

Prince Rupert Grain Ltd. *Appellant*

v.

**International Longshoremen's and
Warehousemen's Union, Ship and Dock
Foremen, Local 514** *Respondent*

and

**Grain Workers Union, Local
333** *Respondent*

and

Canada Labour Relations Board *Respondent*

INDEXED AS: INTERNATIONAL LONGSHOREMEN'S AND
WAREHOUSEMEN'S UNION, SHIP AND DOCK FOREMEN,
LOCAL 514 v. PRINCE RUPERT GRAIN LTD.

File No.: 24428.

1996: February 1; 1996: June 20.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Labour relations — Canada Labour Relations Board
— Jurisdiction — Certification — Whether Board had
jurisdiction to conclude that bargaining unit proposed
by union was not appropriate — If so, whether decision
was patently unreasonable.*

The appellant joined the BC Terminal Elevator Operators' Association in 1980 and has carried on its labour relations as a member since that time. In 1993, the ILWU applied to the Board for certification as bargaining agent for a unit of foremen employed by the appellant. The Board rejected the application and indicated that the appropriate unit consisted of all the foremen employed by all the members of the Association, including the appellant. In assessing the appropriateness of the proposed bargaining unit, the Board reviewed the labour relations history of the grain industry on the west coast, emphasizing the need for stability in labour relations in that industry. The Board noted that the appellant's foremen shared a sufficient community of interest with the

Prince Rupert Grain Ltd. *Appelante*

c.

**Syndicat international des débardeurs et
magasiniers, Ship and Dock Foremen,
section locale 514** *Intimé*

et

**Grain Workers Union, section locale
333** *Intimé*

et

**Conseil canadien des relations du
travail** *Intimé*

RÉPERTORIÉ: SYNDICAT INTERNATIONAL DES DÉBARDEURS
ET MAGASINIERS, SHIP AND DOCK FOREMEN, SECTION
LOCALE 514 c. PRINCE RUPERT GRAIN LTD.

Nº du greffe: 24428.

1996: 1^{er} février; 1996: 20 juin.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Relations de travail — Conseil canadien des relations
du travail — Compétence — Accréditation — Le Con-
seil avait-il compétence pour conclure que l'unité de
négociation proposée par le syndicat n'était pas habile
à négocier collectivement? — Dans l'affirmative, sa
décision était-elle manifestement déraisonnable?*

L'appelante a adhéré à la BC Terminal Elevator Operators' Association en 1980 et agit depuis lors, dans ses relations de travail, comme membre de cette association. En 1993, le SIDM a présenté au Conseil une demande d'accréditation comme agent négociateur d'une unité formée des contremaîtres de l'appelante. Le Conseil a rejeté cette demande et a indiqué que l'unité habile à négocier collectivement était composée de tous les contremaîtres de tous les membres de l'Association, dont l'appelante. Pour déterminer si l'unité de négociation proposée était habile à négocier, le Conseil a fait l'historique des relations du travail dans le secteur des grains sur la côte ouest, soulignant le besoin de stabilité des relations du travail dans ce secteur. Le Conseil a fait

foremen of other members of the Association to warrant their inclusion in the same bargaining unit. It also noted that, in several decisions, it had consistently favoured a multi-employer unit for operational employees in the grain handling industry on the west coast and that there was no evidence justifying a modification to its previous description of the appropriate unit as encompassing all foremen employed by all the members of the Association. The Federal Court of Appeal set aside the Board's decision, concluding that it had acted outside its jurisdiction. In view of the Board's decision, the union could never obtain certification as the bargaining agent unless it agreed to include the affected employees in the multi-employer unit found by the Board to be the only appropriate one. The Board cannot, pursuant to s. 33 of the *Canada Labour Code*, impose a multi-employer unit without the union's consent.

Held: The appeal should be allowed.

Labour relations boards are a highly specialized type of administrative tribunal and, in protecting their decisions by broad privative clauses, Parliament and provincial legislatures have indicated that decisions of these boards on matters within their jurisdiction should be final and binding. Courts should thus exercise deferential caution in their assessment of the jurisdiction of labour boards and be slow to find an absence or excess of jurisdiction. Courts reviewing the jurisdiction of a board should adopt the pragmatic and functional approach articulated in *Bibeault*. A reading of ss. 24, 27 and 28 of the *Canada Labour Code* clearly reveals that Parliament intended to confer on the Board a broad jurisdiction to determine whether or not a unit is appropriate for collective bargaining. Indeed, the legislation imposes upon the Board a mandatory obligation to do so. Consequently, upon the submission of an application for certification, there cannot be an automatic acceptance of the proposed unit. Rather the Board must determine whether, in its opinion, the proposed unit is appropriate and, if it is not, it cannot be certified. That decision requires the Board to exercise its skills and expert knowledge in the field of labour relations and must be reached in the context of the factual situation presented to the Board. It is a decision that is uniquely appropriate for a labour board to make. Here, the Board concluded that the bargaining unit suggested by the union was not appropriate and it did not exceed its jurisdiction by suggesting an appropriate composition for the

remarquer que les contremaîtres de l'appelante avaient suffisamment d'intérêts en commun avec les contremaîtres des autres membres de l'Association pour justifier leur inclusion dans la même unité de négociation. Il a aussi fait remarquer que, dans plusieurs de ses décisions, il avait constamment favorisé la formation d'une unité multipatronale pour les employés affectés à l'exploitation dans le secteur de la manutention des grains sur la côte ouest, et qu'il n'y avait aucune preuve qui justifiait de remplacer la définition qu'il avait antérieurement arrêtée, selon laquelle l'unité habile à négocier comprenait tous les contremaîtres de tous les membres de l'Association. La Cour d'appel fédérale a annulé la décision du Conseil, concluant qu'il avait excédé sa compétence. Compte tenu de la décision du Conseil, le syndicat ne pourrait jamais obtenir l'accréditation comme agent négociateur à moins de consentir à inclure les employés touchés dans l'unité multipatronale qui, selon le Conseil, est la seule habile à négocier. Selon l'art. 33 du *Code canadien du travail*, le Conseil ne peut pas imposer une unité multipatronale sans le consentement du syndicat.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les commissions des relations du travail sont des tribunaux administratifs hautement spécialisés et, en protégeant leurs décisions au moyen de clauses privatives générales, le Parlement et les législatures provinciales ont indiqué que les décisions de ces tribunaux administratifs sur des questions relevant de leur compétence devraient être finales et lier les parties. Les cours de justice devraient donc faire preuve de retenue dans leur appréciation de la compétence des commissions des relations du travail et ne pas conclure trop vite à l'absence ou à l'excès de compétence. Lorsqu'elles examinent la compétence d'un tribunal administratif, les cours de justice devraient adopter la méthode pragmatique et fonctionnelle exposée dans l'arrêt *Bibeault*. À la lecture des art. 24, 27 et 28 du *Code canadien du travail*, il devient clair que le Parlement a voulu conférer au Conseil une vaste compétence pour déterminer si une unité est habile ou non à négocier collectivement. En fait, la loi impose au Conseil l'obligation formelle de le faire. Par conséquent, lorsqu'une demande d'accréditation est présentée, il ne saurait y avoir acceptation automatique de l'unité proposée. Au contraire, le Conseil doit déterminer si, à son avis, l'unité proposée est habile à négocier et, si elle ne l'est pas, il ne saurait y avoir accréditation. Cela exige du Conseil qu'il mette à profit ses compétences et ses connaissances spécialisées dans le domaine des relations du travail et qu'il prenne sa décision en fonction des faits qui lui sont soumis. Il s'agit là d'une décision que seule une commission des relations

unit. The Board was very careful not to impose on the union its suggested larger multi-employer unit which it believed to be appropriate and to reflect the reality of the situation. It simply put forward its position as a suggestion and confirmed its open and flexible position on the issue. Finally, s. 33 of the Code has no application in this case since the union's application before the Board was not for certification of a multi-employer bargaining unit and it is clear that the Board did not certify a multi-employer unit in the absence of the union's consent required by that section.

Since the Board had jurisdiction to determine the appropriate bargaining unit and to make a suggestion as to the composition of that unit, its decision must be upheld unless it is found to be patently unreasonable. This conclusion is confirmed by the broad and strongly worded privative clause set out in s. 22 of the *Canada Labour Code*. The Board considered all the relevant statutory provisions and all the pertinent factors which would affect its conclusion as to an appropriate bargaining unit and reached a reasonable decision.

