate in writing that he was no longer a delegate to the convention or suffer disciplinary action. The letter apologizes for inconvenience which has been caused to Mr. Millar. He had originally been advised by Mr. Brown by letter dated May 10, 1984, acting on the advice of a telex from W. A. Bernard, Personnel Direction of the Staff Relations and Safety of the Department, that he must desist from this activity. This initial refusal which was rescinded by the letter of May 14 stating that no disciplinary action would be taken as he had been chosen as a delegate, followed by the abrupt demand on June 6 that he resign as a delegate, evidently resulted from further consideration of the problem at a higher level and may well have been influenced by the action taken with respect to Mr. Osborne, in refusing to allow him to be a delegate. Consistency in policy throughout Canada would require this. Mr. Millar had taken strong objection in a letter to Mr. Brown dated April 25, 1984, to a publication circulated by the Public Service Commission in the February 1984 issue of *DIALOGUE EXPRESS* respecting what the Commission's views were as to the political rights of public servants. Copies of the letter were sent, among others, to the President of the Liberal Party of Canada and to some seven Cabinet Ministers. Again in a very strongly worded letter of June 7, 1984, to the acting Director of Personnel Services of the Department of Indian and Northern Affairs,

Le demandeur William James Millar est fonctionnaire fédéral et travaille à Winnipeg (Manitoba) comme agent commercial à la Direction des affaires indiennes et inuit du ministère des Affaires indiennes et du Nord; il réside à Balmoral (Manitoba) et est membre de l'association libérale de Selkirk-Interlake. Aux environs du 25 avril 1984, l'association l'a élu délégué au congrès du Parti libéral devant être tenu à Ottawa du 12 au 16 juin 1984. Aux environs du 14 mai 1984, M. J. Brown, directeur régional de la Direction du personnel, lui a donné par écrit l'autorisation de participer au congrès à titre de délégué; toutefois, le demandeur a reçu, aux environs du 6 juin 1984, une autre lettre provenant cette fois de J. B. Campbell, directeur général régional des Affaires indiennes et inuit de la région du Manitoba; ce dernier a fait savoir qu'en raison d'un appel téléphonique qu'il avait reçu du bureau du sous-ministre au sujet de l'interprétation juridique des droits des fonctionnaires de participer à des activités politiques, M. Millar devait, dans les 24 heures, indiquer par écrit qu'il n'était plus délégué au congrès ou il encourrait une sanction disciplinaire. Cette lettre renferme aussi des excuses pour les inconvénients causés à M. Millar. Dans une lettre datée du 10 mai 1984, M. Brown, qui agissait suivant les conseils transmis par télex par W. A. Bernard, directeur du Personnel de la Division des relations de travail et de la sécurité du Ministère, avait à l'origine informé M. Millar qu'il devait abandonner cette activité. Ce refus initial, annulé par la lettre du 14 mai portant qu'aucune mesure disciplinaire ne serait prise puisque Millar avait été choisi comme délégué, et suivi de l'exigence soudaine le 6 juin qu'il démissionne de son poste de délégué, résultait manifestement d'un examen plus approfondi du problème à un niveau hiérarchique supérieur et peut aussi avoir été influencé par le refus de permettre à M. Osborne d'être délégué. Une telle attitude serait nécessaire pour assurer la cohérence des lignes de conduite suivies partout au Canada. Dans une lettre qu'il a fait parvenir à M. Brown le 25 avril 1984, M. Millar s'est opposé énergiquement à un communiqué diffusé par la Commission de la Fonction publique dans le numéro de février 1984 de *DIALOGUE EXPRESS* en ce qui concerne le point de vue de la Commission quant aux droits politiques des fonctionnaires. Des copies de cette lettre ont été envoyées notamment au président du Parti libéral du Canada et à sept

Manitoba region, he reiterates his strong objections and in particular to the 24-hour ultimatum which was given to him. In this letter however he advises that he did attend a political meeting the preceding evening for the purpose of informing his riding executive that he was forced to resign as a delegate, stating that he did this under threat and coercion. In proceedings commenced on October 18, 1985 he too invokes sections 2 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and subsection 32(2) of the *Public Service Employment Act* seeking a declaration that his employer had no authority or basis in law to order him not to attend as a delegate the leadership convention and a declaration that section 32 of the *Public Service Employment Act* is of no force or effect.

In the third action, five plaintiffs are involved including Michael Cassidy who as a Member of Parliament is not of course a public servant but at the time his proceedings were instituted on August 9, 1984 was the candidate of the New Democratic Party seeking election as Member of Parliament in the riding of Ottawa Centre. The plaintiffs Barnhart, Camponi, Clavette and Stevens all wished to work on his behalf, after working hours only, in their free time. Barnhart was employed in the Department of Indian Affairs and Northern Development and claims that he does not meet the public in his job which involves monitoring the environment in the Indian reserves to ensure that new developments create no environmental hazards. Camponi is employed in the Office of Native Claims, Department of Indian Affairs and Northern Development. Her job involves historical research in the archives of the Department and its predecessor departments with respect to the relations between the Department and specific Indian bands. In her declaration, she states she is particularly concerned with the place of women in the Canadian society and would like to communicate her opinion as to which political party has the best

ministres du Cabinet. Dans une lettre bien sentie transmise en date du 7 juin 1984 au directeur intérimaire des services du Personnel du ministère des Affaires indiennes et du Nord, région du Manitoba, le demandeur réitère une nouvelle fois ses objections et s'oppose en particulier à l'ultimatum de 24 heures qui lui été adressé. Il indique toutefois dans cette lettre qu'il a assisté la veille à une réunion politique afin d'informer l'exécutif de comté qu'il a été contraint de démissionner de son poste de délégué, ajoutant qu'il avait agi ainsi sous la contrainte et la menace. Dans les procédures qu'il a engagées le 18 octobre 1985, il invoque lui aussi les articles 2 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que son employeur n'était pas habilité ou n'était pas fondé en droit à lui interdire de participer en tant que délégué au congrès à la direction du parti ainsi qu'un jugement déclaratoire portant que l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est inopérant.

Dans la troisième action, cinq demandeurs sont en cause dont Michael Cassidy qui, en qualité de député, n'est évidemment pas fonctionnaire mais qui, à l'époque où les procédures ont été engagées, c'est-à-dire le 9 août 1984, était candidat du Nouveau Parti Démocratique dans la circonscription d'Ottawa Centre. Les demandeurs Barnhart, Camponi, Clavette et Stevens désiraient travailler pour lui, après leurs heures de travail seulement, dans leurs moments libres. Barnhart travaillait au ministère des Affaires indiennes et du Nord; il prétend qu'il n'a pas à rencontrer le public dans le cadre de son travail qui consiste à contrôler l'environnement dans les réserves indiennes afin d'assurer que les nouveaux développements ne créent pas de dangers pour l'environnement. Camponi travaille au Bureau des revendications des autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Son travail consiste à effectuer des recherches dans les archives du Ministère et des ministères qui l'ont précédé au sujet de l'histoire des relations entre ledit Ministère et des bandes indiennes particulières. Dans sa déclaration, elle affirme qu'elle est particulièrement concernée par la place que les femmes occupent dans la société canadienne et qu'elle aimerait, pendant ses heures de loisir seulement, faire part à ses amis et à ses

policy on women's issues to her friends and neighbours during non-working hours only.

Plaintiff Clavette is employed in the Department of National Defence as a clerk, his job entailing the filing of accident reports and preparation of graphs exhibiting trends in the supply of such items as pens, paper, clothing, etc. He is President of the Ottawa Labour Council and has a strong interest in questions concerning the rights of employees at and away from the workplace. He would like to speak out on behalf of the political party of his choice during election periods, and work for candidates who support positions which enhance the rights of working people, doing this during non-working hours only, as well as speaking out on issues of general policy such as cutbacks of social services.

Plaintiff Stevens is employed as an archival assistant in the Public Archives of Canada, National Map Collection, her work involving acquisition and giving access to maps and cartographic items in the collection and assisting other employees to obtain required maps for the public or for other governmental offices. She wishes to participate in such activities as envelope stuffing and addressing of correspondence from her own home or from the campaign offices of the party she supports outside of working hours.

With respect to plaintiff Cassidy who was campaigning for election in a riding in which there is a significant number of voters who are public servants, it is his contention that his election campaign depends in part upon volunteers who are willing to canvass polls, scrutineer, stuff envelopes, place signs and similar acts. When he first became aware of the Public Service Commission guidelines, he wrote the Commission requesting that they be withdrawn and objecting to them but this was not done. The applicants rely on paragraphs 2(b) and 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* stating that freedom of association and speech is violated by section 32 of the *Public Service Employment Act* and seek a declaration

voisins de son opinion quant au parti politique qui possède le meilleur programme d'action sur les questions touchant les femmes.

^a Le demandeur Clavette travaille comme commis au ministère de la Défense nationale; son travail comporte la préparation de rapports d'accidents et de graphiques exposant les tendances dans l'approvisionnement d'articles tels que stylos à bille, papier, vêtements, etc. Il est président du Conseil ^b du travail d'Ottawa et s'intéresse énormément aux questions relatives aux droits des travailleurs à leur lieu de travail et ailleurs. Il aimerait parler au nom du parti politique de son choix pendant les périodes ^c d'élection et travailler, en dehors de ses heures de travail seulement, pour les candidats qui soutiennent des positions favorables aux droits des travailleurs ainsi que discuter des questions d'orientation générale comme les coupures dans les services ^d sociaux.

^e La demanderesse Stevens travaille comme aide-archiviste aux Archives publiques du Canada, Collection nationale des cartes et plans; son travail consiste à acquérir pour la collection des cartes, des plans et d'autres articles de cartographie et à les rendre accessibles au public, ainsi qu'à aider les autres employés à obtenir les cartes et plans demandés par le public ou les autres bureaux du ^f gouvernement. Elle souhaite, en dehors des heures de travail, participer à domicile ou au bureau de la campagne du parti qu'elle appuie à des activités consistant à mettre des documents dans des enveloppes et à adresser la correspondance.

^g Pour ce qui est du demandeur Cassidy, qui faisait campagne dans une circonscription où un nombre important de votants sont fonctionnaires, il prétend que sa campagne électorale dépend en ^h partie de la participation de bénévoles qui acceptent de solliciter des votes, d'agir à titre de scrutateur, de remplir des enveloppes, d'installer des pancartes et de s'engager dans des activités du même genre. Lorsqu'il a été mis au courant des ⁱ directives de la Commission de la Fonction publique, il a écrit à ladite Commission pour s'opposer à celles-ci et lui demander de les retirer, ce qu'elle n'a toutefois pas fait. Les requérants invoquent les ^j alinéas 2b) et 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour affirmer que l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* viole la liberté d'expression et d'association, et ils

that it is of no force and effect, and an injunction enjoining the Commission from enforcing it.

While the statements of defence are not identical in all cases, defendants plead in general that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has not been infringed because the activities proscribed by section 32 of the *Public Service Employment Act* are partisan political work for a political party or candidate but do not infringe upon any persons' right to associate with any other person or persons or to assemble peacefully with any other person or persons. It is pleaded that it is a fundamental principle of the Canadian Constitution that the public service be impartial and politically neutral. Entering into and departure from public service of Canada involves rights, benefits, obligations and responsibilities which are matters freely exercised by choice and apply only during tenure as an employee. It is contended that the permission given in subsection 32(2) of the *Public Service Employment Act* to public servants to attend political meetings does not extend to the right to attend political party leadership conventions as a delegate. Furthermore, section 15 of the Charter is not infringed as public servants are not deprived of equal protection and equal benefit under the law. It is further pleaded that if any infringement is found this brings in section 1 of the Charter and that it is demonstrably justifiable in a free and democratic society to prescribe reasonable limits on the freedom of expression of persons who enter the public service in order to protect the public interest in having a perfectly neutral public service. It is contended that the limits prescribed by section 32 are, under common law and the Charter, reasonable having regard to the right of the Crown as the Government of Canada and as an employer to ensure that its employees do not act contrary to its interest and responsibilities, the desirability of the public service to be seen to provide loyal and impartial advice and service to the public and the government of the day, and the necessity for recruitment and advancement in the public service being determined on the basis of merit, tenure not being dependent upon political partisanship and that the task assigned to the public service be carried out in a highly skilled

demandent un jugement déclaratoire portant que ledit article est inopérant ainsi qu'une injonction interdisant à la Commission de l'appliquer.

Les défenses ne sont pas identiques dans tous les cas, mais dans l'ensemble les défenderesses soutiennent que la *Charte canadienne des droits et libertés* n'a pas été violée parce que les activités prohibées par l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* consistent à travailler pour un parti politique ou un candidat, ce qui ne porte pas atteinte au droit d'association ou de réunion pacifique avec une ou d'autres personnes. On fait valoir que, suivant un principe fondamental de la Constitution canadienne, la fonction publique doit être impartiale et politiquement neutre. L'entrée dans la Fonction publique du Canada et le départ de celle-ci comportent des droits, avantages, obligations et responsabilités qui sont exercés par choix et qui n'existent que pendant la durée de l'emploi. On soutient que l'autorisation de participer à des réunions politiques accordée aux fonctionnaires par le paragraphe 32(2) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ne leur confère pas le droit d'assister en tant que délégué aux congrès à la direction d'un parti politique et que de plus, l'article 15 de la Charte n'est pas violé car il n'est pas porté atteinte au droit des fonctionnaires à la même protection et au même bénéfice de la loi. On allègue en outre que si on conclut qu'il y a contravention, cela entraîne l'application de l'article 1 de la Charte et que l'on peut justifier, dans le cadre d'une société libre et démocratique, les limites raisonnables apportées à la liberté d'expression des personnes qui deviennent fonctionnaires pour assurer l'entière neutralité de la fonction publique et protéger l'intérêt public. On prétend que les limites prescrites par l'article 32 sont raisonnables au regard de la *common law* et de la Charte, compte tenu du droit de la Couronne en sa qualité de gouvernement du Canada et d'employeur de faire en sorte que ses employés n'agissent pas contrairement à ses intérêts et à ses responsabilités, du fait qu'il est souhaitable que l'on puisse considérer que la fonction publique fournit des conseils et des services loyaux et impartiaux au public et au gouvernement en place, de la nécessité que le recrutement et l'avancement dans la fonction publique reposent sur le mérite, indépendamment de toute appartenance politique, et du fait que la tâche assignée à

manner and harmony maintained in the work-place.