Cases Cited

Distinguished: *Grain Workers Union, Local 333 v. British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1989), 101 N.R. 105; **referred to:** *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *Teamsters Union v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Island Medical Laboratories Ltd. and H.S.A. of British Columbia* (1993), 19 C.L.R.B.R. (2d) 161.

du travail peut rendre. En l'espèce, le Conseil a conclu que l'unité de négociation proposée par le syndicat n'était pas habile à négocier et il n'a pas excédé sa compétence en proposant une composition adéquate pour l'unité en question. Le Conseil a bien pris soin de proposer et non pas d'imposer au syndicat l'unité multipatronale plus vaste qu'il jugeait habile à négocier et qui, selon lui, reflétait bien la situation. Il n'a fait qu'exposer son point de vue, sous forme de suggestion, et confirmer que ce point de vue est souple et non définitif. Enfin, l'art. 33 du Code ne s'applique pas en l'espèce étant donné que la demande soumise au Conseil par le syndicat ne visait pas à obtenir l'accréditation d'une unité de négociation multipatronale, et il est clair que le Conseil n'a pas accrédité une unité multipatronale sans le consentement du syndicat requis par cet article.

Étant donné que le Conseil avait compétence pour déterminer l'unité de négociation habile à négocier et pour faire une suggestion quant à la composition de cette unité, sa décision doit être maintenue à moins qu'elle ne soit jugée manifestement déraisonnable. Cette conclusion est confirmée par la clause privative générale et explicite contenue à l'art. 22 du *Code canadien du travail*. Le Conseil a pris en considération toutes les dispositions législatives applicables et tous les facteurs pertinents qui influeraient sur sa conclusion relative à l'unité de négociation habile à négocier, et il a pris une décision raisonnable.

Jurisprudence

Distinction d'avec l'arrêt: *Grain Workers Union, Local 333 c. British Columbia Terminal Elevator Operators' Association* (1989), 101 N.R. 105; **arrêts mentionnés:** *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *Syndicat des camionneurs c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Island Medical Laboratories Ltd. and H.S.A. of British Columbia* (1993), 19 C.L.R.B.R. (2d) 161.

Statutes and Regulations Cited

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 3(1) "bargaining unit", "employee", "unit", 16(p)(v), 21, 22 [am. 1990, c. 8, s. 56], 24, 27, 28, 33.

Authors Cited

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf updated November 1995, release No. 4).
Labour Law Casebook Group. *Labour Law*, 5th ed. Kingston, Ont.: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1991.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1994), 174 N.R. 255, 30 Admin. L.R. (2d) 227, 94 CLLC ¶ 14,042, allowing an application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board (1994), 93 di 164, dismissing an application for certification. Appeal allowed.

R. Alan Francis, for the appellant.

Peter A. Gall, Maryse Tremblay and Andrea Zwack, for the respondent the Canada Labour Relations Board.

Bruce Laughton, for the respondent the International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514.

The judgment of the Court was delivered by

CORY J. — There are two issues raised on this appeal. First it must be determined whether the Canada Labour Relations Board ("Board") had jurisdiction to conclude that the bargaining unit proposed by the International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514 ("ILWU") was not appropriate. Secondly, if the Board had jurisdiction to make that determination, it must be determined whether the decision was patently unreasonable.

Lois et règlements cités

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 3(1) «employé», «unité», «unité de négociation», 16p)(v), 21, 22 [mod. 1990, ch. 8, art. 56], 24, 27, 28, 33.

Doctrine citée

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf updated November 1995, release No. 4).
Labour Law Casebook Group. *Labour Law*, 5th ed. Kingston, Ont.: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1991.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1994), 174 N.R. 255, 30 Admin. L.R. (2d) 227, 94 CLLC ¶ 14,042, qui a accueilli une demande de révision et d'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations du travail (1994), 93 di 164, qui avait rejeté une demande d'accréditation. Pourvoi accueilli.

R. Alan Francis, pour l'appelante.

Peter A. Gall, Maryse Tremblay et Andrea Zwack, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Bruce Laughton, pour l'intimé le Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE CORY — Le présent pourvoi soulève deux questions. Premièrement, il faut déterminer si le Conseil canadien des relations du travail (le «Conseil») avait compétence pour conclure que l'unité de négociation proposée par le Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514 («SIDM») n'était pas habile à négocier collectivement. Deuxièmement, si le Conseil avait cette compétence, il faut décider si sa décision était manifestement déraisonnable.

Factual Background

2 As is so often the case, a review of the facts is essential to an understanding of the issues and their resolution.

3 The movement of grain from the western terminals in Vancouver and Prince Rupert has always been of great economic importance to the country. Yet the labour relations in the industry have been troubled and turbulent. From as early as 1951, the various West Coast grain terminal employers at the port of Vancouver have had coordinated collective bargaining. This led, in 1957, to the formation of the British Columbia Terminal Elevator Operators' Association ("Association"). In 1977, the Association was designated by the Board as the employer for the purposes of the *Canada Labour Code* in respect to all its members, namely the Alberta Wheat Pool, Pioneer Grain Terminal Ltd., Saskatchewan Wheat Pool, United Grain Growers Ltd. and Pacific Elevators Ltd.

4 In 1980, Prince Rupert Grain Ltd. (the appellant) became a member of the Association. It was represented by the Association in the bargaining process and was a party to the industry-wide collective agreements that were negotiated between 1980 and 1983. Although Prince Rupert Grain has never been formally designated by the Board as a member of the Association, the Board specifically found that it has carried on its labour relations as a *de facto* member of the Association and indeed this was not challenged by the ILWU. For the purposes of these reasons Prince Rupert Grain will be considered to be a member of the Association. Nor is there any challenge to the finding of the Board that Prince Rupert Grain has become "intricately integrated in the collective bargaining process with the other members of the Association" ((1994), 93 di 164, at p. 172).

5 In 1983, the ILWU applied to the Board for certification as the bargaining agent for the foremen employed by three of the Association's members, namely the Saskatchewan Wheat Pool, Alberta Wheat Pool and Pioneer Grain Terminal Ltd., at their respective elevators in the port of Vancouver.

Les faits

Comme cela est si souvent le cas, un rappel des faits est essentiel à la compréhension des questions en litige et à leur résolution.

Les expéditions de grains à partir des terminaux de l'Ouest, à Vancouver et à Prince Rupert, ont toujours été d'une grande importance économique pour le pays. Pourtant, les relations du travail dans ce secteur ont été difficiles et tumultueuses. Dès 1951, les employeurs exploitant les divers terminaux céréaliers de la côte ouest, dans le port de Vancouver, avaient mené des négociations collectives coordonnées. Cela a mené, en 1957, à la formation de la British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (l'«Association»). En 1977, le Conseil a désigné l'Association comme étant l'employeur aux fins du *Code canadien du travail*, en ce qui concernait tous ses membres, soit l'Alberta Wheat Pool, la Pioneer Grain Terminal Ltd., la Saskatchewan Wheat Pool, l'United Grain Growers Ltd. et la Pacific Elevators Ltd.

En 1980, Prince Rupert Grain Ltd. (l'appelante) est devenue membre de l'Association. Elle était représentée par l'Association lors des négociations et a été partie aux conventions collectives sectorielles négociées entre 1980 et 1983. Bien qu'il n'ait jamais désigné officiellement Prince Rupert Grain comme membre de l'Association, le Conseil a expressément conclu que, dans ses relations de travail, elle avait agi comme un membre de fait de l'Association, ce qui n'a pas été contesté par le SIDM. Pour les fins des présents motifs, Prince Rupert Grain sera considérée comme membre de l'Association. On ne conteste pas non plus la conclusion du Conseil que Prince Rupert Grain s'est «associée étroitement aux autres membres de l'Association pour la négociation collective» ((1994), 93 di 164, à la p. 172).

En 1983, le SIDM a demandé au Conseil à être accrédité comme agent négociateur des contre-maîtres de trois membres de l'Association, soit la Saskatchewan Wheat Pool, l'Alberta Wheat Pool et la Pioneer Grain Terminal Ltd., à leurs terminaux respectifs dans le port de Vancouver.

At that time, the Board rejected the union's application and indicated that the appropriate unit consisted of all the foremen employed by all the members of the Association, including the *de facto* member Prince Rupert Grain. Although a vote was ordered for the employees covered by the multi-employer unit, there was insufficient support for the ILWU to achieve certification. This decision by the Board as to the appropriate bargaining unit was not appealed by the ILWU.

Some labour disputes arose with Prince Rupert Grain as a result of the construction of a highly computerized new terminal and the closure of the old one that need not concern us.

In May 1993, the ILWU applied to the Board for certification as bargaining agent for a unit of foremen employed by Prince Rupert Grain. The application was refused by the Board. That refusal eventually led to this appeal.

Decisions of the Board and the Federal Court of Appeal

Canada Labour Relations Board (1994), 93 di 164

The Board considered the matter at length and gave carefully measured reasons. The Board specifically recognized the significance of the grain handling industry to Canada. It commented upon the frequent work stoppages which had occurred and their unfortunate effect upon the movement of grain in the past. It emphasized the need for stability in labour relations in this industry which had to be balanced against the need to provide employees with access to collective bargaining through appropriate bargaining units.

The Board reviewed the history of collective bargaining between the operators of grain terminals in the port of Vancouver and their employees. It referred to the 1983 application by ILWU to be certified to represent the foremen of three terminals in the port of Vancouver and observed that the

À l'époque, le Conseil a rejeté la demande du syndicat et a indiqué que l'unité habile à négocier collectivement était composée de tous les contremaîtres de tous les membres de l'Association, dont le membre de fait Prince Rupert Grain. Bien qu'un scrutin de représentation ait été ordonné à l'égard des employés faisant partie de l'unité multipatronale, l'appui accordé au SIDM a été insuffisant pour lui permettre d'obtenir l'accréditation. Le SIDM n'en a pas appelé de cette décision du Conseil relative à l'unité habile à négocier.

Nous n'avons pas à nous pencher sur les conflits de travail qui sont survenus chez Prince Rupert Grain à la suite de la construction d'un nouveau terminal très informatisé et de la fermeture de l'ancien terminal.

En mai 1993, le SIDM a présenté au Conseil une demande d'accréditation comme agent négociateur d'une unité formée des contremaîtres de Prince Rupert Grain. Le Conseil a rejeté la demande. Ce refus a éventuellement entraîné le présent pourvoi.

Décision du Conseil et arrêt de la Cour d'appel fédérale

Conseil canadien des relations du travail (1994), 93 di 164

Le Conseil a examiné l'affaire en profondeur et a exposé des motifs mûrement réfléchis. Le Conseil a expressément reconnu l'importance du secteur de la manutention des grains pour le Canada. Il a fait des observations sur les arrêts de travail fréquemment survenus dans le passé et sur l'incidence malheureuse qu'ils ont eue sur les expéditions de grains. Il a souligné le besoin de stabilité des relations du travail dans ce secteur, qui devait être soupesé en fonction de la nécessité de donner aux employés accès à la négociation collective grâce à des unités habiles à négocier.

Le Conseil a fait l'historique des négociations collectives entre les exploitants de terminaux céréaliers dans le port de Vancouver et leurs employés. Il a mentionné la demande d'accréditation que le SIDM a présentée, en 1983, afin de représenter les contremaîtres de trois terminaux du

Board had rejected that proposed bargaining unit in favour of one including foremen from all the member companies in the Association. It noted that in proceedings begun in 1986 and 1987, the multi-employer unit had been opposed alternatively by the Grain Workers Union, Local 333 and by Prince Rupert Grain. It went on to note that, in contrast to the diametrically opposite positions taken in the earlier proceedings, the Association, Prince Rupert Grain and Local 333 all now supported the multi-employer unit. The Board observed (at p. 169):

In the present application, both the Association and Local 333 were adamantly in favour of the larger multi-employer unit. They argued that the existing *de facto* multi-employer unit for operational employees, which includes Prince Rupert Grain, demonstrates the stability that the larger unit configuration provides.

The positions taken by Local 333 and the employer before the Board in this application contrast dramatically with their previous positions in the applications of 198[6] and 198[7].

The Board very clearly recognized that in determining whether a proposed bargaining unit was appropriate, it was required to balance two objectives of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2. First, the fundamental right of employees to access to collective bargaining which includes the right to form a bargaining unit. Secondly, the necessity of establishing an appropriate bargaining unit which will foster industrial peace and stability. When it considered these two important and basic objectives the Board gave considerable weight to the *de facto* collective bargaining system which already was in existence. In that system, the interests of the appellant's employees had been well represented in negotiations with the Association. The Board noted that the appellant's foremen shared a sufficient community of interest with the foremen of other members of the Association to

port de Vancouver, et il a fait observer qu'il avait rejeté l'unité de négociation proposée en faveur d'une unité comprenant les contremaîtres de toutes les sociétés membres de l'Association. Il a noté que, dans les procédures engagées en 1986 et 1987, le Grain Workers Union, section locale 333, et Prince Rupert Grain se sont, à tour de rôle, opposés à l'unité multipatronale. Il a également souligné que, contrairement aux positions diamétralement opposées qui avaient été prises dans le cadre des procédures antérieures, l'Association, Prince Rupert Grain et la section locale 333 étaient désormais toutes favorables à une unité multipatronale. Le Conseil fait remarquer, à la p. 169:

En ce qui concerne la présente demande, tant l'Association que la section locale 333 se sont prononcées catégoriquement en faveur de l'unité multipatronale plus grande. Elles soutiennent que l'actuelle unité multipatronale de fait, dans laquelle sont regroupés les employés affectés à l'exploitation, y compris ceux de Prince Rupert Grain, constitue une preuve de la stabilité qu'apporte une unité élargie.

Les positions adoptées par la section locale 333 et l'employeur dans la présente affaire contrastent nettement avec leurs positions dans les demandes présentées en 198[6] et 198[7].

Le Conseil a très clairement reconnu que, pour déterminer si une unité de négociation proposée est habile à négocier collectivement, il lui fallait établir l'équilibre entre deux objectifs du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2. Premièrement, il y a le droit fondamental d'accès à la négociation collective, y compris le droit de former une unité de négociation, que possèdent les employés. Deuxièmement, il y a la nécessité de créer une unité habile à négocier collectivement qui favorisera la paix et la stabilité industrielles. Lorsqu'il a pris en considération ces deux objectifs importants et fondamentaux, le Conseil a accordé une importance considérable au régime de fait de négociation collective qui existait déjà. Dans le cadre de ce régime, les droits des employés de l'appelante avaient été bien représentés lors des négociations avec l'Association. Le Conseil a fait remarquer que les contremaîtres de l'appelante avaient suffisamment d'intérêts en commun avec

warrant their inclusion in the same bargaining unit. On this issue it stated (at p. 171):

... in circumstances where there is an existing collective bargaining regime in place, industrial stability must be given greater weight. To do otherwise would be to ignore the potential pitfalls and industrial instability that multiple units could create.

In determining the appropriate bargaining unit, the Board very properly observed that the factual setting of the case was of great importance. The Board agreed with the following comments made by the British Columbia Labour Relations Board in the case of *Island Medical Laboratories Ltd. and H.S.A. of British Columbia* (1993), 19 C.L.R.B.R. (2d) 161, at p. 187:

Industrial stability, however, has different facets, depending upon whether one is at the *initial* stage of certification or at the *second or additional* stage of certification. At the initial stage of certification, the concern with industrial stability is with the design of the bargaining unit. . . . However, at the second or additional stage of certification the concern is threefold: first, the design of the bargaining unit; second, the proliferation of bargaining units; and third, the relationship not just between the second or additional units and the employer but between the units themselves. As the number of units increases, so does the potential for industrial instability.

At the second or additional stage of certification, among the four criteria cited in *ICBC* — administrative efficiency and convenience, lateral mobility, common framework of employment conditions and industrial stability — we see industrial stability as the most crucial factor. The factors of administrative efficiency and convenience, lateral mobility and a common framework of employment conditions really go to only one factor: the simplification of the administration and negotiation of collective agreements (and thus contribute to industrial stability). It is axiomatic in labour relations that a proliferation of bargaining units increases the potential for industrial instability. [Emphasis added by B.C. Board.]

The Board further noted that in several decisions, it had consistently favoured a multi-employer unit for operational employees in the

les contremaîtres des autres membres de l'Association pour justifier leur inclusion dans la même unité de négociation. À ce sujet, il affirme, à la p. 171:

... dans les cas où un régime de négociation collective est en place, la stabilité industrielle doit peser plus lourd dans la balance. Agir autrement serait faire fi des problèmes et de l'instabilité que de multiples unités risqueraient éventuellement de provoquer.