I have some doubt as to the desirability of Michael Cassidy, not himself a public servant, being joined as a co-plaintiff in the third action since he is only indirectly affected by section 32 of the *Public Service Employment Act* by not being able to engage public servants to work for him during his election campaign. It would appear preferable to restrict actions invoking the Charter as grounds for declaring section 32 of the *Public Service Employment Act* to be of no force and effect to public servants directly affected by it. Mr. Cassidy has every right, of course, whether as a Member of Parliament or as an individual to publicly seek to promote a liberalization of the political activities permissible for public servants. It is frequently said however that justice must not only be done but must be perceived to be done and it is essential that in court proceedings there should be no perception that political considerations enter in any way into the decision which is to be reached. The Crown did not seek to have him struck as a plaintiff from the proceedings however and since he is not suing alone for alleged infringement of his rights under the Charter and the action would proceed on the same basis with or without his participation as a plaintiff, no useful purpose would have been served by such a motion.

Whether by coincidence or design, and I am inclined to believe that the former may have entered into it, these cases all present instances of what may perhaps be referred to as low profile political activity and in the first two cases the activity involved members of the Liberal Party which has the effect of removing any suggestion that the liberalization of political rights of public servants sought in these proceedings is a policy exclusive to any particular political party.

Reference has already been made to the message from the Commissioners of the Public Service of Canada to federal employees published in the February 1984 edition of *DIALOGUE EXPRESS* attempting to interpret section 32, to which strong

la fonction publique doit être remplie d'une manière hautement professionnelle et que l'harmonie doit être maintenue en milieu de travail.

Je doute qu'il soit souhaitable que Michael Cassidy, qui n'est pas lui-même fonctionnaire, soit constitué codemandeur dans la troisième action puisqu'il n'est qu'indirectement touché par l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* qui l'empêche d'engager des fonctionnaires pour travailler pour lui pendant sa campagne électorale. Il semblerait préférable que les actions dans lesquelles on invoque la Charte pour faire déclarer inopérant l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* ne soient intentées que par les fonctionnaires qui sont visés directement par celui-ci. M. Cassidy a évidemment le droit, que ce soit comme député ou comme particulier, de chercher à promouvoir publiquement une libéralisation des activités politiques qui peuvent être exercées par les fonctionnaires. On affirme souvent qu'il faut non seulement que justice soit rendue mais qu'on ait l'impression qu'elle l'a été, et il est essentiel qu'on ne puisse pas croire que des considérations d'ordre politique jouent de quelque façon au cours de procédures judiciaires dans la décision qui doit être rendue. La Couronne n'a toutefois pas cherché à faire radier M. Cassidy comme demandeur et comme il n'est pas seul à tenter une action pour la violation présumée des droits qui lui sont conférés par la Charte et que l'action serait instruite sur le même fondement, qu'il soit ou non constitué demandeur, une telle requête aurait été à toutes fins pratiques inutile.

Que ce soit par coincidence ou à dessein, et j'aurais tendance à opter pour la première hypothèse, toutes ces affaires comportent ce qu'on pourrait appeler des activités politiques de second plan et dans les deux premières affaires, l'activité mettait en cause des membres du Parti libéral, ce qui a pour effet de mettre un terme à toute insinuation suivant laquelle seul un parti politique particulier préconise la libéralisation des droits politiques des fonctionnaires demandée dans ces procédures.

J'ai déjà mentionné le message adressé aux fonctionnaires fédéraux dans le numéro de février 1984 de *DIALOGUE EXPRESS* dans lequel les commissaires de la Commission de la Fonction publique du Canada essayaient d'interpréter l'article 32

objection was taken by plaintiff Millar. While this message was undoubtedly issued by the Commission with the laudable intention of attempting to clarify confusion which had arisen in setting the limitations on the political rights of federal public servants it can have no legally binding effect any more than an interpretation bulletin under the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63] or other statutes, useful though it may be. Section 33 of the *Public Service Employment Act* permits the Commission to make such regulations as it considers necessary to carry out and give effect to the Act but this bulletin was not issued as a regulation which would have to be adopted by Order in Council. Strong objection was taken to this by the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments in a letter written by it on June 5, 1984, to Edgar Gallant, Chairman of the Public Service Commission, which stated that the regulation of a matter as sensitive as the political and democratic rights of the subject even if under the guise of interpretative rules is not something that is properly addressed in administrative guidelines and that any restriction or authoritative interpretation of these rights should be formally expressed in subordinate law which is then subject to judicial and Parliamentary scrutiny. The letter goes on to state:

While we recognize that the applicable limits in this instance have been prescribed by law, we tend to the view that any authoritative interpretation of section 32 of the Public Service Employment Act should also be expressed in a legislative instrument in order to meet the standards set out in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The letter then goes on to discuss the guidelines.

Defendant goes so far as to contend that section 32 could not be clarified even by a regulation duly issued as the effect of the regulation would be to define the word "work" as used in section 32 which is a matter for the courts in interpreting that section or for Parliament to define by amending legislation setting out precisely what is intended by the words "engage in work" in the section. While it is true that subsection 32(2) does define certain activities which do not contravene paragraph 32(1)(a) there are a number of other possible activities of a political nature, some examples

et auquel le demandeur Millar s'est opposé énergiquement. Bien que la Commission ait indubitablement émis ce communiqué dans l'intention louable d'essayer de clarifier la confusion née de l'imposition de restrictions aux droits politiques des fonctionnaires fédéraux, ledit communiqué, si utile soit-il, n'a pas plus de force exécutoire qu'un bulletin d'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63] ou d'autres lois. L'article 33 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* habilite la Commission à établir les règlements qu'elle juge nécessaires à l'application et à la mise en œuvre de la Loi, mais le bulletin en cause n'a pas été adopté par décret comme doit l'être un règlement. Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les Règlements et autres textes réglementaires s'est opposé énergiquement à ce bulletin dans une lettre adressée le 5 juin 1984 à Edgar Gallant, président de la Commission de la Fonction publique; il y affirmait que la réglementation d'une question aussi délicate que les droits politiques et démocratiques de l'individu, même sous le couvert de règles d'interprétation, ne doit pas se faire dans des directives administratives et toute restriction ou interprétation définitive de ces droits devrait être formulée dans des dispositions législatives accessoires pouvant faire l'objet d'un examen minutieux par les tribunaux et le Parlement. La lettre se poursuit comme suit:

[TRADUCTION] Même si nous reconnaissons que les limites applicables en l'espèce sont prescrites par la loi, nous tendons à croire que toute interprétation définitive de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique devrait aussi être formulée dans un texte législatif afin de satisfaire aux normes fixées dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Dans sa lettre, le Comité examine ensuite les directives.

La défenderesse va jusqu'à prétendre que même un règlement établi en bonne et due forme ne pourrait clarifier l'article 32 car il aurait pour effet de définir le terme «travailler» employé à l'article 32 alors qu'il appartient aux tribunaux d'interpréter ledit article ou au législateur de définir par des dispositions modificatives ce que signifie précisément le terme «travailler» («engage in work») figurant dans cet article. Il est vrai que le paragraphe 32(2) définit certaines activités qui ne contreviennent pas à l'alinéa 32(1)a); il existe toutefois beaucoup d'autres activités à caractère politique,

of which appear in these cases, for which a decision is necessary as to whether they constitute engaging in work within the meaning of the section and this cannot be definitively decided by a mere bulletin issued by the Public Service Commission, although undoubtedly management personnel will be guided by it as they were in prohibiting the activities exemplified in these cases, unless and until this is determined by the courts or by valid regulations.

Three issues have to be decided:

1. Is section 32 of the *Public Service Employment Act* of no force or effect by virtue of being in contravention of paragraphs 2(b) and (d) or section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

2. Do the proposed activities of plaintiffs constitute activities permitted by those sections but which they were prevented from engaging in by virtue of the interpretation given by the Commission to section 32?

3. In the event that any of these sections of the Charter are found to have been contravened by the prohibition of these activities are they nevertheless activities which can be brought within the "reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society" of section 1 of the Charter?

Certain leading cases of the Supreme Court and other courts in this country give some guidance although they were on different issues and not dealing with political rights of federal public servants and the restriction imposed on them by section 32 of the *Public Service Employment Act*.

Three leading cases of the Supreme Court provide some guidance. The first is the case of *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, an action which originated before the Charter which upheld the suspension and eventual dismissal of a supervisory employee of Revenue Canada who openly and unrepentantly attacked government policies with respect to metrification and the adoption of the new Constitution, although neither affected the Department in which he

dont quelques exemples nous sont fournis en l'espèce, pour lesquelles il est nécessaire de déterminer si elles consistent à travailler au sens de l'article, ce qui ne peut être fait d'une manière définitive dans un simple bulletin émis par la Commission de la Fonction publique même s'il ne fait aucun doute que les cadres s'inspireront de celui-ci comme ils l'ont fait en prohibant les activités illustrées dans ces affaires, tant et aussi longtemps que cette question ne sera pas tranchée par les tribunaux ou déterminée par des règlements valides.

La Cour doit statuer sur trois points en litige:

1. L'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* est-il inopérant parce qu'il contrevient aux alinéas 2b) et d) ou à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

2. Les activités projetées par les demandeurs constituent-elles des activités permises par ces articles, activités dans lesquelles on a empêché ceux-ci de s'engager en raison de l'interprétation donnée à l'article 32 par la Commission?

3. Dans l'éventualité où la Cour conclurait que la prohibition de ces activités a enfreint l'un ou l'autre de ces articles, s'agit-il néanmoins d'activités qui peuvent être visées par les «limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique» dont il est question à l'article 1 de la Charte?

Certaines décisions importantes de la Cour suprême et d'autres cours de ce pays peuvent nous éclairer sur ces questions même si elles portaient sur des points litigieux différents et qu'elles ne concernaient pas les droits politiques des fonctionnaires fédéraux et la restriction qui leur est imposée par l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Trois arrêts de la Cour suprême font autorité et sont utiles à cet effet. Dans le premier arrêt, *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, il s'agit d'une action intentée avant l'adoption de la Charte, qui a confirmé la suspension et le congédiement d'un chef de groupe au service de Revenu Canada qui a critiqué ouvertement et sans remords les politiques du gouvernement en matière de conversion au système métrique et l'adoption d'une

worked directly. In rendering judgment upholding the decision of the Adjudicator which had also been upheld by the Federal Court of Appeal [[1983] 1 F.C. 372], Chief Justice Dickson stated, at pages 466 to 468:

The Adjudicator recognized that a balance had to be struck between the employee's freedom of expression and the Government's desire to maintain an impartial and effective public service. He said:

[It is] incumbent upon the public servant to exercise some restraint in the expression of his views in opposition to Government policy. Underlying this notion is the legitimate concern that the Public Service and its servants should be seen to serve the public in the administration and implementation of Government policies and programs in an impartial and effective manner. Any individual upon assuming employment with the Public Service knows or ought to be deemed to know that in becoming a public servant he or she has undertaken an obligation to exercise restraint in what he or she says or does in opposition to Government policy. Moreover, it is recognized that the exercise of such restraint may very well be a requirement of employees who work in less visible sectors of Canadian society.

In other words, a public servant is required to exercise a degree of restraint in his or her actions relating to criticism of government policy, in order to ensure that the public service is perceived as impartial and effective in fulfilling its duties. It is implicit throughout the Adjudicator's reasons that the degree of restraint which must be exercised is relative to the position and visibility of the civil servant.

In my opinion, the Adjudicator was correct in identifying the applicable principles and in applying them to the circumstances of the case. The act of balancing must start with the proposition that some speech by public servants concerning public issues is permitted. Public servants cannot be, to use Mr. Fraser's apt phrase, "silent members of society". I say this for three reasons.

First, our democratic system is deeply rooted in, and thrives on, free and robust public discussion of public issues. As a general rule, all members of society should be permitted, indeed encouraged, to participate in that discussion.

Secondly, account must be taken of the growth in recent decades of the public sector—federal, provincial, municipal—as an employer. A blanket prohibition against all public discussion of all public issues by all public servants would, quite simply, deny fundamental democratic rights to far too many people.

Thirdly, common sense comes into play here. An absolute rule prohibiting all public participation and discussion by all public servants would prohibit activities which no sensible person in a democratic society would want to prohibit. Can anyone seriously contend that a municipal bus driver should not be able to attend a town council meeting to protest against a zoning decision having an impact on her residential street?

nouvelle Constitution, bien qu'aucune de ces mesures ne touchât directement le Ministère où il travaillait. En rendant son jugement qui confirmait la décision arbitrale qui avait aussi été confirmée par la Cour d'appel fédérale [[1983] 1 C.F. 372], le juge en chef Dickson a dit aux pages 466 à 468:

L'arbitre a reconnu qu'il faut établir un équilibre entre la liberté d'expression de l'employé et le désir du gouvernement de maintenir une fonction publique impartiale et efficace. Il a dit:

[C]'est qu'il incombe au fonctionnaire de faire preuve de modération dans ses déclarations contre la politique du gouvernement. Sous-jacente à cette idée est une préoccupation légitime, soit que la Fonction publique et ses membres administrent et appliquent les politiques et les programmes du gouvernement d'une manière impartiale et efficace. Toute personne qui entre dans la fonction publique est censée savoir qu'elle s'engage par le fait même à modérer ses paroles et ses actes contre la politique du gouvernement. De plus, il est reconnu qu'une telle modération peut très bien ne pas être exigée de l'employé qui travaille dans un secteur moins en vue de la société canadienne.

En d'autres termes, le fonctionnaire est tenu de faire preuve d'un certain degré de modération dans ses actions relatives aux critiques des politiques du gouvernement, de sorte que la fonction publique soit perçue comme impartiale et efficace dans l'accomplissement de ses fonctions. Il ressort implicitement des motifs de l'arbitre que le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire.

À mon avis, l'arbitre a correctement identifié les principes applicables et les a bien appliqués aux circonstances de l'espèce. Pour ce qui est de l'équilibre à respecter, il faut tout d'abord tenir compte de la proposition selon laquelle il est permis aux fonctionnaires de s'exprimer dans une certaine limite sur des questions d'intérêt public. Les fonctionnaires ne peuvent être, pour employer l'expression appropriée de M. Fraser [TRADUCTION] «les membres silencieux de la société». Il y a trois raisons à cela.

Premièrement, notre système démocratique est profondément ancré sur une discussion libre et franche des questions d'intérêt public et profite de cette discussion. En règle générale, tous les membres de la société devraient être autorisés à participer à cette discussion et même encouragés à le faire.

Deuxièmement, il faut tenir compte de la croissance qu'a connue le secteur public—fédéral, provincial, municipal—à titre d'employeur au cours des dernières décennies. Une interdiction générale de toute discussion publique sur toute question d'intérêt public par tous les fonctionnaires aurait tout simplement pour effet de priver beaucoup trop de gens de leurs droits démocratiques fondamentaux.

Troisièmement, à ce stade, le bon sens entre en jeu. Une règle absolue interdisant toute participation et discussion publique par tous les fonctionnaires aurait pour effet d'interdire des activités qu'aucune personne sensée dans une société démocratique ne voudrait interdire. Peut-on sérieusement soutenir qu'une conductrice d'autobus municipal ne devrait pas pouvoir assister à une réunion du conseil municipal pour protester contre une

Should not a provincial clerk be able to stand in a crowd on a Sunday afternoon and protest a provincial government decision cutting off funding for a day care centre or a shelter for single mothers? And surely a federal commissioner could speak out at a Legion meeting to protest against a perceived lack of federal support for war veterans. These examples, and many others could be advanced, demonstrate that an absolute prohibition against public servants criticizing government policies would not be sensible.

On the other side, however, it is equally obvious that free speech or expression is not an absolute, unqualified value. Other values must be weighed with it. Sometimes these other values supplement, and build on, the value of speech. But in other situations there is a collision. When that happens the value of speech may be cut back if the competing value is a powerful one. Thus, for example, we have laws dealing with libel and slander, sedition and blasphemy. We also have laws imposing restrictions on the press in the interests of, for example, ensuring a fair trial or protecting the privacy of minors or victims of sexual assaults.

A similar type of balancing is required in the present appeal. Public servants have some freedom to criticize the Government. But it is not an absolute freedom. To take but one example, whereas it is obvious that it would not be "just cause" for a provincial Government to dismiss a provincial clerk who stood in a crowd on a Sunday afternoon to protest provincial day care policies, it is equally obvious that the same Government would have "just cause" to dismiss the Deputy Minister of Social Services who spoke vigorously against the same policies at the same rally.

At pages 470-471 he states:

As the Adjudicator pointed out, there is a powerful reason for this general requirement of loyalty, namely the public interest in both the actual, and apparent, impartiality of the public service. The benefits that flow from this impartiality have been well-described by the MacDonnell Commission. Although the description relates to the political activities of public servants in the United Kingdom, it touches on values shared with the public service in Canada:

Speaking generally, we think that if restrictions on the political activities of public servants were withdrawn two results would probably follow. The public might cease to believe, as we think they do now with reason believe, in the impartiality of the permanent Civil Service; and Ministers might cease to feel the well-merited confidence which they possess at present in the loyal and faithful support of their official subordinates; indeed they might be led to scrutinise the utterances or writings of such subordinates, and to select for positions of confidence only those whose sentiments were known to be in political sympathy with their own.

décision en matière de zonage qui a un effet sur la rue où elle habite? Un commis provincial ne devrait-il pas pouvoir manifester dans une foule un dimanche après-midi pour protester contre une décision du gouvernement provincial réduisant le financement d'une garderie ou d'un refuge pour les mères célibataires? Et de toute évidence un commissaire fédéral pourrait prendre la parole à une réunion de la légion pour protester contre ce qu'il perçoit comme un manque d'appui du fédéral à l'égard des anciens combattants. Ces exemples, et de nombreux autres qu'on pourrait imaginer, démontrent qu'une interdiction absolue des critiques des politiques du gouvernement par les fonctionnaires ne serait pas judicieuse.

Toutefois, il est par ailleurs également évident que la liberté de parole ou d'expression n'est pas une valeur absolue et inconditionnelle. Il faut tenir compte de certaines autres valeurs. Quelquefois ces autres valeurs viennent compléter la liberté de parole et ajouter à celle-ci. Toutefois, dans d'autres situations elles sont en conflit. Lorsque cela se produit, la liberté de parole peut être réduite si la valeur qui est en conflit avec elle est puissante. Ainsi, par exemple, nous avons des lois qui traitent de la diffamation écrite et verbale, des propos séditieux et du blasphème. Nous avons également des lois qui imposent des restrictions à la presse afin, par exemple, d'assurer un procès équitable ou de protéger la vie privée des mineurs ou des victimes d'agressions sexuelles.

Dans le présent pourvoi, il est nécessaire d'établir un équilibre de ce genre. Les fonctionnaires jouissent d'une certaine liberté pour critiquer le gouvernement. Toutefois il ne s'agit pas d'une liberté absolue. Si l'on prend un exemple, alors qu'il est évident qu'il ne serait pas «raisonnable» qu'un gouvernement provincial congédie un commis provincial qui a manifesté dans une foule un dimanche après-midi pour protester contre les politiques provinciales en matière de garderie, il est également évident que le même gouvernement aurait un «motif raisonnable» de congédier le sous-ministre des Affaires sociales qui aurait pris la parole vigoureusement contre les mêmes politiques au même rassemblement.

Il dit aux pages 470 et 471:

Comme l'a souligné l'arbitre, il existe un motif important à l'appui de cette règle générale de loyauté, savoir l'intérêt du public vis-à-vis de l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique. Les avantages qui découlent de cette impartialité ont été bien décrits par la commission MacDonnell. Bien que la description se rapporte aux activités politiques des fonctionnaires au Royaume-Uni, elle touche à des valeurs qui s'appliquent à la fonction publique au Canada:

[TRADUCTION] D'une manière générale, nous croyons que si les restrictions relatives aux activités politiques des fonctionnaires devaient être levées, cela aurait probablement deux conséquences. Le public pourrait cesser de croire, comme nous pensons qu'il le fait maintenant avec raison, en l'impartialité de la fonction publique permanente; et les ministres pourraient cesser de sentir la confiance bien méritée qu'ils possèdent à l'heure actuelle dans l'appui loyal et fidèle de leurs fonctionnaires; en fait, ils pourraient être portés à examiner à fond les paroles et les écrits de leurs subordonnés et à choisir pour occuper des postes de confiance, seulement ceux dont ils savent qu'ils partagent les mêmes sympathies politiques.

If this were so, the system of recruitment by open competition would provide but a frail barrier against Ministerial patronage in all but the earlier years of service; the Civil Service would cease to be in fact an impartial, non-political body, capable of loyal service to all Ministers and parties alike; the change would soon affect the public estimation of the Service, and the result would be destructive of what undoubtedly is at present one of the greatest advantages of our administrative system, and one of the most honourable traditions of our public life.

See paragraphs 10-11 of c. 11 of MacDonnell Committee quoted in *Re Ontario Public Service Employees Union and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321 (C.A.), at p. 329.

There is in Canada, in my opinion, a similar tradition surrounding our public service. The tradition emphasizes the characteristics of impartiality, neutrality, fairness and integrity. A person entering the public service or one already employed there must know, or at least be deemed to know, that employment in the public service involves acceptance of certain restraints.

While this case was addressing the issue of freedom of speech, and not engaging "in work for, on behalf of, or against a candidate for election" which is the issue under section 32, the same governing principles and reasons expressed for restrictions would apply.

The case of *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295, was referred to by plaintiffs in seeking a broad or purposive interpretation of the Charter. It dealt with the *Lord's Day Act* [R.S.C. 1970, c. L-13] and at page 344, Mr. Justice Dickson [as he then was] stated:

This Court has already, in some measure, set out the basic approach to be taken in interpreting the *Charter*. In *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, this Court expressed the view that the proper approach to the definition of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* was a purposive one. The meaning of a right or freedom guaranteed by the *Charter* was to be ascertained by an analysis of the purpose of such a guarantee; it was to be understood, in other words, in the light of the interests it was meant to protect.

In my view this analysis is to be undertaken, and the purpose of the right or freedom in question is to be sought by reference to the character and the larger objects of the *Charter* itself, to the language chosen to articulate the specific right or freedom, to the historical origins of the concepts enshrined, and where applicable, to the meaning and purpose of the other specific rights and freedoms with which it is associated within the text of the *Charter*. The interpretation should be, as the judgment in *Southam* emphasizes, a generous rather than a legalistic one, aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the *Charter's* protection. At

Si tel était le cas, le système de recrutement par concours public constituerait seulement une barrière fragile contre le népotisme ministériel au cours de toutes les années de service sauf au début; la fonction publique cesserait en fait d'être un organisme impartial, apolitique, capable de loyaux services envers tous les ministres et les partis; le changement aurait rapidement des effets sur l'opinion que le public se fait de la fonction publique et le résultat serait destructif à l'égard de ce qui est sans aucun doute, à l'heure actuelle, l'un des plus grands avantages de notre système administratif et l'une des traditions les plus honorables de notre vie publique.

Voir les alinéas 10 et 11 du chap. 11 du Comité MacDonnell cité dans *Re Ontario Public Service Employees Union and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321 (C.A.), à la p. 329.

À mon avis, il existe au Canada une tradition semblable en ce qui a trait à notre fonction publique. La tradition met l'accent sur les caractéristiques d'impartialité, de neutralité, d'équité et d'intégrité. Une personne qui entre dans la fonction publique ou une qui y est déjà employée doit savoir, ou du moins est présumée savoir, que l'emploi dans la fonction publique comporte l'acceptation de certaines restrictions.

Même si cette affaire concerne la question de la liberté d'expression et non le fait de «travailler pour ou contre un candidat à une élection . . . ou . . . au nom d'un tel candidat» comme c'est le cas du litige fondé sur l'article 32, les mêmes motifs et principes directeurs énoncés quant aux restrictions s'appliquent à l'espèce.

Les demandeurs ont invoqué l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295 afin d'obtenir une interprétation large ou un examen de l'objet de la Charte. Cette affaire concernait la *Loi sur le dimanche* [S.R.C. 1970, chap. L-13] et le juge Dickson [tel était alors son titre] a dit à la page 344:

Cette Cour a déjà, dans une certaine mesure, énoncé la façon fondamentale d'aborder l'interprétation de la *Charte*. Dans l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, la Cour a exprimé l'avis que la façon d'aborder la définition des droits et des libertés garantis par la *Charte* consiste à examiner l'objet visé. Le sens d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* doit être vérifié au moyen d'une analyse de l'objet d'une telle garantie; en d'autres termes, ils doivent s'interpréter en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger.

À mon avis, il faut faire cette analyse et l'objet du droit ou de la liberté en question doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus larges de la *Charte* elle-même, des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, en fonction du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte*. Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*. En même temps,

the same time it is important not to overshoot the actual purpose of the right or freedom in question, but to recall that the *Charter* was not enacted in a vacuum, and must therefore, as this Court's decision in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, illustrates, be placed in its proper linguistic, philosophic and historical contexts.

The third case to which I refer is that of *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, which dealt with the reverse onus of proof imposed under the *Narcotic Control Act* [R.S.C. 1970, c. N-1] resulting from the possession of a narcotic. The Court found it to be unconstitutional because it violated the presumption of innocence in paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In dealing with the possible application of section 1 of the *Charter*, Chief Justice Dickson stated at pages 138-140:

Where evidence is required in order to prove the constituent elements of a s. 1 inquiry, and this will generally be the case, it should be cogent and persuasive and make clear to the Court the consequences of imposing or not imposing the limit. See: *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, *supra*, at p. 384; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, *supra*, at p. 217. A court will also need to know what alternative measures for implementing the objective were available to the legislators when they made their decisions. I should add, however, that there may be cases where certain elements of the s. 1 analysis are obvious or self-evident.

To establish that a limit is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society, two central criteria must be satisfied. First, the objective, which the measures responsible for a limit on a *Charter* right or freedom are designed to serve, must be "of sufficient importance to warrant overriding a constitutionally protected right or freedom": *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, at p. 352. The standard must be high in order to ensure that objectives which are trivial or discordant with the principles integral to a free and democratic society do not gain s. 1 protection. It is necessary, at a minimum, that an objective relate to concerns which are pressing and substantial in a free and democratic society before it can be characterized as sufficiently important.

Second, once a sufficiently significant objective is recognized, then the party invoking s. 1 must show that the means chosen are reasonable and demonstrably justified. This involves "a form of proportionality test": *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, at p. 352. Although the nature of the proportionality test will vary depending on the circumstances, in each case courts will be required to balance the interests of society with those of individuals and groups. There are, in my view, three important components of a proportionality test. First, the measures adopted must be carefully designed to achieve the objective in question. They must not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations. In short, they must be rationally

il importe de ne pas aller au delà de l'objet véritable du droit ou de la liberté en question et de se rappeler que la *Charte* n'a pas été adoptée en l'absence de tout contexte et que, par conséquent, comme l'illustre l'arrêt de Cour *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, elle doit être située dans ses contextes linguistique, philosophique et historique appropriés.

Le troisième arrêt auquel je renvoie est celui de *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, qui concernait la disposition de la *Loi sur les stupéfiants* [S.R.C. 1970, chap. N-1] portant inversion de la charge de la preuve dans les cas de possession d'un stupéfiant. La Cour a statué que cette disposition est inconstitutionnelle parce qu'elle viole la présomption d'innocence prévue à l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Examinant l'application possible de l'article 1 de la *Charte*, le juge en chef Dickson a dit aux pages 138 à 140:

Lorsqu'une preuve est nécessaire pour établir les éléments constitutifs d'une analyse en vertu de l'article premier, ce qui est généralement le cas, elle doit être forte et persuasive et faire ressortir nettement à la cour les conséquences d'une décision d'imposer ou de ne pas imposer la restriction. Voir: *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, précité, à la p. 384; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, à la p. 217. La cour devra aussi connaître les autres moyens dont disposait le législateur, au moment de prendre sa décision, pour réaliser l'objectif en question. Je dois cependant ajouter qu'il peut arriver que certains éléments constitutifs d'une analyse en vertu de l'article premier soient manifestes ou évidents en soi.

Pour établir qu'une restriction est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, il faut satisfaire à deux critères fondamentaux. En premier lieu, l'objectif que visent à servir les mesures qui apportent une restriction à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte*, doit être «suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution»: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, à la p. 352. La norme doit être sévère afin que les objectifs peu importants ou contraires aux principes qui constituent l'essence même d'une société libre et démocratique ne bénéficient pas de la protection de l'article premier. Il faut à tout le moins qu'un objectif se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles dans une société libre et démocratique, pour qu'on puisse le qualifier de suffisamment important.