Le Conseil a tout à fait à bon droit souligné la grande importance que revêt le contexte factuel dans la détermination de l'unité habile à négocier. Il a souscrit aux observations formulées par la Commission des relations du travail de la Colombie-Britannique dans *Island Medical Laboratories Ltd. and H.S.A. of British Columbia* (1993), 19 C.L.R.B.R. (2d) 161, à la p. 187:

[TRADUCTION] La stabilité industrielle prend cependant différents aspects, selon que l'on est à l'étape *initiale* de l'accréditation ou à l'étape *seconde ou subséquente*. À l'étape initiale, le facteur de la stabilité industrielle concerne la définition de l'unité de négociation. [...] Cependant, à l'étape seconde ou subséquente de l'accréditation, ce facteur a un triple objet: premièrement, la définition de l'unité de négociation; deuxièmement, la multiplication des unités de négociation; troisièmement, les rapports entre les unités secondes ou subséquentes et l'employeur, mais aussi entre les unités elles-mêmes. Plus les unités sont nombreuses, plus le risque d'instabilité industrielle est grand.

À l'étape seconde ou subséquente de l'accréditation, parmi les quatre critères énoncés dans *ICBC* — soit l'efficacité administrative, la mobilité latérale, la structure commune des conditions de travail et la stabilité industrielle — nous estimons que la stabilité industrielle est le plus important. Les critères d'efficacité administrative, de mobilité latérale et de structure commune des conditions de travail se réduisent tous, au fond, à un seul objet: simplifier l'application et la négociation de conventions collectives (et contribuer ainsi à la stabilité industrielle). Dans les relations du travail, il est manifeste que la multiplication des unités de négociation augmente le risque d'instabilité industrielle. [Les italiques sont de la Commission de la Colombie-Britannique.]

Le Conseil a aussi fait remarquer que, dans plusieurs de ses décisions, il avait constamment favorisé la formation d'une unité multipatronale pour

grain handling industry on the West Coast. The Board concluded (at pp. 172-73):

In the current circumstances, the Board is concerned with the apparent potential for industrial instability that might occur if the unit configuration determined by the Board in its 1983 decision were restructured and single employer units were to become the object of certification applications involving foremen.

The experience in the industry, as it relates to the operational employees, indicates that the "1983" unit provides both the access to employees rights and the industrial stability which the Board must balance in making its determination. The considerations addressed in previous Board decisions and the factors examined herein persuade us that the unit for foremen, as determined appropriate by the Board in 1983, remains an appropriate unit that will ensure both the assertion of employee bargaining rights and industrial stability.

13 The Board then made what appears to be an eminently sensible comment. It stated that in those cases where it had already determined the appropriate unit for collective bargaining (i.e., in this case, its 1983 determination that the appropriate unit would be one including employees from all members of the Association), and an applicant union applies for the certification of a different unit then evidence should be presented to assist the Board by demonstrating, for example, that the unit earlier thought to be appropriate was too difficult to organize. It wrote (at pp. 173-74):

... it stands to reason that the Board should be assisted in its task by evidence that supports the union's claim that the unit described by the Board is either traditionally, or by experience, too difficult to organize.

The Board must presume that the unit configuration which it ascribed is appropriate. If the union applies for another unit it should, from a purely practical perspective, be in a position to provide evidence that the earlier unit is not appropriate. This does not create a burden of proof but rather, if you will, a practical evidential responsibility.

les employés affectés à l'exploitation dans le secteur de la manutention des grains sur la côte ouest. Il conclut, aux pp. 172 et 173:

Dans les circonstances en l'espèce, le Conseil s'inquiète des risques d'instabilité industrielle qui pourraient se poser s'il permettait la restructuration de l'unité définie dans sa décision de 1983 et ouvrirait la porte à des demandes d'accréditation d'unités chez un seul employeur composées de contremaîtres.

Pour ce qui est des employés affectés à l'exploitation, l'expérience démontre que l'unité de 1983 permet à la fois l'exercice de leurs droits par les employés et la stabilité industrielle, qui sont les deux objectifs que le Conseil doit équilibrer lorsqu'il détermine les unités. Les facteurs pris en considération par le Conseil dans ses décisions antérieures et les critères examinés dans la présente affaire nous convainquent que l'unité composée de contremaîtres déterminée habile à négocier en 1983 reste celle qui permet d'assurer tant l'exercice des droits des employés à la négociation collective que la stabilité industrielle.

Le Conseil a ensuite formulé ce qui paraît être une observation des plus judicieuses. Il a affirmé que, dans les cas où il a déjà déterminé l'unité habile à négocier collectivement (par exemple, en l'espèce, sa décision de 1983 que l'unité habile à négocier inclurait les employés de tous les membres de l'Association) et où un syndicat demande l'accréditation d'une unité différente, on devrait présenter au Conseil des éléments de preuve démontrant, par exemple, que l'unité antérieurement jugée habile à négocier est trop difficile à syndiquer. Il écrit, aux pp. 173 et 174:

... il n'est que raisonnable de s'attendre à ce que le syndicat porte à la connaissance du Conseil des éléments de preuve à l'appui de son affirmation selon laquelle l'unité définie par le Conseil se révèle, par tradition ou par expérience, trop difficile à syndiquer.

Le Conseil doit supposer que la définition qu'il a donnée à l'unité est appropriée. S'il présente une demande visant une unité différente, le syndicat devrait, d'un simple point de vue purement pratique, être en mesure de présenter des éléments de preuve démontrant que l'unité déjà définie n'est pas habile à négocier. Cela ne signifie pas qu'il doit s'acquitter du fardeau de la preuve, mais plutôt, pour ainsi dire, qu'il lui incombe en pratique de présenter des éléments de preuve probants.

The Board concluded that there was no evidence of fresh developments or new needs in the field, or of changes occurring in the grain handling industry, or of organizational difficulty which would justify the Board in replacing its 1983 description of the appropriate unit as encompassing all foremen employed by all the members of the Association.

It concluded that industrial stability would best be served by maintaining a unit that included the foremen of the Prince Rupert Grain terminal together with the foremen in Vancouver.

Federal Court of Appeal (1994), 174 N.R. 255

Stone J.A. (McDonald J.A. concurring)

Stone J.A. stated that the two issues to be determined were (1) whether the Board acted without jurisdiction or exceeded its jurisdiction in making the decision in question, and (2) whether the Board's decision should be set aside on the ground that it is patently unreasonable, assuming that it was made within the Board's jurisdiction. Addressing the issues in reverse order, Stone J.A. concluded that if the Board had acted within its jurisdiction, then its decision was not patently unreasonable and should be upheld in light of the privative clause set out in s. 22 of the *Canada Labour Code*.

On the first issue, Stone J.A. concluded that the Board had acted outside its jurisdiction because, in his view, the Board's decision to dismiss the certification application was inseparable from the Board's determination of what it believed to be the appropriate unit for collective bargaining. In the result, the union could never hope to be certified as the bargaining agent unless it agreed to include the affected employees in the multi-employer unit found by the Board to be the only appropriate one. Stone J.A. found that, in reaching its decision, the Board went beyond the limits laid down in the Code. He indicated that he was bound by the decision in *Grain Workers Union, Local 333 v. British*

Le Conseil a conclu qu'il n'y avait aucune preuve établissant l'existence d'une évolution récente ou de nouveaux besoins dans le domaine, ou de changements survenus dans le secteur de la manutention des grains, ou encore de difficultés liées à la syndicalisation, qui justifierait le Conseil de remplacer la définition qu'il a arrêtée en 1983, selon laquelle l'unité habile à négocier comprenait tous les contremaîtres de tous les membres de l'Association.

Il a statué qu'il valait mieux, dans l'intérêt de la stabilité industrielle, maintenir une unité regroupant les contremaîtres du terminal de Prince Rupert Grain et ceux de Vancouver.

Cour d'appel fédérale (1994), 174 N.R. 255

Le juge Stone (avec l'appui du juge McDonald)

Le juge Stone a affirmé que les deux questions qu'il fallait trancher étaient de savoir (1) si le Conseil avait agi sans compétence ou excédé sa compétence en rendant la décision en question, et (2) si la décision du Conseil devrait être annulée pour le motif qu'elle est manifestement déraisonnable, en supposant que le Conseil avait compétence pour la rendre. Examinant ces questions dans l'ordre inverse, le juge Stone a conclu que, si le Conseil avait agi conformément à sa compétence, sa décision ne serait pas alors manifestement déraisonnable et devrait être maintenue à la lumière de la clause privative contenue à l'art. 22 du *Code canadien du travail*.