En deuxième lieu, dès qu'il est reconnu qu'un objectif est suffisamment important, la partie qui invoque l'article premier doit alors démontrer que les moyens choisis sont raisonnables et que leur justification peut se démontrer. Cela nécessite l'application d'une sorte de critère de proportionnalité: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, à la p. 352. Même si la nature du critère de proportionnalité pourra varier selon les circonstances, les tribunaux devront, dans chaque cas, s'opérer les intérêts de la société et ceux de particuliers et de groupes. À mon avis, un critère de proportionnalité comporte trois éléments importants. Premièrement, les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question. Elles ne doivent

connected to the objective. Second, the means, even if rationally connected to the objective in this first sense, should impair "as little as possible" the right or freedom in question: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, at p. 352. Third, there must be a proportionality between the effects of the measures which are responsible for limiting the *Charter* right or freedom, and the objective which has been identified as of "sufficient importance".

With respect to the third component, it is clear that the general effect of any measure impugned under s. 1 will be the infringement of a right or freedom guaranteed by the *Charter*; this is the reason why resort to s. 1 is necessary. The inquiry into effects must, however, go further. A wide range of rights and freedoms are guaranteed by the *Charter*, and an almost infinite number of factual situations may arise in respect of these. Some limits on rights and freedoms protected by the *Charter* will be more serious than others in terms of the nature of the right or freedom violated, the extent of the violation, and the degree to which the measures which impose the limit trench upon the integral principles of a free and democratic society. Even if an objective is of sufficient importance, and the first two elements of the proportionality test are satisfied, it is still possible that, because of the severity of the deleterious effects of a measure on individuals or groups, the measure will not be justified by the purposes it is intended to serve. The more severe the deleterious effects of a measure, the more important the objective must be if the measure is to be reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society.

It deals primarily with section 1 of the Charter which must be considered if it is found that section 32 of the *Public Service Employment Act* conflicts with section 15 or paragraphs 2(b) or (d) of the Charter.

Voluminous and thoroughly prepared briefs, together with extensive volumes of jurisprudence, statutes from other jurisdictions, extracts from textbooks and papers presented by learned authorities both in this country and elsewhere were produced, and a number of expert witnesses were heard who gave their opinion evidence. Much of this was in connection with the interpretation of section 1 with respect to which the Supreme Court appears to be of the view that evidence will, in most cases, be required as to what is done in other free and democratic societies so that a comparison can be made to determine whether the rights and freedoms set out in other sections of the Charter can be made subject to reasonable limits prescribed by law (see for example *Oakes* case, *supra*). As a result, evidence was adduced respecting the public service employment statutes and regulations of all 10 provinces of Canada, of Aus-

être ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles. Bref, elles doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif en question. Deuxièmement, même à supposer qu'il y ait un tel lien rationnel, le moyen choisi doit être de nature à porter «le moins possible» atteinte au droit ou à la liberté en question: *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, à la p. 352. Troisièmement, il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantis par la *Charte* et l'objectif reconnu comme «suffisamment important».

Quant au troisième élément, il est évident que toute mesure attaquée en vertu de l'article premier aura pour effet général de porter atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la *Charte*; d'où la nécessité de recourir à l'article premier. L'analyse des effets ne doit toutefois pas s'arrêter là. La *Charte* garantit toute une gamme de droits et de libertés à l'égard desquels un nombre presque infini de situations peuvent se présenter. La gravité des restrictions apportées aux droits et libertés garantis par la *Charte* variera en fonction de la nature du droit ou de la liberté faisant l'objet d'une atteinte, de l'ampleur de l'atteinte et du degré d'incompatibilité des mesures restrictives avec les principes inhérents à une société libre et démocratique. Même si un objectif est suffisamment important et même si on a satisfait aux deux premiers éléments du critère de proportionnalité, il se peut encore qu'en raison de la gravité de ses effets préjudiciables sur des particuliers ou sur des groupes, la mesure ne soit pas justifiée par les objectifs qu'elle est destinée à servir. Plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Cet arrêt concerne principalement l'article 1 de la Charte qui devra être examiné en l'espèce si l'on conclut que l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* contrevient à l'article 15 ou aux alinéas 2b) ou d) de la Charte.

Les parties ont déposé des dossiers volumineux et approfondis ainsi que des recueils de jurisprudence, des textes de lois d'autres juridictions, des extraits de manuels de doctrine et de documents rédigés par des auteurs de ce pays et d'ailleurs et un bon nombre de témoins experts sont venus donner leur opinion. Beaucoup de ces documents et témoignages concernaient l'interprétation de l'article 1 au sujet duquel la Cour suprême semble être d'avis qu'il sera nécessaire, dans la plupart des cas, de fournir des éléments de preuve sur ce qui est fait dans d'autres sociétés libres et démocratiques afin d'établir une comparaison pour déterminer si les droits et libertés énoncés dans les autres articles de la Charte peuvent faire l'objet de limites raisonnables prescrites par la loi (voir, par exemple, l'arrêt *Oakes*, précité). On a par conséquent produit des éléments de preuve relatifs aux lois et règlements régissant la fonction publique dans les

tralia, France, West Germany, Japan, New Zealand, Sweden, Switzerland, United Kingdom and the United States as well as reports of studies of reform committees, joint committees of the Senate and the House of Commons, task forces and commissions in said jurisdictions. Such evidence leads to inconclusive results since the degree of freedom allowed appears to vary widely in the different jurisdictions referred to. Moreover political traditions vary from country to country. I feel considerable concern that if such evidence is to be adduced in every case in which section 1 of the Charter is involved, the courts will be overwhelmed by massive evidence, often conflicting, and resulting in unnecessarily lengthy trials and bulky records.

On the issue of the interpretation of section 32 of the *Public Service Employment Act* in the light of sections 2 and 15 of the Charter however, while great respect is due to the opinions expressed by the experts and the writings of learned authorities, it is the function of the Court to interpret the law as it reads and not to be led into any philosophical considerations as to what may or may not be desirable. Only Parliament can change the law and our courts must always be vigilant not to attempt to extend it by way of judicial interpretation beyond what Parliament appears to have intended.

It is difficult to draw a clear line between job related and non-job related criticism or political activities. In the *Fraser* case (*supra*) the Chief Justice stated, at pages 468-469:

A job in the public services has two dimensions, one relating to the employee's tasks and how he or she performs them, the other relating to the perception of a job held by the public.

Dealing with the question of job impairment he stated, at pages 472 to 473:

As to impairment to perform the specific job, I think the general rule should be that direct evidence of impairment is required. However, this rule is not absolute. When, as here, the nature of the public servant's occupation is both important and sensitive and when, as here, the substance, form and context of the public servant's criticism is extreme, then an inference of impairment can be drawn. In this case the inference drawn by

dix provinces du Canada, en Australie, en France, en Allemagne de l'Ouest, au Japon, en Nouvelle-Zélande, en Suède, en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis ainsi que des rapports d'étude de comités de réforme, de comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes, de groupes de travail et de commissions dans ces juridictions. Les résultats obtenus à partir de ces éléments de preuve ne sont pas concluants parce que le degré de liberté varie largement dans les différentes juridictions mentionnées. De plus, les traditions politiques sont différentes d'un pays à un autre. Je crains fortement que s'il devient nécessaire de produire de tels éléments de preuve chaque fois que l'article 1 de la Charte est en cause, les tribunaux seront submergés d'éléments de preuve souvent contradictoires et entraînant des procès inutilement longs et la production de dossiers volumineux.

Pour ce qui est de la question de l'interprétation de l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* à la lumière des articles 2 et 15 de la Charte, même s'il faut respecter les opinions des experts et les textes de doctrine, le rôle de la Cour est d'interpréter la loi telle qu'elle a été rédigée et non pas de faire des considérations philosophiques sur ce qui peut être souhaitable ou non. Seul le législateur peut modifier la loi et les tribunaux doivent se montrer vigilants afin de ne pas essayer, par voie d'interprétation judiciaire, d'étendre la portée de celle-ci au-delà de ce que le législateur semble avoir voulu dire.

Il est difficile d'établir une distinction nette entre des critiques ou des activités politiques reliées à l'emploi et celles qui ne le sont pas. Dans l'arrêt *Fraser* (précité), le juge en chef a dit à la page 469:

Un emploi dans la fonction publique comporte deux dimensions, l'une se rapportant aux tâches de l'employé et à la manière dont il les accomplit, l'autre se rapportant à la manière dont le public perçoit l'emploi.

Se penchant sur la question de l'empêchement d'accomplir un travail, il a dit aux pages 472 et 473:

En ce qui a trait à l'empêchement d'accomplir le travail précis, je crois que selon la règle générale la preuve directe de l'incidence néfaste devrait être exigée. Toutefois cette règle n'est pas absolue. On peut déduire qu'il y a eu incidence néfaste lorsque, comme en l'espèce, la nature du poste du fonctionnaire est à la fois importante et délicate et lorsque comme en l'espèce, le fond, la forme et le contexte de la critique du fonctionnaire est

the Adjudicator, namely that Mr. Fraser's conduct could or would give rise to public concern, unease and distrust of his ability to perform his employment duties, was not an unreasonable one for him to take.

Turning to impairment in the wider sense, I am of opinion that direct evidence is not necessarily required. The traditions and contemporary standards of the public service can be matters of direct evidence. But they can also be matters of study, of written and oral argument, of general knowledge on the part of experienced public sector adjudicators, and ultimately, of reasonable inference by those adjudicators. It is open to an adjudicator to infer impairment on the whole of the evidence if there is evidence of a pattern of behaviour which an adjudicator could reasonably conclude would impair the usefulness of the public servant.

In the present cases there is no suggestion that any of plaintiffs in question suffered any impairment in their ability to do their job as a result of the activities which they had undertaken or intended to undertake. In fact plaintiff Osborne subsequently received a promotion and this despite a change in Government with the party he had supported being defeated. Moreover the issue of job impairment is only raised in subsection (3) of section 32 dealing with granting leave to a public servant to be a candidate for election.

In contending that there has been no discrimination against plaintiffs in contravention of section 15 of the Charter reference was made to the case of *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370, where at page 406, Mr. Justice McIntyre stated:

It seems to me that it is incontestable that Parliament has the power to legislate in such a way as to affect one group or class in society as distinct from another without any necessary offence to the *Canadian Bill of Rights*. The problem arises however when we attempt to determine an acceptable basis for the definition of such a separate class, and the nature of the special legislation involved. Equality in this context must not be synonymous with mere universality of application. There are many differing circumstances and conditions affecting different groups which will dictate different treatment. The question which must be resolved in each case is whether such inequality as may be created by legislation affecting a special class—here the military—is arbitrary, capricious or unnecessary, or whether it is rationally based and acceptable as a necessary variation from the general principle of universal application of law to meet special conditions and to attain a necessary and desirable social objective.

extrême. En l'espèce, la déduction de l'arbitre, savoir que la conduite de M. Fraser pouvait ou allait susciter des inquiétudes, de la gêne ou de la méfiance de la part du public à l'égard de son aptitude à accomplir ses fonctions, n'était pas déraisonnable.

^a Si on examine l'incidence néfaste dans un sens plus large, je suis d'avis qu'une preuve directe n'est pas nécessairement exigée. Les traditions et les normes contemporaines de la fonction publique peuvent constituer des éléments de preuve directe. Toutefois elles peuvent également être des éléments ^b d'étude, d'argumentation écrite et orale, de connaissance générale de la part d'arbitres qui ont l'expérience du secteur public et enfin, de déductions raisonnables par ces derniers. Un arbitre peut déduire qu'il y a une incidence néfaste d'après l'ensemble de la preuve si des éléments de preuve indiquent un type de conduite qui peut raisonnablement l'amener à conclure qu'elle ^c est de nature à diminuer l'efficacité du fonctionnaire.

Dans les cas sous étude, rien ne laisse supposer qu'il y a eu incidence néfaste sur la capacité des demandeurs d'accomplir leur travail par suite des ^a activités dans lesquelles ils se sont engagés ou dans lesquelles ils avaient l'intention de s'engager. En fait, le demandeur Osborne a plus tard obtenu une promotion et ce, malgré un changement de gouvernement, le parti qu'il soutenait ayant été défait. De ^e plus, la question de l'empêchement d'accomplir un travail ne se pose qu'au paragraphe 32(3) qui concerne l'octroi d'un congé à un fonctionnaire pour qu'il se présente comme candidat à une élection.

^f Pour appuyer l'argument suivant lequel il n'y a pas eu discrimination à l'égard des demandeurs en contravention de l'article 15 de la Charte, on a invoqué l'arrêt *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 ^g R.C.S. 370, où le juge McIntyre a dit à la page 406:

Il me paraît incontestable que le Parlement a le pouvoir de légiférer de façon à viser un groupe ou une catégorie de la société plutôt qu'un autre sans nécessairement enfreindre pour ^h autant la *Déclaration canadienne des droits*. Le problème se souève cependant lorsque l'on tente d'établir un fondement acceptable à la définition de ces catégories distinctes, et la nature de la loi particulière en cause. Dans ce contexte, égalité ne doit pas être synonyme de simple application universelle. Bien des circonstances et conditions différentes touchent des ⁱ groupes différents ce qui dicte des traitements différents. La question à résoudre dans chaque cas est celle de savoir si l'inégalité qui peut être créée par la loi vis-à-vis d'une catégorie particulière—ici les militaires—est arbitraire, fantaisiste ou superflue, ou si elle a un fondement rationnel et acceptable en ^j tant que dérogation nécessaire au principe général de l'application universelle de la loi pour faire face à des conditions particulières et atteindre un objectif social nécessaire et souhaitable.

Mr. Justice Strayer in the case of *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (T.D.), at pages 318-319 F.C.; at page 194 C.P.R. stated:

I do not think it could have been the intention that every distinction drawn by legislation between citizens or classes of citizens should automatically be regarded as "discrimination" within subsection 15(1) and thus immediately cause a shift in onus to a defender of the legislation to justify it under section 1. It is the business of legislatures to make distinctions for a myriad of reasons and it is inconceivable that every one of these should place on the government, or on any one else relying on such legislation, the onus of showing that it is "justified in a free and democratic society". This would shift to the courts a decisional right and burden which would be unacceptable both to them and the legislatures.

It is common ground that there is a convention of political neutrality in the civil service.

In the Ontario case of *Re Ontario Public Service Employees Union et al. and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321, the Ontario Court of Appeal after referring to the quotation of the MacDonnell Commission (set out *supra* in the *Fraser* case) states, at page 330:

The Masterman Committee, in its summary of conclusions, stated that "the political neutrality of the Civil Service is a fundamental feature of British democratic government and is essential for its efficient operation. It must be maintained even at the cost of some loss of political liberty by certain of those who elect to enter the Service." A subsequent committee on the subject in the United Kingdom (the Armitage Committee) reported in the same fashion in 1978.

Clearly there was a convention of political neutrality of Crown servants at the time of Confederation and the reasoning in support of such convention has been consistent throughout the subsequent years. Whether it was honoured fully at that time in practice is irrelevant. The consideration is, as stated earlier, not as to the social desirability of the legislation but rather the fact that historically there was such a convention existing in 1867.

Kenneth Kernaghan, Professor of political science and administration of Brock University and the author of many publications on the political rights of civil servants, testified as an expert for defendant. Dealing with the question of political neutrality of the public service, he sets out six major principles:

Dans l'affaire *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274; (1985), 7 C.P.R. (3d) 145 (1^{re} inst.), le juge Strayer a dit aux pages 318 et 319 C.F.; à la page 194 C.P.R.:

Je ne crois pas qu'on ait pu vouloir que toute distinction que crée une mesure législative entre des citoyens ou des catégories de citoyens doive automatiquement être considérée comme de la «discrimination» au sens du paragraphe 15(1) et donc, qu'il y ait immédiatement renversement du fardeau de la preuve sur les épaules de celui qui préconise la mesure législative afin qu'il la justifie en vertu de l'article 1. C'est le rôle des assemblées législatives d'établir des distinctions et ce, pour quantité de raisons, et il est inconcevable que chacune d'entre elles puisse faire reporter sur le gouvernement ou sur quiconque s'appuyant sur une mesure législative de ce genre, le fardeau d'en démontrer «la justification ... dans le cadre d'une société libre et démocratique». Cela aurait pour effet de confier aux tribunaux un pouvoir décisionnel ainsi qu'un fardeau qui seraient inacceptables tant pour eux que pour les assemblées législatives.

Il est reconnu qu'il existe une règle de neutralité politique dans la fonction publique.

Après avoir invoqué la citation de la Commission MacDonnell (énoncée plus haut dans l'arrêt *Fraser*), la Cour d'appel de l'Ontario dit à la page 330 de l'affaire *Re Ontario Public Service Employees Union et al. and Attorney-General for Ontario* (1980), 31 O.R. (2d) 321:

[TRADUCTION] Dans le résumé de ses conclusions, le comité Masterman a dit que «la neutralité politique de la fonction publique est une caractéristique fondamentale du système démocratique britannique et qu'elle est essentielle pour assurer son fonctionnement efficace. Il faut la maintenir même si certaines personnes qui choisissent de devenir fonctionnaires doivent à cette fin perdre une partie de leur liberté politique.» Un comité qui s'est penché ultérieurement sur cette question au Royaume-Uni (le comité Armitage) a produit en 1978 un rapport allant dans le même sens.

Il est évident qu'il existait à l'époque de la Confédération une règle quant à la neutralité politique des préposés de la Couronne et que le fondement de cette règle est resté le même au cours des années qui ont suivi. Il importe peu en pratique que cette règle ait été pleinement respectée à l'époque. Comme je l'ai dit plus tôt, il ne faut pas considérer l'avantage social présenté par les dispositions législatives mais plutôt le fait qu'il existait historiquement une telle règle en 1867.

Kenneth Kernaghan, professeur de science politique et d'administration à l'Université Brock et auteur de nombreuses publications sur les droits politiques des fonctionnaires, a été cité comme témoin expert par la défenderesse. Examinant la question de la neutralité politique de la fonction publique, il a énoncé six principes importants:

1. Politics and policy are separated from administration so that politicians make policy decisions and public servants simply execute these decisions.

2. Public servants are appointed and promoted on the basis of merit rather than affiliation with or contributions to a political party.

3. Public servants do not engage in partisan political activity.

4. Public servants do not express publicly their views on government policies or administration.

5. Public servants provide advice to their ministers in private and in confidence and, in return, ministers protect the anonymity of public servants by publicly accepting responsibility for departmental actions.

6. Public servants execute policy decisions loyally irrespective of the philosophy and programs of the governing party and of their personal opinions; as a result, public servants enjoy security of tenure during good behaviour and satisfactory performance.

He states that they are inter-dependent so an alteration of one can have an important effect on the others. In general these were agreed to be sound principles by the other experts although sometimes of necessity departed from, such as in the case of direct Cabinet appointments especially in technical fields where specific individual talents must be sought out rather than appointments made by merit alone. Further exceptions are the cases of public servants who by the nature of their job are required to express their views, for example the head of the Women's Labour Bureau, an example given by the expert witness Whittaker.

It is also of interest to note what was said in the United States Supreme Court in the case of *United Public Workers v. Mitchell*, 330 U.S. 75 (1946), at page 102:

Congress has determined that the presence of government employees, whether industrial or administrative, in the ranks of political party workers is bad. Whatever differences there may be between administrative employees of the government and industrial workers in its employ are differences in detail so far as the constitutional power under review is concerned. Whether there are such differences and what weight to attach to them, are all matters of detail for Congress. We do not know whether the number of federal employees will expand or contract; whether the need for regulation of their political activities will increase or diminish. The use of the constitutional power of regulation is for Congress, not for the courts.

[TRADUCTION] 1. La politique et l'orientation politique sont distinctes de l'administration de sorte que les hommes politiques prennent des décisions administratives que les fonctionnaires se contentent d'exécuter.

2. La nomination et la promotion des fonctionnaires reposent sur le mérite plutôt que sur leur appartenance à un parti politique ou sur les contributions qu'ils lui versent.

3. Les fonctionnaires ne participent pas à des activités politiques partisans.

4. Les fonctionnaires n'expriment pas publiquement leur point de vue sur les politiques ou l'administration du gouvernement.

5. Les fonctionnaires conseillent leurs ministres en privé et sous le sceau de la confidentialité et, en retour, les ministres protègent l'anonymat des fonctionnaires en acceptant publiquement la responsabilité pour les mesures prises par leur ministère.

6. Faisant abstraction de la philosophie et des programmes du parti au pouvoir ainsi que de leurs opinions personnelles, les fonctionnaires exécutent loyalement les décisions politiques qui sont prises; par conséquent, les fonctionnaires bénéficient de la sécurité d'emploi tant qu'ils respectent la loi et exécutent efficacement leurs tâches.

M. Kernaghan affirme que ces principes sont interdépendants de sorte que la modification de l'un d'eux peut avoir un effet important sur les autres. Dans l'ensemble, les autres experts ont admis qu'il s'agissait de principes raisonnables bien qu'il soit parfois nécessaire de s'en écarter comme dans le cas de nominations directes par le Cabinet dans des domaines techniques où il faut rechercher les talents particuliers d'un individu plutôt que de procéder par nominations au mérite seulement. Font aussi exception à ces règles les fonctionnaires dont la nature de l'emploi exige qu'ils expriment leurs opinions, comme c'est le cas du chef du Bureau de la main-d'œuvre féminine pour reprendre l'exemple avancé par le témoin expert Whittaker.

Il est aussi intéressant de souligner les propos de la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *United Public Workers v. Mitchell*, 330 U.S. 75 (1946), à la page 102:

[TRADUCTION] Le Congrès a décidé que la présence d'employés de l'État, qu'il s'agisse d'employés professionnels ou de personnel administratif, dans les rangs des travailleurs de partis politiques est néfaste. Dans la mesure où le pouvoir constitutionnel examiné est concerné, les différences qui peuvent exister entre le personnel administratif de l'État et les professionnels qui travaillent pour lui sont minimes. Pour le Congrès, l'identification de ces différences et l'importance qu'il faut leur attacher ne sont que des détails. Nous ignorons si le nombre d'employés fédéraux croîtra ou décroîtra ni s'il deviendra de plus en plus nécessaire de réglementer leurs activités politiques ou le contraire. Le pouvoir constitutionnel de réglementation appartient au Congrès et non aux tribunaux.

We have said that Congress may regulate the political conduct of government employees "within reasonable limits," even though the regulation trenches to some extent upon unfettered political action. The determination of the extent to which political activities of governmental employees shall be regulated lies primarily with Congress. Courts will interfere only when such regulation passes beyond the generally existing conception of governmental power. That conception develops from practice, history, and changing educational, social and economic conditions.

A recent case in Nova Scotia, that of *Fraser v. Nova Scotia (Attorney General)*, bearing the number SH 54592, in which the judgment was issued on June 10, 1986, long after the present case was pleaded is of considerable interest since it deals directly with political rights of civil servants in that province. It can best be conveniently referred to as the *Frank Fraser* case to distinguish it from the Supreme Court case of *Neil Fraser* to which reference has already been made. In it Mr. Justice Grant made a very thorough examination of the rights of civil servants under the *Civil Service Act* of Nova Scotia, S.N.S. 1980, c. 3, and whether subsections 34(2) and (3) and paragraph 35(c) of it is inconsistent with the rights guaranteed by sections 2, 3, and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and hence of no force and effect. The judgment examined statements by leading constitutional authorities and the leading jurisprudence including the cases of *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, *R. v. Oakes*, and *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, to which I have referred. It incorporated tables giving a comparative analysis of regulations of political activity in Canada, in the various provinces thereof, and also discussed the position in Great Britain including the Masterman report, the United States including the *Hatch Act* [An Act to prevent pernicious political activities, 53 Stat. 1147], and dealt at considerable length on the expert opinions expressed by Professor Kernaghan, who was also a witness in the present case.

The learned Justice expressed his views on the effect of the Charter on various activities, including speaking at political meetings, attending meetings, membership fees, contributions to a political

Nous avons dit que le Congrès peut réglementer le comportement politique des employés de l'État «dans des limites raisonnables» même si cette réglementation empiète dans une certaine mesure sur des activités politiques non restreintes. Il appartient principalement au Congrès de déterminer dans quelle mesure il est nécessaire de réglementer les activités politiques des employés de l'État. Les tribunaux n'interviendront que lorsque cette réglementation va au-delà de la conception que l'on a en général du pouvoir du gouvernement. Cette conception évolue en fonction de la pratique, de l'histoire et des changements intervenus dans le domaine de l'éducation et dans les conditions économiques et sociales.

L'affaire *Fraser v. Nova Scotia (Attorney General)*, numéro de greffe SH 54592, dans laquelle le jugement a été rendu en Nouvelle-Écosse le 10 juin 1986, bien après que la présente affaire eût été plaidée, présente un intérêt considérable étant donné qu'elle traite directement des droits politiques des fonctionnaires de cette province. Il est préférable d'utiliser l'intitulé *Frank Fraser* pour distinguer cette décision de celle rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Neil Fraser* auquel j'ai déjà fait référence. Dans cette affaire, le juge Grant a examiné en détail les droits conférés aux fonctionnaires par la *Civil Service Act* de la Nouvelle-Écosse, S.N.S. 1980, chap. 3, et a déterminé si les paragraphes 34(2) et (3) ainsi que l'alinéa 35c) de cette loi étaient incompatibles avec les droits garantis par les articles 2, 3 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, de ce fait, inopérants. Il a examiné dans son jugement les déclarations d'éminents constitutionnalistes et les précédents jurisprudentiels importants, notamment les arrêts *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, *R. c. Oakes* et *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique* que j'ai déjà invoqués. Il a inclus des tableaux contenant une analyse comparative des mesures réglementant l'activité politique dans les diverses provinces canadiennes, il s'est penché sur les positions adoptées en Grande-Bretagne, notamment sur le rapport Masterman, et aux États-Unis en étudiant notamment la *Hatch Act* [An Act to prevent pernicious political activities, 53 Stat. 1147], et il a examiné en détail les opinions d'expert émises par le professeur Kernaghan qui a également été cité comme témoin en l'espèce.

Le juge a exprimé son point de vue quant à l'effet de la Charte sur diverses activités comme le fait de prendre la parole à des réunions politiques, la présence à ces réunions, les frais d'adhésion, les

party, candidature, posters and signs, canvassing, radio and television appearances, drafting policies, soliciting funds, holding office in party organization, and the possibility of establishing categories to which certain restrictions would apply as is done in England. In conclusion he found that subsections 34(2) and (3) and paragraph 35(c) of the Nova Scotia Act infringe upon and thereby are inconsistent with the rights of the applicants guaranteed by paragraphs 2(b), 2(c), 2(d), section 3 and subsection 15(1) of the Charter of Rights and Freedoms, and hence by virtue of subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*] are of no force and effect. He withholds the implementing of his decision, however, pending an appeal if any.

In dealing with the findings of this judgment however, it must be pointed out that the sections in question of the *Civil Service Act* of Nova Scotia are considerably more restrictive than section 32 of the Canadian *Public Service Employment Act* which is being dealt with in this case. The sections in question read as follows:

34 ...

(2) No Deputy Head or employee shall engage in partisan work in connection with any such election or contribute, receive or in any way deal with any money for any party funds.

(3) Any person who violates this Section is subject to dismissal from the Civil Service.

35 An employee, other than a Deputy Head or employee in a position or classification designated in the regulations, may be a candidate for election to any elective municipal office, including a school board, or actively work in support of a candidate for such office if

(a) the candidacy, service or activity does not interfere with the performance of the employee's duties;

(b) the candidacy, service or activity does not conflict with the interests of Her Majesty in the right of the Province; or

(c) the candidacy, service or activity is not affiliated with or sponsored by a Federal or Provincial political party.

In Frank Fraser's affidavit he submitted that because of this Act he was unable to do the following:

(1) Be a member of a provincial and/or federal political party;

contributions versées à un parti politique, la candidature, les affiches et pancartes, la sollicitation de votes, les passages à la radio et à la télévision, la rédaction des programmes d'action, la sollicitation de fonds, le fait de détenir un poste dans l'organisation d'un parti, et quant à la possibilité d'établir des catégories auxquelles certaines restrictions s'appliqueraient comme c'est le cas en Angleterre. Il a conclu que les paragraphes 34(2) et (3) et l'alinéa 35c) de la loi de la Nouvelle-Écosse contreviennent aux droits garantis aux requérants par les alinéas 2b), 2c), 2d), l'article 3 et le paragraphe 15(1) de la Charte des droits et libertés et sont incompatibles avec ceux-ci et sont, par conséquent inopérants en vertu du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*]. Il maintient toutefois l'exécution de sa décision pendant l'appel, le cas échéant.

En ce qui concerne toutefois les conclusions de ce jugement, il faut signaler que les articles en question de la *Civil Service Act* de la Nouvelle-Écosse sont beaucoup plus restrictifs que l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* du Canada dont il est question en l'espèce. Ces articles de la loi de la Nouvelle-Écosse sont libellés ainsi:

[TRADUCTION] 34 ...