Le juge Stone a conclu, relativement à la première question, que le Conseil avait excédé sa compétence parce que, selon lui, la décision du Conseil de rejeter la demande d'accréditation était inséparable de sa décision concernant ce qu'il croyait être l'unité habile à négocier collectivement. En définitive, le syndicat ne pourrait jamais espérer être accrédité comme agent négociateur à moins de consentir à inclure les employés touchés dans l'unité multipatronale qui, selon le Conseil, était la seule habile à négocier. Le juge Stone a conclu qu'en prenant cette décision le Conseil a excédé les limites établies par le Code. Il s'est dit lié par l'arrêt *Grain Workers Union, Local 333 c.*

14

15

16

17

Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1989), 101 N.R. 105 (F.C.A.), where it was held that the Board may not impose a multi-employer unit pursuant to s. 33 of the Code unless the union concerned has agreed that it should do so. Here, in his view the Board went beyond its jurisdiction since the union did not consent to the Board's determination of the appropriate unit under s. 33.

Marceau J.A. (concurring)

18 Marceau J.A.'s reasons were substantially the same as those of Stone J.A. In finding that the Board lacked jurisdiction to determine that the unit appropriate for collective bargaining must consist of employees of all members of the Association, Marceau J.A. noted that "if it had been understood that the Board, in fulfilling its duty, had the same power to resort to multi-employer units as it has to single-employer ones, s. 33 would have been completely unnecessary" (p. 265).

Relevant Statutory Provisions

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

3. (1) In this Part,

. . . .

"bargaining unit" means a unit

(a) determined by the Board to be appropriate for collective bargaining, or

(b) to which a collective agreement applies;

. . . .

"employee" means any person employed by an employer and includes a dependent contractor and a private constable, but does not include a person who performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations;

"unit" means a group of two or more employees.

British Columbia Terminal Elevator Operators' Association (1989), 101 N.R. 105 (C.A.F.), dans lequel on a statué que le Conseil ne peut pas imposer une unité multipatronale, en vertu de l'art. 33 du Code, à moins que le syndicat concerné n'y ait consenti. En l'espèce, selon lui, le Conseil a excédé sa compétence puisque le syndicat n'avait pas donné le consentement, requis par l'art. 33, à la décision du Conseil concernant l'unité habile à négocier.

Le juge Marceau (motifs concordants)

Les motifs du juge Marceau sont essentiellement les mêmes que ceux du juge Stone. En concluant que le Conseil n'avait pas compétence pour statuer que l'unité habile à négocier collectivement devait être composée des employés de tous les membres de l'Association, le juge Marceau a souligné que «s'il avait été entendu qu'en s'acquittant de ses fonctions, le Conseil avait le pouvoir de recourir tout autant à des unités multipatronales qu'à des unités comptant un seul employeur, l'article 33 aurait été parfaitement inutile» (p. 265).

Les dispositions législatives pertinentes

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

3. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

. . . .

«employé» Personne travaillant pour un employeur; y sont assimilés les entrepreneurs dépendants et les agents de police privés. Sont exclus du champ d'application de la présente définition les personnes occupant un poste de direction ou un poste de confiance comportant l'accès à des renseignements confidentiels en matière de relations du travail.

. . . .

«unité» Groupe d'au moins deux employés.

«unité de négociation» Unité:

a) soit déclarée par le Conseil habile à négocier collectivement;

b) soit régie par une convention collective.

16. The Board has, in relation to any proceeding before it, power

(p) to decide for all purposes of this Part any question that may arise in the proceeding, including, without restricting the generality of the foregoing, any question as to whether

(v) a group of employees is a unit appropriate for collective bargaining,

21. The Board shall exercise such powers and perform such duties as are conferred or imposed on it by this Part, or as may be incidental to the attainment of the objects of this Part, including, without restricting the generality of the foregoing, the making of orders requiring compliance with the provisions of this Part, with any regulation made under this Part or with any decision made in respect of a matter before the Board.

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

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

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

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

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

24. (1) A trade union seeking to be certified as the bargaining agent for a unit that the trade union considers constitutes a unit appropriate for collective bargaining may, subject to this section and any regulations

16. Le Conseil peut, dans le cadre de toute affaire dont il connaît:

p) trancher, dans le cadre de la présente partie, toute question qui peut se poser à l'occasion de la procédure, et notamment déterminer:

(v) si un groupe d'employés constitue une unité habile à négocier collectivement,

21. Le Conseil exerce les pouvoirs et fonctions que lui confère la présente partie ou qu'implique la réalisation de ses objets, notamment en rendant des ordonnances enjoignant de se conformer à la présente partie, à ses règlements et d'exécuter les décisions qu'il rend sur les questions qui lui sont soumises.

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

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

a) être contestée, révisée, empêchée ou limitée;

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

24. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et des règlements d'application de l'alinéa 15e), un syndicat peut solliciter l'accréditation à titre d'agent

made by the Board under paragraph 15(e), apply to the Board for certification as the bargaining agent for the unit.

27. (1) Where a trade union applies under section 24 for certification as the bargaining agent for a unit that the trade union considers appropriate for collective bargaining, the Board shall determine the unit that, in the opinion of the Board, is appropriate for collective bargaining.

(2) In determining whether a unit constitutes a unit that is appropriate for collective bargaining, the Board may include any employees in or exclude any employees from the unit proposed by the trade union.

28. Where the Board

(a) has received from a trade union an application for certification as the bargaining agent for a unit,

(b) has determined the unit that constitutes a unit appropriate for collective bargaining, and

(c) is satisfied that, as of the date of the filing of the application or of such other date as the Board considers appropriate, a majority of the employees in the unit wish to have the trade union represent them as their bargaining agent,

the Board shall, subject to this Part, certify the trade union making the application as the bargaining agent for the bargaining unit.

33. (1) Where a trade union applies for certification as the bargaining agent for a unit comprised of employees of two or more employers who have formed an employers' organization, the Board may designate the employers' organization to be the employer if it is satisfied that each of the employers forming the employers' organization has granted appropriate authority to the employers' organization to enable it to discharge the duties and responsibilities of an employer under this Part.

(2) Where the Board designates an employers' organization as an employer pursuant to subsection (1),

négociateur d'une unité qu'il juge habile à négocier collectivement.

27. (1) Saisi par un syndicat, dans le cadre de l'article 24, d'une demande d'accréditation pour une unité que celui-ci juge habile à négocier collectivement, le Conseil doit déterminer l'unité qui, à son avis, est habile à négocier collectivement.

(2) Dans sa détermination de l'unité habile à négocier collectivement, le Conseil peut ajouter des employés à l'unité proposée par le syndicat ou en retrancher.

28. Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil doit accréditer un syndicat lorsque les conditions suivantes sont remplies:

a) il a été saisi par le syndicat d'une demande d'accréditation;

b) il a défini l'unité de négociation habile à négocier collectivement;

c) il est convaincu qu'à la date du dépôt de la demande, ou à celle qu'il estime indiquée, la majorité des employés de l'unité désiraient que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur.

33. (1) Dans les cas où l'unité qui fait l'objet de la demande d'accréditation groupe des employés de plusieurs employeurs formant une organisation patronale, le Conseil peut attribuer la qualité d'employeur à celle-ci s'il est convaincu qu'elle a été investie par chacun des employeurs membres des pouvoirs nécessaires à l'exécution des obligations imposées à l'employeur par la présente partie.

(2) La désignation de l'organisation patronale comme employeur a, pour elle et ses membres, les effets suivants:

(a) the employers' organization and each employer forming the employers' organization is bound by any collective agreement entered into by the employers' organization and the trade union concerned; and

(b) this Part applies, except as otherwise provided, as if the employers' organization were an employer.

(3) Where an employer ceases to be a member of an employers' organization or withdraws the authority referred to in subsection (1) that the employer granted to the employers' organization, the employer

(a) continues to be bound by any collective agreement applicable to his employees that was entered into by the employers' organization; and

(b) may be required to commence collective bargaining in accordance with section 48.

Analysis

The first question which must be answered on this appeal can be put in this way. Does the Board have jurisdiction to determine the composition of the appropriate bargaining unit and did the Board have jurisdiction in this case to refuse to certify the bargaining unit proposed and to suggest a different composition for that unit?