(2) Il est interdit à tout sous-chef et à tout employé de travailler pour un parti politique à l'occasion d'une élection ou de verser, à titre de contribution, ou de recevoir de l'argent destiné à la caisse d'un tel parti ou d'utiliser de quelque façon de l'argent à cette fin.

(3) Toute personne qui enfreint le présent article s'expose à être congédiée de la Fonction publique.

35 Un employé, autre qu'un sous-chef ou un employé qui occupe un poste ou une classification mentionnés dans les règlements, peut être candidat à une élection municipale ou scolaire, ou travailler activement en faveur d'un candidat à une telle élection si

a) sa candidature, ses services ou ses activités n'entravent pas l'exercice de ses fonctions;

b) sa candidature, ses services ou ses activités n'entrent pas en conflit avec les intérêts de Sa Majesté du chef de la province;

c) sa candidature, ses services ou ses activités ne se rapportent pas à un parti politique fédéral ou provincial ou ne sont pas financés par lui.

Dans son affidavit, Frank Fraser a soutenu que, en raison de cette loi, il ne pouvait pas:

[TRADUCTION] (1) être membre d'un parti politique provincial ou fédéral;

- (2) Associate with members of that party in their party activities;
- (3) Attend meetings and assemblies of that party;
- (4) Participate in developing policies and platforms of that party;
- (5) Express publicly his views on political issues;
- (6) Contribute financially to that party;
- (7) Canvass on behalf of that party;
- (8) Campaign for that party;
- (9) Seek nomination as a candidate for that party in a provincial or federal general election and if nominated, to run for office.

It will be readily seen that because of subsection 32(2) of the Canadian statute, numbers 1, 2, 3 and 6 are not applicable and because of subsection (3) number 9 does not apply.

Before dealing specifically with the issues to be decided in the present case a mention might be made of what has been done in Great Britain where the public service is divided into three groups for the purpose of political activity, which groups are composed as follows:

1. The politically free group, consisting of industrial and non-office grades, who are free to engage in any political activity including standing for Parliament (although they would have to resign from the service if elected).
2. The politically restricted group, consisting of all staff above Executive Officer level, together with Executive Officers, and certain related grades such as Information Officers, who are debarred from national political activities, but may apply for permission to take part in local political activities.
3. The intermediate group, comprising all other staff, mainly the clerical and typing grades, who may apply for permission to take part in national or local political activity, but may not be a candidate for election to Parliament.

Witnesses indicated that this appears to work in a satisfactory manner. There is no such classification in Canada however and it is not a proper function for the Court to suggest whether such a classification would be desirable for Canada or not, and in fact such a division within the public service might itself possibly be in conflict with section 15 of the Charter in that it would discriminate between the rights of one category of public servant and those of others.

In any event, I believe that it must be accepted that there is in Canada as well as in Great Britain, the United States and other democratic countries,

- (2) se joindre aux membres de ce parti pour les activités de celui-ci;
- (3) assister aux réunions et aux assemblées de ce parti;
- (4) participer à l'élaboration des politiques et des plates-formes électorales de ce parti;
- (5) exprimer ses opinions en public sur des questions politiques;
- (6) verser des contributions financières à ce parti;
- (7) faire de la sollicitation au nom de ce parti;
- (8) faire campagne pour ce parti;
- (9) tenter d'obtenir l'investiture de ce parti à une élection générale provinciale ou fédérale et, s'il était désigné comme candidat, se présenter à l'élection.

On se rendra compte facilement qu'en raison du paragraphe 32(2) de la Loi fédérale, les allégations 1, 2, 3 et 6 sont inapplicables et qu'en raison du paragraphe (3), l'allégation 9 ne s'applique pas.

Avant d'aborder plus précisément les questions à trancher dans la présente espèce, on pourrait mentionner ce qui s'est fait en Grande-Bretagne, où la fonction publique se divise en trois groupes pour ce qui concerne les activités politiques:

- [TRADUCTION] 1. Le groupe libre de toute restriction en matière politique, se composant des ouvriers de l'industrie, qui sont libres de s'adonner à toute activité politique y compris celle d'être candidats à une élection au Parlement (bien qu'ils doivent démissionner de la fonction publique s'ils sont élus).
2. Le groupe soumis à des restrictions en matière politique, se composant de tous les employés occupant un poste supérieur à celui de cadre administratif, ainsi que des cadres administratifs eux-mêmes et de certaines catégories connexes telles que les agents d'information, à qui sont interdites les activités politiques au niveau national, mais qui peuvent demander la permission de participer à des activités politiques au niveau local.
 3. Le groupe intermédiaire, se composant de tous les autres employés, principalement des commis et des copistes, lesquels peuvent demander la permission de participer à des activités politiques au niveau national ou local mais ne peuvent pas être candidats à une élection au Parlement.

Des témoins ont indiqué que cela semble fonctionner de façon satisfaisante. Il n'existe cependant pas de classification de ce genre au Canada, et il n'appartient pas à la Cour de dire s'il serait souhaitable ou non d'adopter une telle classification au Canada; en fait, une telle division au sein de la fonction publique entrerait peut-être en conflit avec l'article 15 de la Charte en ce sens qu'elle établirait une distinction entre les droits d'une catégorie de fonctionnaires et ceux des autres.

De toute façon, je crois qu'il faut reconnaître qu'il existe au Canada, comme en Grande-Bretagne, aux États-Unis et dans d'autres pays démocratiques,

a convention of political neutrality in the public service which necessitates the placing of some restraints on partisan political activity. This conduces to the maintenance of the merit principle for appointments and promotions as opposed to the evils of political patronage, and contributes to confidence of the public in fair and impartial administration by the public servants of their duties, and of elected ministers in the advice of subordinate public servants on whose work they must rely. While considerable time was devoted in argument to the possible adverse consequences to the individual public servant himself if he or she enters into partisan political activity, this argument failed to impress me. A public servant in entering the public service must or should realize that the political neutrality required will necessarily result in some curtailment of his or her partisan political activity even if this involves some restriction on freedom of speech or freedom of association. These restrictions should be as few as possible and no more than are necessary to attain the objective of political neutrality, and this is what section 32 attempts to do although the somewhat general language of it requires some judicial interpretation when applied to specific instances of political activity. Looked at from the point of view of the individual public servant who wishes to engage in active partisan political activity, it appears to me that it is not only the consequences of a possible breach of the statute which he has to fear but also the effect that his activities will have on his superiors and his chances of advancement or promotion. The same might be said of styles of dress, length or colour of hair, use of vulgar language, or other personal characteristics, all of which may be permissible under the Charter of Rights but will certainly affect the attitudes of his or her superiors and co-workers towards him or her. If an employee, whether in the public service or in private industry, persists in a course of conduct of which, although perfectly legal, his employer does not approve he has chosen to suffer the consequences. It is for that reason that I give little weight to this argument but rather stress the importance of maintenance of the convention of political neutrality in the public service for the benefit of the public service as a whole and maintenance of the merit principle, and confidence of

cratiques, une règle de neutralité politique dans la fonction publique qui exige que l'on impose certaines restrictions aux activités politiques partisans. Cela conduit au maintien du principe des nominations et des promotions d'après le mérite par opposition aux conséquences néfastes du favoritisme politique, contribue à inspirer confiance au public lorsqu'il s'agit pour les fonctionnaires d'exercer leurs tâches d'une manière équitable et impartiale et aux ministres élus lorsqu'ils font appel aux conseils fournis par les fonctionnaires et sur lesquels ils doivent se fonder. Bien que beaucoup de temps ait été consacré à discuter des conséquences néfastes possibles pour le fonctionnaire qui s'adonne à des activités politiques partisans, cet argument n'a pas réussi à me convaincre. En s'engageant dans la fonction publique, le fonctionnaire doit ou devrait comprendre que la neutralité requise en matière politique entraînera nécessairement une certaine restriction de ses activités politiques partisans même si cela limite quelque peu sa liberté de parole ou d'association. Ces restrictions devraient être aussi peu nombreuses que possible pour permettre d'atteindre l'objectif de la neutralité politique; c'est ce que vise l'article 32 bien que son libellé quelque peu général nécessite une certaine interprétation judiciaire lorsqu'on l'applique à des cas précis d'activités politiques. Du point de vue du fonctionnaire qui désire s'adonner à des activités politiques partisans, il me semble qu'il doit craindre non seulement les conséquences d'un manquement possible à la Loi mais aussi l'effet que ses activités auront sur ses supérieurs et ses chances d'avancement ou de promotion. On pourrait dire la même chose de la façon de se vêtir, de la longueur ou de la couleur des cheveux, de l'utilisation d'un langage vulgaire, ou d'autres traits personnels distinctifs, qui peuvent tous être permis par la Charte des droits mais qui influenceront certainement sur l'attitude de ses supérieurs et de ses collègues à son égard. Que ce soit dans la fonction publique ou dans le secteur privé, si un employé persiste à adopter un comportement que son employeur n'approuve pas, bien qu'il soit tout à fait légal, c'est qu'il a choisi d'en subir les conséquences. C'est pour cette raison que j'accorde peu de poids à cet argument mais que je souligne plutôt l'importance de maintenir la règle de la neutralité politique dans la fonction publique pour le bénéfice de la fonction publique dans son ensemble ainsi que le principe des nominations et des

the public and of the various ministers whom the public servants must serve.

It will be convenient here to refer to the sections of the Charter in question:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

(d) freedom of association.

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

It does not appear to me that subsection 15(1) can have any application on the facts of this case. Taking the public service as a whole as a category of employment for which some restriction of political activity is necessary, section 32 of the *Public Service Employment Act* does not discriminate in any way against any individual public servant as to the application of the law to him or her, even if the word "discrimination" is given an extended meaning beyond the categories specifically referred to in the said subsection 15(1). (See in this connection the quotations from judgments of Mr. Justice McIntyre in the case of *Private R.C. MacKay* and Mr. Justice Strayer in the case of *Smith, Kline & French Laboratories Limited (supra)*.)

If plaintiffs are to succeed in their primary objective of having section 32 found to be of no force or effect as being inconsistent with the Charter by application of subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, they must, I believe, rely on paragraphs 2(b) or (d). Certainly the prohibition of paragraph 32(1)(a) from engaging in work for, on behalf of or against a political party or candidate for election, imposes some restrictions on their expression of opinion and possibly

promotions d'après le mérite et, en second lieu, l'importance de la confiance que doivent avoir le public et les différents ministres envers les fonctionnaires qui doivent les servir.

Il convient ici de se reporter aux articles en question de la Charte:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

d) liberté d'association.

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Il ne me semble pas que le paragraphe 15(1) puisse s'appliquer aux faits de l'espèce. Si on considère l'ensemble de la fonction publique comme une catégorie d'emploi à l'égard de laquelle il est nécessaire d'apporter une certaine restriction aux activités politiques, l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* n'établit aucune discrimination contre un fonctionnaire en particulier quant à l'application de la loi à son égard, même si on étend le mot «discrimination» au-delà des catégories prévues de façon précise audit paragraphe 15(1). (Voir à ce sujet les citations tirées des jugements rendus par le juge McIntyre dans l'affaire *Soldat R.C. MacKay* et par le juge Strayer dans l'affaire *Smith, Kline & French Laboratories Limited (précitées)*.)

Pour atteindre leur objectif premier, qui vise à faire déclarer l'article 32 inopérant en raison de son incompatibilité avec la Charte par application du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les demandeurs doivent, à mon avis, se fonder sur les alinéas 2b) ou d). L'interdiction, prévue par l'alinéa 32(1)a), de travailler pour ou contre un parti politique ou un candidat à une élection impose sans aucun doute certaines limites à leur liberté d'expression et peut-être, quoique

although to a lesser extent on their freedom of association. However subsection (2) moderates this by permitting attendance at a political meeting and contributing money for the funds of a candidate or a political party.

Plaintiffs submit that the words “engage in work” in subsection 32(1) are sufficiently vague as to justify a finding that the section must be of no force or effect as being contrary to the Charter, placing reliance on the case of *Luscher v. Deputy Minister, Revenue Canada, Customs and Excise*, [1985] 1 F.C. 85; 17 D.L.R. (4th) 503 (C.A.) in which Mr. Justice Hugessen rendering the judgment of the Federal Court of Appeal stated, at pages 89-90 F.C.; at page 506 D.L.R.:

In my opinion, one of the first characteristics of a reasonable limit prescribed by law is that it should be expressed in terms sufficiently clear to permit a determination of where and what the limit is. A limit which is vague, ambiguous, uncertain, or subject to discretionary determination is, by that fact alone, an unreasonable limit. If a citizen cannot know with tolerable certainty the extent to which the exercise of a guaranteed freedom may be restrained, he is likely to be deterred from conduct which is, in fact, lawful and not prohibited. Uncertainty and vagueness are constitutional vices when they are used to restrain constitutionally protected rights and freedoms. While there can never be absolute certainty, a limitation of a guaranteed right must be such as to allow a very high degree of predictability of the legal consequences.

That case however was dealing with the always difficult question of defining what is “immoral” or “indecent”. It was held that a section of the *Customs Tariff* [R.S.C. 1970, c. C-41] prohibiting importation of books of this nature infringes paragraph 2(b) of the Charter as it is not a reasonable limit as provided for in section 1 because it is too vague, ambiguous, uncertain or subject to discretionary determination and therefore could not be a reasonable limit. On the facts of the present case I do not find that the words “engage in work” are sufficiently vague to the same extent as to justify finding the entire section to be of no force and effect. Such a finding would have the consequence of removing all restrictions on political activity of public servants when it has been accepted that some limitation is desirable and necessary. What is required is a judicial interpretation, in the absence of amending legislation or defining regulations adopted by Order in Council, of what constitutes

dans une moindre mesure, à leur liberté d’association. Toutefois, le paragraphe (2) vient tempérer cette interdiction en permettant d’assister à une réunion politique et de verser, à titre de contribution, de l’argent à la caisse d’un candidat ou d’un parti politique.