At the outset it should be stated, once again, that it would be all too easy for courts to find that empowering provisions of statutes creating administrative tribunals are jurisdictional in nature, thereby increasing the likelihood that their jurisdiction will be unnecessarily limited. The result of adopting such an approach would be that a great many decisions of the tribunals would be required to be correct in the eyes of the courts. There have been very salutary warnings sounded against the courts taking such a position. In *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 ("CUPE"), at p. 233, Dickson J., as he then was, framed the warning in these clear words:

The question of what is and is not jurisdictional is often very difficult to determine. The courts, in my view, should not be alert to brand as jurisdictional, and

a) tous les employeurs membres sont comme elle liés par toute convention collective qu'elle conclut avec le syndicat;

b) sauf disposition contraire, la présente partie s'applique comme si l'organisation était un employeur.

(3) L'employeur qui cesse de faire partie d'une organisation patronale ou retire à celle-ci les pouvoirs qu'il lui avait conférés:

a) reste lié par toute convention collective conclue par l'organisation patronale et applicable à ses employés;

b) peut être obligé d'entamer des négociations collectives conformément à l'article 48.

Analyse

La première question à laquelle il faut répondre, en l'espèce, peut être formulée de la façon suivante. Le Conseil a-t-il compétence pour déterminer la composition de l'unité de négociation habile à négocier et avait-il, en l'espèce, compétence pour refuser d'accréditer l'unité de négociation proposée et en suggérer une composition différente?

Au départ, il y a lieu de répéter qu'il serait beaucoup trop facile pour les cours de justice de conclure que les dispositions habilitantes des lois qui créent des tribunaux administratifs sont, par nature, attributives de compétence, ce qui a pour effet d'augmenter les chances que la compétence de ces tribunaux soit limitée inutilement. L'adoption d'un tel point de vue ferait en sorte que de très nombreuses décisions de ces tribunaux devraient être correctes aux yeux des cours de justice. Des avertissements très salutaires ont été lancés contre l'adoption d'un tel point de vue par les cours de justice. Dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 («SCFP»), à la p. 233, le juge Dickson, plus tard Juge en chef, formule l'avertissement en ces termes non équivoques:

Il est souvent très difficile de déterminer ce qui constitue une question de compétence. À mon avis, les tribunaux devraient éviter de qualifier trop rapidement un

therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so.

point de question de compétence, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute à cet égard.

21 Similarly, in *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, at p. 181, Iacobucci J. observed that:

De même, dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, à la p. 181, le juge Iacobucci fait remarquer que:

... when dealing with a tribunal as specialized as the Canada Labour Relations Board, inherent in whose functioning is the need to resolve disputes quickly and with finality, courts should be reluctant to characterize a provision as jurisdictional unless it is clear that it should be so labelled. . . .

... dans le cas d'un tribunal aussi spécialisé que le Conseil canadien des relations du travail, dont le bon fonctionnement requiert un règlement rapide et final des différends, les cours de justice devraient hésiter à qualifier une disposition d'attributive de compétence, à moins que cette qualification ne s'impose clairement . . .

22 To the same effect in *Teamsters Union v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710, Laskin C.J., at p. 724, stated that:

Dans le même sens, le juge en chef Laskin affirme, dans l'arrêt *Syndicat des camionneurs c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710, à la p. 724:

... mere doubt as to correctness of a labour board interpretation of its statutory power is no ground for finding jurisdictional error, especially when the labour board is exercising powers confided to it in wide terms to resolve competing contentions.

... un simple doute quant à l'exactitude d'une interprétation donnée par un conseil des relations du travail au sujet des pouvoirs que la loi lui attribue ne constitue pas un motif suffisant pour conclure à une erreur de compétence, spécialement si ce conseil exerce les pouvoirs qui lui sont conférés, en termes généraux, de résoudre des prétentions contradictoires.

23 If these warnings are not heeded, the operation and indeed the whole concept of administrative tribunals may be jeopardized. These tribunals are often set up to operate in areas where specific expertise, experience, and sensitivity to the particular problems involved are essential to their resolution. Administrative tribunals are designed to function expeditiously, inexpensively, and with less formality than courts. There is little doubt either of the need for these tribunals or of the very important role they fulfil in Canadian society.

Si l'on ne tient pas compte de ces avertissements, c'est le fonctionnement et même tout le concept des tribunaux administratifs qui pourront être en péril. Ces tribunaux sont souvent créés pour œuvrer dans des domaines où des connaissances techniques, une expérience et une attention précises sont indispensables pour résoudre les problèmes particuliers qui se posent. Les tribunaux administratifs sont conçus pour fonctionner rapidement, à peu de frais et moins cérémonieusement que les cours de justice. Il y a peu de doute que ces tribunaux sont nécessaires ou qu'ils jouent un rôle fort important dans la société canadienne.

24 It has often been very properly recognized that labour relations boards exemplify a highly specialized type of administrative tribunal. Their members are experts in administering comprehensive labour statutes which regulate the difficult and often volatile field of labour relations. Through their constant work in this sensitive area, labour boards develop the special experience, skill and understanding needed to resolve the complex

C'est tout à fait à bon droit qu'on a souvent reconnu qu'une commission des relations du travail est l'exemple même du tribunal administratif hautement spécialisé. Ses membres sont des experts dans l'application des lois du travail détaillées qui régissent le domaine difficile et souvent explosif des relations du travail. Par leur travail constant dans ce domaine délicat, les commissions des relations du travail acquièrent une expérience,

problems of labour relations. There were very sound reasons for the establishment of labour boards and the protection of their decisions by broad privative clauses. Parliament and provincial legislatures have clearly indicated that decisions of these boards on matters within their jurisdiction should be final and binding. The courts could all too easily usurp the role of these boards by characterizing the empowering legislation according to their authority as jurisdiction limiting provisions which would require their decisions to be correct in the opinion of the court. Quite simply, courts should exercise deferential caution in their assessment of the jurisdiction of labour boards and be slow to find an absence or excess of jurisdiction.

In *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, McIntyre J. recognized that labour boards possess a high degree of experience and expertise. He wrote, at pp. 416-17:

Our experience with labour relations has shown that the courts, as a general rule, are not the best arbiters of disputes which arise from time to time. Labour legislation has recognized this fact and has created other procedures and other tribunals for the more expeditious and efficient settlement of labour problems. Problems arising in labour matters frequently involve more than legal questions. Political, social, and economic questions frequently dominate in labour disputes. The legislative creation of conciliation officers, conciliation boards, labour relations boards, and labour dispute-resolving tribunals, has gone far in meeting needs not attainable in the court system. The nature of labour disputes and grievances and the other problems arising in labour matters dictates that special procedures outside the ordinary court system must be employed in their resolution. Judges do not have the expert knowledge always helpful and sometimes necessary in the resolution of labour problems. The courts will generally not be furnished in labour cases, if past experience is to guide us, with an evidentiary base upon which full resolution of the dispute may be made. In my view, it is scarcely contested that specialized labour tribunals are better suited than courts for

des compétences et une compréhension spéciales nécessaires pour résoudre les problèmes complexes des relations du travail. Il y a d'excellentes raisons de créer des commissions des relations du travail et de protéger leurs décisions au moyen de clauses privatives générales. Le Parlement et les législatures provinciales ont clairement indiqué que les décisions de ces tribunaux administratifs sur des questions relevant de leur compétence devraient être finales et lier les parties. Les cours de justice pourraient beaucoup trop facilement usurper le rôle de ces tribunaux en considérant que leur loi habilitante limite leur compétence et exige que leurs décisions soient jugées correctes par les cours de justice. Les cours devraient tout simplement faire preuve de retenue dans leur appréciation de la compétence des commissions des relations du travail et ne pas conclure trop vite à l'absence ou à l'excès de compétence.

Dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, le juge McIntyre a reconnu que les commissions des relations du travail possèdent une expérience et des connaissances spécialisées considérables. Il écrit, aux pp. 416 et 417:

Notre expérience en matière de relations de travail montre que les tribunaux, en règle générale, ne sont pas les meilleurs arbitres des différends qui peuvent surgir à l'occasion. La législation du travail a reconnu ce fait, en créant d'autres procédures et d'autres tribunaux en vue d'obtenir un règlement plus prompt et efficace des problèmes qui surviennent dans le domaine du travail. Souvent, les problèmes en matière de travail ne se résument pas à des questions juridiques. Des questions politiques, sociales et économiques dominent fréquemment les conflits de travail. La création par voie législative de conciliateurs, de conseils d'arbitrage, de commissions des relations du travail et de tribunaux du travail a permis, dans une large mesure, de répondre à des besoins auxquels ne pouvait satisfaire le système judiciaire. La nature des conflits de travail, des griefs et des autres problèmes qui surgissent dans ce domaine, commande le recours à des procédures spéciales, en dehors du système judiciaire ordinaire, pour les résoudre. Les juges n'ont pas les connaissances spécialisées toujours utiles et parfois nécessaires pour résoudre les problèmes en matière de travail. Les tribunaux en général ne disposent pas dans ces affaires, si l'expérience passée peut nous guider, d'un fondement probatoire qui puisse permettre

resolving labour problems, except for the resolution of purely legal questions.

de résoudre complètement le différend. À mon avis, il n'est guère contesté que les tribunaux spécialisés en matière de relations de travail sont mieux équipés que les tribunaux judiciaires pour résoudre les problèmes en matière de travail, sauf s'il s'agit de questions purement juridiques.

This position has recently been reiterated in the case of *Canadian Broadcasting Corp.*, *supra*, at pp. 179-80, by Iacobucci J.:

Le juge Iacobucci a récemment réitéré ce point de vue dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, aux pp. 179 et 180:

The labour relations tribunal, in its federal and provincial manifestations, is a classic example of an administrative body which is both highly specialized and highly insulated from review. . . . The Canada Labour Relations Board must develop a coherent and workable structure for the application of the numerous statutory provisions which govern the labour relations of the employers and employees whose operations fall within federal jurisdiction. In order for these workers and their employers to receive rapid resolution of their disputes in a manner which can be rationalized with their other rights and duties under the *Canada Labour Code*, the decisions of the Board cannot routinely be overturned by the courts whenever they disagree with the Board's treatment of an isolated issue.

Le tribunal des relations du travail, qu'on trouve aux niveaux fédéral et provincial, est un exemple classique d'organisme administratif qui est à la fois hautement spécialisé et, dans une très grande mesure, à l'abri de tout contrôle. [. . .] Le Conseil canadien des relations du travail doit concevoir un régime cohérent et pratique pour l'application des nombreuses dispositions législatives qui régissent les relations du travail des employeurs et employés dont les activités sont du ressort fédéral. Pour que les différends entre ces travailleurs et leurs employeurs puissent se régler rapidement et d'une manière conciliable avec leurs autres droits et obligations aux termes du *Code canadien du travail*, les décisions du Conseil ne doivent pas pouvoir être systématiquement annulées par les cours de justice chaque fois que ces dernières désapprouvent la façon dont le Conseil a tranché une question donnée.

To the same effect are the reasons of the majority in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369.

Les motifs majoritaires, dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, vont dans le même sens.

Courts reviewing the jurisdiction of a board to entertain the complaint before it should adopt and be guided by what has been designated the pragmatic and functional approach. See *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048. In order to resolve the question, Beetz J. stated that the reviewing court should consider the following factors: (a) the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal; (b) the purpose of the statute creating the tribunal; (c) the reason for the tribunal's existence; (d) the area of expertise of the tribunal's members; and (e) the nature of the problem before the tribunal.

Lorsqu'elles examinent la compétence que possède un tribunal administratif pour connaître d'une plainte qui lui est soumise, les cours de justice devraient adopter et appliquer ce qui est connu sous le nom de méthode pragmatique et fonctionnelle; voir l'arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048. Pour régler la question, le juge Beetz a affirmé que la cour qui procède à l'examen devrait tenir compte des facteurs suivants: a) le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, b) l'objet de la loi qui crée le tribunal, c) la raison d'être de ce tribunal, d) le domaine d'expertise des membres du tribunal, et e) la nature du problème soumis au tribunal.

An examination of the relevant statutory provisions of the *Canada Labour Code* clearly reveals Parliament's intention to grant the Board broad, discretionary powers for determining the appropriate bargaining unit. A review of ss. 24, 27 and 28 of the Code, confirms that this is an exercise which falls squarely within the exclusive jurisdiction of the Board. Support for such an interpretation of the relevant provisions is also found in the literature. George W. Adams (now Justice Adams), in his excellent work *Canadian Labour Law* (2nd ed. 1993 (loose-leaf)), correctly states at p. 7-2: "[i]n all jurisdictions, labour boards are given a broad mandate to determine the appropriate bargaining unit". Similarly, it has been asserted that when a union seeking certification applies to the labour relations board in respect of a unit that it considers appropriate for collective bargaining, it is the labour board which must decide whether the unit applied for, or some variation of it, is appropriate for collective bargaining (Labour Law Casebook Group, *Labour Law* (5th ed. 1991), at p. 348).

Pursuant to subs. (1) of s. 24 of the Code, a trade union may apply to the Board for certification as the bargaining agent for the unit that it considers to be appropriate for collective bargaining. This subsection both requires that unions wishing to be certified as bargaining agents apply for certification to the Board and confers on the Board the authority to consider and dispose of these applications.

Once the union has submitted its application for certification, the next stage of the process is set out in s. 27 of the Code. It provides that when the Board has received an application from a union seeking certification as the bargaining agent for a unit, it must determine if the unit is appropriate for collective bargaining. It is significant that by the use of the word "shall" in the section, Parliament has not only authorized the Board to determine whether a unit is appropriate for collective bargaining but imposed a mandatory obligation on it to do so. Moreover, in making the mandatory eval-

L'examen des dispositions pertinentes du *Code canadien du travail* révèle clairement l'intention du Parlement d'accorder au Conseil de vastes pouvoirs discrétionnaires en matière de détermination de l'unité habile à négocier. La lecture des art. 24, 27 et 28 du Code confirme qu'il s'agit d'un exercice qui relève directement de la compétence exclusive du Conseil. La doctrine appuie également cette interprétation des dispositions pertinentes. Dans son excellent ouvrage intitulé *Canadian Labour Law* (2^e éd. 1993 (feuilles mobiles)), George W. Adams (maintenant juge) affirme à juste titre, à la p. 7-2: [TRADUCTION] «[d]ans tous les ressorts, les commissions des relations du travail se voient confier un vaste mandat de déterminer l'unité habile à négocier». De même, on a affirmé que, lorsqu'un syndicat demande à la commission des relations du travail de l'accréditer relativement à une unité qu'il juge habile à négocier collectivement, c'est à la commission des relations du travail qu'il revient de décider si l'unité visée par la demande, ou l'une de ses variantes, est habile à négocier collectivement (Labour Law Casebook Group, *Labour Law* (5^e éd. 1991), à la p. 348).

Conformément au par. 24(1) du Code, un syndicat peut demander au Conseil de l'accréditer comme agent négociateur d'une unité qu'il juge habile à négocier collectivement. Ce paragraphe exige, d'une part, que les syndicats qui veulent être accrédités comme agents négociateurs en fassent la demande au Conseil, et confère, d'autre part, au Conseil le pouvoir de statuer sur ces demandes après en avoir fait l'examen.

Une fois que le syndicat a déposé sa demande d'accréditation, on passe à la deuxième étape de la procédure énoncée à l'art. 27 du Code. Cet article prévoit que, lorsque le Conseil a reçu une demande d'un syndicat visant à obtenir l'accréditation comme agent négociateur d'une unité, il doit déterminer si l'unité en question est habile à négocier collectivement. Il est important de noter qu'en utilisant le mot «doit» dans l'article le Parlement a non seulement autorisé le Conseil à déterminer si une unité est habile à négocier collectivement, mais encore il lui a imposé l'obligation formelle de

uation the Board must determine whether, in its opinion, the proposed unit is an appropriate one. The Board would not be fulfilling its mandate if it were to simply approve the application submitted for certification. Furthermore, pursuant to s. 27(2) of the Code, the Board may in determining the appropriateness of a unit, "include any employees in or exclude any employees from the unit proposed by the trade union".

31

Section 28 imposes a duty on the Board to certify the union as the bargaining agent of the proposed bargaining unit if the conditions specified in the section are fulfilled. First, the Board must have received an application from a union wanting to be certified as the bargaining agent for a unit. Second, the Board is required to determine whether that unit is appropriate for collective bargaining. Finally, the Board must be satisfied that, at the relevant time, a majority of the employees in the unit wish to have the trade union represent them as their bargaining agent. Only when these statutory conditions are fulfilled, is the Board required to certify an applicant union.