Les demandeurs soutiennent que le mot «travailler» utilisé au paragraphe 32(1) est suffisamment vague pour qu’il soit permis de conclure que l’article doit être inopérant parce qu’il est contraire à la Charte; ils se fondent sur l’affaire *Luscher c. Sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*, [1985] 1 C.F. 85; 17 D.L.R. (4th) 503 (C.A.) dans laquelle le juge Hugessen, en rendant le jugement au nom de la Cour d’appel fédérale, a déclaré aux pages 89 et 90 C.F.; à la page 506 D.L.R.:

À mon avis, l’une des caractéristiques primordiales d’une limite raisonnable imposée par une règle de droit est qu’elle doit être exprimée avec suffisamment de clarté pour qu’on puisse l’identifier et la situer. Le seul fait qu’une limite soit vague, ambiguë, incertaine ou assujettie à l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire suffit à en faire une limite déraisonnable. Si un citoyen ne peut déterminer avec un degré de certitude tolérable dans quelle mesure l’exercice d’une liberté garantie peut être restreint, il est probable que cela le dissuadera d’adopter certaines conduites qui, en fait, n’étant pas interdites, sont licites. L’incertitude et l’imprécision sont des vices d’ordre constitutionnel lorsqu’elles servent à restreindre des droits et libertés garantis par la Constitution. Bien qu’il ne puisse jamais y avoir de certitude absolue, une limite imposée à un droit garanti doit être telle qu’il sera très facile d’en prévoir les conséquences sur le plan juridique.

Cette affaire traitait cependant de la question toujours difficile de définir ce qui est «immoral» ou «indecent». Il a été décidé qu’un article du *Tarif des douanes* [S.R.C. 1970, chap. C-41] interdisant l’importation de livres de cette nature contrevient à l’alinéa 2b) de la Charte, car ce n’est pas une limite raisonnable au sens de l’article 1 étant donné qu’elle est trop vague, ambiguë, incertaine ou assujettie à l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire, et qu’elle ne peut donc pas constituer une limite raisonnable. D’après les faits de l’espèce, je ne crois pas que le mot «travailler» soit suffisamment vague pour qu’il soit permis de conclure que tout l’article est inopérant. Une telle conclusion aurait pour effet d’écarter toutes les limites apportées aux activités politiques des fonctionnaires lorsqu’il a été reconnu qu’une certaine limite est souhaitable et nécessaire. Ce qu’il faut, c’est que le tribunal détermine, en l’absence d’une modification législative ou d’un règlement adopté par

engaging in work for or on behalf of a political party.

It is therefore now necessary to consider whether the proposed activities of the plaintiffs constitute activities which are permissible under the Charter but which were restricted by the interpretation given by the Commission to section 32. In giving a judicial interpretation to section 32 of the *Public Service Employment Act* it is not my intention to attempt to generalize as to which political activities it restricts and which activities are permitted. As a liberal interpretation is to be given no more activities should be restricted than is necessary to preserve the tradition of political neutrality. There is a wide range of activities which might be indulged in, and as was suggested in the *Neil Fraser* case, the degree of restraint which must be exercised is relative to the position and visibility of the public servant. I will confine my findings therefore to the facts in the actions before me as a more generalized finding would be *obiter*.

In the case of Osborne he was evidently an active member of the Liberal Association in his riding to the extent that he was chosen as a delegate to the leadership convention. By subsection 32(2) he is entitled to attend political meetings or contribute money for the funds of a candidate or of the party. When he was told that he could not be a delegate he ingeniously got around the problem by invoking paragraph 32(1)(b) of the Act and applying for leave to become a candidate. When he obtained the necessary permission he was then able to participate in the leadership convention. While the person to be chosen as leader of the party would undoubtedly be a candidate for election in due course, I question whether voting as a delegate for the choice of such leader is necessarily work for or on behalf of a candidate. If Mr. Osborne had subsequently worked for the person chosen as candidate in the by-election in his constituency this would clearly be in contravention of paragraph 32(1)(a) but on a broad and generous interpretation of his rights under paragraph 2(b) of the Charter and in view of the fact that he could certainly have attended the political meeting without being a delegate I do not find that his election

décrot, en quoi consiste le travail pour un parti politique ou au nom d'un tel parti.

Il est donc nécessaire à ce moment-ci d'examiner si les activités projetées par les demandeurs constituent des activités qui sont acceptables en vertu de la Charte mais qui ont été limitées par l'interprétation donnée par la Commission à l'article 32. En interprétant l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, je n'ai pas l'intention d'essayer de faire des généralisations quant aux activités politiques qu'il restreint et aux activités qui sont permises. Comme il faut donner une interprétation libérale, on ne devrait pas restreindre plus d'activités qu'il n'est nécessaire pour préserver la tradition de la neutralité politique. Il existe un large éventail d'activités auxquelles on pourrait se livrer et, comme il a été dit dans l'affaire *Neil Fraser*, le degré de modération dont on doit faire preuve dépend du poste et de la visibilité du fonctionnaire. Je limiterai donc mes conclusions aux faits des actions dont j'ai été saisi, car une conclusion plus générale constituerait une opinion incidente.

En ce qui concerne M. Osborne, il était manifestement un membre actif de l'association libérale de sa circonscription puisqu'il a été choisi comme délégué au congrès à la direction du parti. Suivant le paragraphe 32(2), il a le droit d'assister à des réunions politiques ou de verser, à titre de contribution, de l'argent à la caisse d'un candidat ou du parti. Lorsqu'il a appris qu'il ne pouvait pas être délégué, il a contourné astucieusement le problème en invoquant l'alinéa 32(1)(b) de la Loi et en demandant un congé afin de devenir candidat. Une fois obtenue la permission nécessaire, il pouvait alors participer au congrès à la direction du parti. Bien que le futur chef du parti doive sans aucun doute se porter candidat à une élection en temps et lieu, je doute que le fait de voter à titre de délégué pour le choix d'un tel chef équivaille nécessairement à travailler pour un candidat ou au nom d'un candidat. Si M. Osborne avait par la suite travaillé pour le candidat choisi en vue de l'élection partielle dans sa circonscription, cela aurait nettement été en contravention de l'alinéa 32(1)(a), mais, selon une interprétation large et généreuse des droits qui lui sont garantis par l'alinéa 2(b) de la Charte et vu qu'il aurait certainement pu assister à

as a delegate to the leadership convention infringes paragraph 32(1)(a) of the Act.

William James Millar is more militant. In his case he was at first advised that it would be in order for him to become a delegate and then this permission was later rescinded, which emphasizes the need for judicial determination of this issue. The same finding made in the *Osborne* case will be applied to him.

With respect to plaintiff Cassidy he was undoubtedly restricted in his desire to employ public servants to work in one capacity or another in connection with his election campaign. It was argued that this interfered with his freedom of association with them and hence infringed paragraph 2(d) of the Charter. However I believe it preferable to consider this question on the basis of whether it was not their rights of association with him by way of working in connection with his campaign which were infringed. The result is the same. If B's right of association with A is unduly restricted by section 32 it necessarily follows that A's right of association with B is similarly infringed.

I now turn to his four co-plaintiffs who are examples of public servants in his constituency who consider that their Charter rights have been infringed.

Plaintiff Barnhart indicates that he would like to participate in election campaigns as a scrutineer for the party of his choice at designated polling places and to assist that party in the development of industrial policy and general policy. His employment involves monitoring environment in Indian reserves and making reports and recommendations to Departmental officials as to the appropriate way to deal with the issues which have an effect on socio-economic consequences for the Indians. There is no suggestion that his ability to perform his work would be impaired, but as I have already stated, that is not an issue in any of these cases. Subsection 32(2) specifically permits him to attend political meetings and contribute money for candidates and it is reasonable to conclude that his right to attend political meetings does not require that he shall remain silent at them but rather

la réunion politique sans être délégué, je conclus que son élection à titre de délégué au congrès à la direction du parti ne porte pas atteinte à l'alinéa 32(1)a) de la Loi.

^a William James Millar est plus militant. Dans son cas, il a d'abord été informé qu'il lui serait permis d'être délégué, mais cette permission a été annulée par la suite, ce qui fait ressortir que la question doit être tranchée par le tribunal. La décision rendue dans l'affaire *Osborne* s'appliquera également à lui.

Quant au demandeur Cassidy, son désir d'employer des fonctionnaires pour travailler à un titre ou à un autre dans le cadre de sa campagne électorale a sans aucun doute été restreint. On a soutenu que cela a entravé sa liberté d'association avec eux et a donc porté atteinte à l'alinéa 2d) de la Charte. Toutefois, je crois qu'il serait préférable d'examiner cette question en se demandant si ce n'était pas plutôt leur droit d'association avec lui par le biais de leur travail dans le cadre de sa campagne qui a été violé. Le résultat est le même. Si l'article 32 limite indûment le droit d'association de B avec A, il s'ensuit nécessairement qu'il y a également violation du droit d'association de A avec B.

^f Je vais maintenant traiter du cas des quatre codemandeurs qui sont des fonctionnaires de sa circonscription estimant qu'il y a eu atteinte aux droits que leur garantit la Charte.

^g Le demandeur Barnhart indique qu'il aimerait participer à des campagnes électorales à titre de scrutateur pour le parti de son choix à un bureau de vote donné et aider ce parti dans l'élaboration de sa politique générale et de sa politique industrielle. Dans le cadre de son travail, il surveille l'environnement dans les réserves indiennes et présente des rapports et des recommandations aux fonctionnaires du Ministère sur la façon appropriée de résoudre les questions qui influent sur les conditions socio-économiques des Indiens. Rien n'autorise à penser que sa capacité d'accomplir son travail serait diminuée, mais, comme je l'ai déjà mentionné, cette question n'est en litige dans aucun de ces cas. Le paragraphe 32(2) lui permet expressément d'assister à des réunions politiques et de verser, à titre de contribution, de l'argent à la caisse d'un candidat, et il est raisonnable de con-

implies a right to participate in discussion relating to the development of policies if he wishes. What he may not do is to make any public statements to the media orally or in writing of a partisan political nature, thereby directing public attention to himself as being an active supporter of a given political party. Although section 32 does not use the words "partisan" it appears to me that the words "engage in work for, on behalf of or against a political party" are equivalent to "partisan political activity". It follows that he should not act as a scrutineer for the party of his choice at a polling station.

Plaintiff Camponi works in the Office of Native Claims, Department of Indian Affairs and Northern Development, which involves historical research in connection with the analysis of claims against the Crown submitted by natives and makes proposals for the settlement of them. She states that she is particularly concerned with the place of women in Canadian society and would like to communicate her opinion as to which political party has the best policy on women's issues to her friends and neighbours including the carrying out of this work during non-election periods to ensure that policies favourable to women are adopted and brought to the attention of the public. Her rights to freedom of speech on this and other issues are of course protected by paragraph 2(b) of the Charter and she can make all the speeches she wants on women's rights outside working hours. It is however when she states that she would like to communicate her opinion as to which political party has the best policy on women's issues and to work for that party that she infringes section 32. This is undoubtedly engaging in work on behalf of a political party. Her freedom to express her personal views on public issues is unrestricted (unless of course this constitutes a strident public attack on public policy or programs as in the *Neil Fraser* case), but in expressing such opinions in public she

clure que son droit d'assister à des réunions politiques n'exige pas qu'il y garde le silence mais implique plutôt le droit de participer aux débats concernant l'élaboration des politiques s'il le désire. Ce qu'il ne peut se permettre, c'est de faire aux médias des déclarations publiques de nature politique et partisane verbalement ou par écrit, et d'attirer ainsi l'attention du public sur lui à titre de membre actif d'un parti politique déterminé. Bien que l'article 32 n'utilise pas le mot «partisan», il me semble que les mots «travailler pour ou contre un parti politique ou . . . travailler au nom d'un tel parti» équivalent à l'expression «activités politiques partisanses». Il s'ensuit qu'il ne devrait pas agir à titre de scrutateur pour le parti de son choix à un bureau de vote.

La demanderesse Camponi travaille au Bureau des revendications des autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; ses fonctions consistent notamment à effectuer des recherches historiques relativement à l'analyse des revendications présentées par les autochtones contre la Couronne et à faire des propositions en vue de leur règlement. Elle déclare qu'elle s'intéresse tout particulièrement à la place des femmes dans la société canadienne et aimerait faire connaître son opinion à ses amis et à ses voisins quant au parti politique qui présente la meilleure politique sur les questions relatives aux femmes; elle voudrait notamment accomplir ce travail en dehors des périodes électorales afin de s'assurer que des politiques en faveur des femmes sont adoptées et portées à l'attention du public. Son droit à la liberté de parole sur cette question et sur d'autres est naturellement protégé par l'alinéa 2b) de la Charte, et elle peut prononcer tous les discours qu'elle veut sur les droits des femmes en dehors de ses heures de travail. Toutefois c'est lorsqu'elle déclare qu'elle aimerait faire connaître son opinion quant au parti politique qui présente la meilleure politique sur les questions concernant les femmes et travailler pour ce parti qu'elle contrevient à l'article 32. Il s'agit sans aucun doute d'un travail qui serait effectué au nom d'un parti politique. Sa liberté d'exprimer ses opinions personnelles sur des questions publiques n'est pas restreinte (à moins évidemment que cela constitue une attaque publique stridente contre une politique ou des programmes publics comme dans l'affaire *Neil Fraser*), mais, en exprimant de telles opinions en public,

should not identify herself as supporting them on behalf of any given political party.

Plaintiff Clavette is even less visible to the public in his work than any of the other plaintiffs but is politically active as President of the Ottawa Labour Council and as such has strong views concerning the rights of employees at and away from their workplace. He wishes to speak out on behalf of the political party of his choice during election periods and work for candidates who support positions which enhance the rights of working people and also to speak publicly on questions of general policy especially at all-candidates meetings. Here again, as in the case of plaintiff Campioni, he is free to express his views on issues of interest to him whether publicly or privately outside of working hours but when he wishes to select a political party which in his opinion best expresses his views and to work for it in election campaigns in such a manner as to identify himself publicly as a member of that party, then he is infringing section 32 of the Act. As to speaking as a member of the public at all-candidates meetings and questioning them on questions of general policy this would appear to be permissible as arising out of his right to attend political meetings. While the nature of his questions, and the candidate to which they are directed might well imply which party he supports it would in my view be an undue restriction on his rights to prevent him from asking such questions. This is quite a different matter from making political speeches on behalf of a candidate.

Finally, plaintiff Stevens as an archival assistant may well have more communication with the public than the other plaintiffs but this is not the primary issue. She states she would like to work for the party of her choice as a volunteer during the election campaign and afterwards, and participate in such activities as envelope stuffing and addressing correspondence. While this would appear to constitute work on behalf of a political party, it would in my view be giving too wide an interpretation to subsection 32(1) to find that this work would be prohibited by it. Distributing election circulars or calling on electors at their homes

elle ne doit pas s'identifier comme la représentante d'un parti politique donné.

Le demandeur Clavette occupe un poste encore moins en vue du public que n'importe lequel des autres demandeurs, mais il est actif sur le plan politique à titre de président du Conseil du travail d'Ottawa et il a ainsi des idées bien arrêtées sur les droits des travailleurs en milieu de travail et en dehors de celui-ci. Il voudrait parler franchement au nom du parti politique de son choix durant les périodes électorales et travailler pour les candidats qui appuient des positions améliorant les droits des travailleurs et également parler en public sur des questions de politique générale, tout particulièrement lors de réunions contradictoires. Encore une fois, comme dans le cas de la demanderesse Campioni, il est libre d'exprimer ses opinions sur les questions qui l'intéressent, que ce soit en public ou en privé, en dehors de ses heures de travail, mais, lorsqu'il désire choisir le parti politique qui, à son avis, exprime le mieux ses opinions et travailler pour lui durant les campagnes électorales de façon à s'identifier publiquement comme membre de ce parti, il enfreint alors l'article 32 de la Loi. Le fait de parler à titre de citoyen aux réunions politiques contradictoires et de poser des questions aux candidats sur des sujets de politique générale semblerait être permis et découler de son droit d'assister à des réunions politiques. Bien que la nature de ses questions, ainsi que le candidat auquel elles sont adressées, pourrait bien indiquer quel parti il appuie, ce serait, à mon avis, restreindre indûment ses droits que de l'empêcher de poser des questions de ce genre. Il s'agit là d'une activité tout à fait différente de celle de faire des discours politiques au nom d'un candidat.

Enfin, la demanderesse Stevens a sans doute, à titre d'aide-archiviste, plus de contacts avec le public que les autres demandeurs, mais ce n'est pas là la question importante. Elle déclare qu'elle voudrait travailler comme bénévole pour le parti de son choix durant et après les campagnes électorales et participer à des activités comme celles de coller des enveloppes et d'adresser du courrier. Bien que cela puisse sembler constituer du travail au nom d'un parti politique, j'estime que ce serait donner une interprétation trop large au paragraphe 32(1) que de conclure que ce travail serait interdit par celui-ci. Ce serait tout à fait différent

on behalf of a given candidate would be a different matter altogether. This may well involve discussion of partisan political views with a member of the public so approached, but merely stuffing envelopes or addressing letters for mailing would not direct public attention to herself as working on behalf of a given political party and might even, if she were being paid for it, be merely a means of earning some spare-time money without caring for which party she was doing it.

The leading case on the application of section 1 of the Charter, the proper application of which was dealt with at some length by all parties, is the *Oakes* case in which Chief Justice Dickson at pages 138-139 in the passages quoted (*supra*) dealt with the principles to be followed in applying section 1. He stated that there are two central criteria, the first being that the objectives must be of sufficient importance to warrant overriding constitutionally protected rights or freedoms and that for such a finding the standard must be high to ensure that objectives which are trivial or discordant with the principles integral to a free and democratic society do not gain protection. The second criterion is to the effect that after a sufficiently significant objective is recognized it must be shown that the means chosen are reasonably and demonstrably justified and this involves a proportionality test which will vary depending on the circumstances, with the courts being required to balance the interests of society with those of individuals and groups.

Since it is not seriously disputed that some limit must be placed on political activities of civil servants to maintain public confidence in their perceived impartiality in carrying out government policies it would appear that this is a sufficiently important objective to justify the statute imposing some such limit, even if of necessity this will override to some extent some constitutionally protected rights and freedoms protected by the Charter.

In order to decide whether the second criterion has been met it must be shown that the means adopted in section 32 are reasonable and

s'il s'agissait de distribuer des circulaires électorales ou d'aller voir des électeurs à leur domicile au nom d'un candidat donné. Cela exige sans doute de discuter d'opinions politiques partisanses avec le citoyen en question, mais le simple fait de coller des enveloppes ou d'adresser des lettres ne l'identifierait pas auprès du public comme la représentante d'un parti politique donné et pourrait même, si elle était payée pour cette tâche, constituer simplement un moyen de gagner un revenu d'appoint sans se soucier du parti pour lequel elle le fait.

L'arrêt qui fait autorité sur l'application de l'article 1 de la Charte, dont toutes les parties ont traité assez longuement, est l'affaire *Oakes*, dans laquelle le juge en chef Dickson a évoqué, aux pages 138 et 139, les principes à suivre dans l'application de l'article 1. Il a déclaré qu'il y a deux critères fondamentaux, le premier étant que les objectifs doivent être suffisamment importants pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution et que, pour en arriver à une telle conclusion, la norme doit être sévère afin que les objectifs peu importants ou contraires aux principes qui constituent l'essence même d'une société libre et démocratique ne bénéficient pas de cette protection. Le deuxième critère est que, même lorsqu'il est reconnu qu'un objectif est suffisamment important, il faut démontrer que les moyens choisis pour l'atteindre sont raisonnables et justifiés; cela nécessite l'application d'un critère de proportionnalité qui pourra varier selon les circonstances, les tribunaux étant tenus d'établir un équilibre entre les intérêts de la société et ceux des individus et des groupes.

Étant donné qu'on ne conteste pas sérieusement qu'il faille imposer une certaine limite aux activités politiques des fonctionnaires afin que le public continue d'avoir confiance en leur impartialité lorsqu'ils mettent en œuvre les politiques du gouvernement, il semble que ce soit un objectif suffisamment important pour justifier que la Loi impose une limite de ce genre, même si cela supprima nécessairement dans une certaine mesure des droits et libertés protégés par la Constitution et par la Charte.

Pour déterminer si on a satisfait au deuxième critère, il faut prouver que les moyens adoptés à l'article 32 sont raisonnables et que leur justifica-

demonstrably justified by application of a proportionality test.

For the proportionality test Chief Justice Dickson set out three components [at pages 139-140]:

(1) The measures adopted must be carefully designed to achieve the objective in question. They must not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations. They must be rationally connected to the objective.

(2) The means, even if rationally connected to the objective should impair "as little as possible" the right or freedom in question.

(3) There must be a proportionality between the effects of the measures which are responsible for limiting the Charter right or freedom, and the objective which has been identified as of "sufficient importance".

The more severe the deleterious effects of a measure, the more important the objective must be if the measure is to be reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society.

Dealing with these components I do not find section 32 as a whole to be arbitrary or unfair or based on irrational considerations but rather that it is rationally connected with the objective and designed to achieve it. With respect to the second component I believe it is fair to say that the section impairs as little as possible the rights of freedom of thought, belief, opinion and expression of paragraph 2(b) of the Charter and the right to freedom of association in paragraph 2(d). In this connection, although the section was adopted long before the Charter, it is significant that subsection (2) permits a public servant to attend a political meeting or contribute money to a candidate for election or to the funds of a political party and paragraph (1)(b) permits him to be a candidate for election subject only to the provisions of subsection (3) which again do not appear to be unreasonable. All that is restricted is engaging in work for or on behalf of or against a candidate for election or a political party and without some such restriction there would be nothing left to preserve the tradi-

tion peut se démontrer par l'application d'un critère de proportionnalité.

En ce qui concerne le critère de proportionnalité, le juge en chef Dickson a énoncé trois éléments [aux pages 139 et 140]:

(1) Les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question. Elles ne doivent être ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles. Bref, elles doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif en question.

(2) Même à supposer qu'il y ait un tel lien rationnel, le moyen choisi doit être de nature à porter «le moins possible» atteinte au droit ou à la liberté en question.

(3) Il doit y avoir proportionnalité entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantis par la *Charte* et l'objectif reconnu comme «suffisamment important».

Plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves, plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Compte tenu de ces éléments, je ne pense pas que l'article 32 dans son ensemble soit arbitraire, inéquitable ou fondé sur des considérations irrationnelles, mais j'estime plutôt qu'il a un lien rationnel avec l'objectif en question et est conçu pour l'atteindre. En ce qui concerne le deuxième élément, je crois qu'il est juste de dire que l'article porte atteinte aussi peu que possible à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression prévue à l'alinéa 2b) de la *Charte* et à la liberté d'association prévue à l'alinéa 2d). À ce sujet, bien que cet article ait été adopté longtemps avant la *Charte*, il est important de souligner que le paragraphe (2) permet à un fonctionnaire d'assister à une réunion politique ou de verser, à titre de contribution, de l'argent à la caisse électorale d'un candidat ou d'un parti politique et que l'alinéa (1)b) lui permet d'être candidat à une élection sous réserve seulement des dispositions du paragraphe (3) qui, encore une fois, ne semblent pas être déraisonnables. La restriction porte uniquement sur le travail pour ou contre un candidat à une

tion of political neutrality referred to by Chief Justice Dickson in the *Neil Fraser* case (*supra*) as a Canadian tradition.

It is only the third component therefore which remains to be considered to the effect that the more severe the deleterious effects of the Act are in restricting Charter rights the more important the objective must be if it is to be deemed reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. On this question I would also sustain section 32 of the Act by application of section 1 of the Charter. The maintenance of political impartiality in the public service is a very important objective and has been so recognized by all the authorities and jurisprudence. If in order to attain this objective legislation is passed which limits to some extent political activity of public servants, the objective outweighs this limitation. In the *Neil Fraser* case, Chief Justice Dickson dealing with the issue of unrestrained public speech stated [at page 466] (*supra*):

Any individual upon assuming employment with the Public Service knows or ought to be deemed to know that in becoming a public servant he or she has undertaken an obligation to exercise restraint in what he or she says or does in opposition to Government policy.

Although that case did not deal with partisan political activity and was a pre-Charter case, it appears to me that this dictum has valid application in the present actions. In the same judgment after quoting with approval statements made by the MacDonnell Commission, in Great Britain, Chief Justice Dickson states [at page 471]:

A person entering the public service or one already employed there must know, or at least be deemed to know, that employment in the public service involves acceptance of certain restraints.

To conclude therefore I find that even if section 32 of the *Public Service Employment Act* infringes rights of individual public servants guaranteed by paragraphs 2(b) and (d) or section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the provisions of it are reasonable limits prescribed

élection ou un parti politique ou au nom d'un tel candidat ou d'un tel parti politique et, sans une restriction de ce genre, il ne resterait rien pour préserver la tradition de neutralité politique qui, selon le juge en chef Dickson dans l'affaire *Neil Fraser* (précitée), constitue une tradition canadienne.

Il ne reste donc que le troisième élément à examiner; suivant cet élément, plus les effets préjudiciables de la Loi sont graves dans la mesure où ils restreignent des droits garantis par la Charte, plus l'objectif doit être important pour que la Loi soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Sur cette question, je défendrais également l'article 32 de la Loi par application de l'article 1 de la Charte. Le maintien de la tradition de l'impartialité politique dans la fonction publique est un objectif très important et a été reconnu comme tel par l'ensemble de la jurisprudence et de la doctrine. Si, pour atteindre cet objectif, on adopte une loi qui limite dans une certaine mesure les activités politiques des fonctionnaires, l'objectif l'emporte sur cette restriction. Dans l'affaire *Neil Fraser* (précitée), le juge en chef Dickson a déclaré en étudiant la question de la liberté absolue de parler en public [à la page 466]:

Toute personne qui entre dans la fonction publique est censée savoir qu'elle s'engage par le fait même à modérer ses paroles et ses actes contre la politique du gouvernement.

Bien que cette affaire ne traite pas des activités politiques partisans et remonte à une époque antérieure à l'adoption de la Charte, il me semble que cette opinion s'applique en l'espèce. Dans le même arrêt, le juge en chef Dickson dit [à la page 471], après avoir cité approuvativement des déclarations faites par la Commission MacDonnell, en Grande-Bretagne:

Une personne qui entre dans la fonction publique ou une qui y est déjà employée doit savoir, ou du moins est présumée savoir, que l'emploi dans la fonction publique comporte l'acceptation de certaines restrictions.

En conclusion, j'estime que, même si l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* porte atteinte aux droits que les alinéas 2b) et d) ou l'article 15 et la *Charte canadienne des droits et libertés* garantissent aux fonctionnaires en tant qu'individus, les dispositions dudit article 32 sont

by law and are demonstrably justified in a free and democratic society so that section 1 of the Charter can be properly applied.

On the question of costs plaintiffs Bryan Osborne and William James Millar, represented by the same counsel have succeeded in part in their actions by obtaining a declaration that they should have been entitled to attend a leadership convention as delegates, but have failed in their attempt to have section 32 of the *Public Service Employment Act* declared to be of no force or effect. I will however award costs to them, one set of counsel fees and preparation costs only being allowed, applicable to both cases.

In the case of Randy Barnhart, Linda Camponi, Michael Cassidy, Ken Clavette and Heather Stevens, represented by different counsel, the plaintiffs have only succeeded to a limited extent in obtaining a declaration setting out which of the proposed activities that they would like to undertake are permissible under section 32 of the Act and which are not, but have failed to have the section declared to be of no force or effect as being in contravention of the Charter, and also with respect to the second issue (which was raised in all cases) as to the application of section 1 of the Charter if it became necessary to consider it. Success being divided there will be no order as to costs.

prescrites par une règle de droit, dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, de sorte que l'article 1 de la Charte peut s'appliquer.

Pour ce qui concerne les dépens, les demandeurs Bryan Osborne et William James Millar, représentés par le même avocat, ont réussi en partie en obtenant un jugement déclaratoire selon lequel ils auraient dû avoir le droit d'assister au congrès à la direction du parti à titre de délégués, mais ils ont échoué dans leur tentative de faire déclarer inopérant l'article 32 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Je leur adjugerai cependant les dépens, un seul mémoire de frais d'avocat et de frais de préparation étant alloué, applicable aux deux affaires.

Dans le cas de Randy Barnhart, Linda Camponi, Michael Cassidy, Ken Clavette et Heather Stevens, représentés par des avocats différents, les demandeurs n'ont réussi qu'à obtenir un jugement déclaratoire indiquant, parmi les activités projetées qu'ils aimeraient entreprendre, celles qui sont autorisées par l'article 32 de la Loi et celles qui ne le sont pas. Toutefois, ils n'ont pas réussi à faire déclarer l'article inopérant pour le motif qu'il va à l'encontre de la Charte et ils ont également échoué en ce qui concerne la deuxième question (qui a été soulevée dans tous les cas) relativement à l'application de l'article 1 de la Charte, s'il était devenu nécessaire d'examiner cette question. Comme ils n'ont obtenu gain de cause qu'en partie, il n'y aura pas d'ordonnance quant aux dépens.