32

In my view, a reading of ss. 24, 27 and 28 of the Code renders it readily apparent that Parliament intended to confer on the Board a broad jurisdiction to determine whether or not a unit is appropriate for collective bargaining. Indeed, the Board's determination as to whether the proposed unit is appropriate constitutes a mandatory condition that must be fulfilled before the Board may grant certification to a union. Conversely, if the Board is not satisfied that the proposed unit is an appropriate one, then the conditions of s. 28 of the Code have not been fulfilled and the Board shall not grant certification. Consequently, upon the submission of an application for certification, there cannot be an automatic acceptance of the proposed unit. Rather the Board must determine whether the proposed unit is appropriate and, if it is not, it cannot be certified.

33

In summary, the legislation imposes a mandatory duty upon the Board to determine whether the proposed bargaining unit is appropriate. That decision requires the Board to exercise its skills and expert knowledge in the field of labour

le faire. De plus, en procédant à l'évaluation obligatoire, le Conseil doit décider si, à son avis, l'unité proposée est habile à négocier. Le Conseil ne remplirait pas son mandat s'il ne faisait qu'approuver la demande d'accréditation qui lui est présentée. En outre, conformément au par. 27(2) du Code, le Conseil peut, en déterminant si une unité est habile à négocier, «ajouter des employés à l'unité proposée par le syndicat ou en retrancher».

L'article 28 impose au Conseil l'obligation d'accréditer le syndicat comme agent négociateur de l'unité de négociation proposée si les conditions prescrites à cet article sont remplies. Premièrement, le Conseil doit avoir reçu une demande d'un syndicat visant à obtenir l'accréditation comme agent négociateur d'une unité. Deuxièmement, le Conseil doit déterminer si l'unité est habile à négocier collectivement. Enfin, le Conseil doit être convaincu qu'à l'époque pertinente la majorité des employés de l'unité désiraient que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur. Ce n'est que si ces conditions légales sont remplies que le Conseil est obligé d'accréditer le syndicat requérant.

À mon avis, il est clair, à la lecture des art. 24, 27 et 28 du Code, que le Parlement a voulu conférer au Conseil une vaste compétence pour déterminer si une unité est habile ou non à négocier collectivement. En fait, la décision du Conseil relative à la question de savoir si l'unité proposée est habile à négocier constitue une condition formelle qui doit être remplie pour que le Conseil puisse accréditer un syndicat. Par contre, si le Conseil n'est pas convaincu que l'unité proposée est habile à négocier, alors les conditions de l'art. 28 du Code ne sont pas remplies et le Conseil ne doit pas accorder l'accréditation. Par conséquent, lorsqu'une demande d'accréditation est présentée, il ne saurait y avoir acceptation automatique de l'unité proposée. Au contraire, le Conseil doit déterminer si l'unité proposée est habile à négocier et, si elle ne l'est pas, il ne saurait y avoir accréditation.

En résumé, la loi impose au Conseil l'obligation formelle de déterminer si l'unité de négociation proposée est habile à négocier. Cela exige du Conseil qu'il mette à profit ses compétences et ses connaissances spécialisées dans le domaine des

relations. The decision must be reached in the context of the factual situation presented to the Board and not in the abstract. It is a decision that is uniquely appropriate for a labour board to make. It must now be determined whether the Board exceeded its jurisdiction by suggesting an appropriate composition for the unit.

Did the Board Exceed its Jurisdiction by Suggesting the Composition of an Appropriate Unit?

The respondent, ILWU, takes the position that contrary to the provisions of s. 33 of the Code, the Board sought to create a multi-employer bargaining unit without its consent. The Federal Court of Appeal adopted this position in its finding that the Board's decision effectively prevented the union from representing the foremen of Prince Rupert Grain unless the union agreed to apply for certification of a unit that was comprised of the foremen of Prince Rupert Grain together with the foremen of the five other members of the Association. The Federal Court of Appeal found that, in effect, the Board exceeded its jurisdiction by imposing this decision on the union in the absence of the union's consent. I cannot accept the position of the ILWU and must with respect differ from the position taken by the Federal Court of Appeal.

The decision as to the appropriateness of the bargaining unit can never be made in a vacuum. Rather it has to be assessed in light of the existing circumstances. The mandatory requirement that the Board determine if the proposed bargaining unit is appropriate clearly indicates that the Board must consider alternative bargaining units. The Board must make comparisons between the proposed units and others which in the Board's opinion might be more appropriate as bargaining units. It is in making the decision as to whether the proposed unit is "appropriate" that the Board exercises its special skill and experience in applying the factors which are relevant to that determination. This is precisely what the Board did in this case.

The Board considered all the relevant and pertinent factors. It considered the need for workers to participate in reaching a collective agreement

relations du travail. Il doit prendre sa décision en fonction des faits qui lui sont soumis et non dans l'abstrait. Il s'agit là d'une décision que seule une commission des relations du travail peut rendre. Il faut maintenant déterminer si le Conseil a excédé sa compétence en proposant une composition adéquate pour l'unité en question.

Le Conseil a-t-il excédé sa compétence en proposant la composition de l'unité habile à négocier?

L'intimé le SIDM allègue que, contrairement aux dispositions de l'art. 33 du Code, le Conseil a tenté de créer une unité de négociation multipatronale sans son consentement. C'est le point de vue que la Cour d'appel fédérale a adopté en concluant que la décision du Conseil empêchait effectivement le syndicat de représenter les contremaîtres de Prince Rupert Grain à moins que le syndicat ne consente à demander l'accréditation d'une unité composée des contremaîtres de Prince Rupert Grain et des contremaîtres des cinq autres membres de l'Association. La Cour d'appel fédérale a conclu qu'en fait le Conseil avait excédé sa compétence en imposant cette décision au syndicat sans consentement. Je ne puis accepter le point de vue du SIDM et je me dois, en toute déférence, d'adopter un point de vue différent de celui de la Cour d'appel fédérale.

La décision relative à la question de savoir si une unité de négociation est habile à négocier ne peut jamais être prise dans l'abstrait. Elle doit plutôt être prise en tenant compte des circonstances en présence. L'exigence formelle que le Conseil détermine si l'unité proposée est habile à négocier indique clairement que le Conseil doit envisager d'autres unités de négociation. Il doit faire des comparaisons entre les unités proposées et d'autres qui, à son avis, pourraient être plus habiles à négocier. C'est en décidant si l'unité proposée est «habile à négocier» que le Conseil met à profit ses compétences et son expérience particulières pour appliquer les facteurs pertinents à cette fin. C'est précisément ce que le Conseil a fait en l'espèce.

Le Conseil a pris en considération tous les facteurs pertinents. Il a tenu compte du besoin des travailleurs de participer à la conclusion d'une

34

35

36

through a bargaining unit. It considered the turbulent history of labour relations in this troubled industry extending over a number of years. It was aware of the need for stability in these labour relations and the dangers that arise from the undue fragmentation of bargaining units. It took into account the community of interest that existed between the foremen employed at Prince Rupert and the foremen employed by other members of the Association. It was aware of the past and present problems in this industry. It considered and assessed all the pertinent factors and the relevant provisions of the *Canada Labour Code* and after careful consideration, concluded that the bargaining unit suggested by the Union was not appropriate. Quite simply, this is what the *Canada Labour Code* required it to do. The Board then suggested a bargaining unit which it thought would be appropriate.

convention collective par l'entremise d'une unité de négociation. Il a pris en considération l'histoire tumultueuse, pendant un certain nombre d'années, des relations du travail dans ce secteur agité. Il était conscient du besoin de stabilité dans ces relations du travail et des dangers qui résultent de la fragmentation induite des unités de négociation. Il a tenu compte de la communauté d'intérêts des contremaîtres de Prince Rupert et des contremaîtres des autres membres de l'Association. Il était conscient des problèmes passés et actuels dans ce secteur. Le Conseil a pris en compte tous les facteurs pertinents et toutes les dispositions applicables du *Code canadien du travail* et, après mûre réflexion, il a conclu que l'unité proposée par le syndicat n'était pas habile à négocier. C'est tout simplement ce que le *Code canadien du travail* lui demandait de faire. Le Conseil a alors proposé une unité qu'il jugeait habile à négocier.

37

It will be remembered that the application before the Board was not for certification of a multi-employer bargaining unit and therefore s. 33 simply did not apply. Certainly it is clear that the Board could not certify a multi-employer unit in the absence of the union's consent required by the section. In this case, the Board was very careful not to impose on the union its suggested larger multi-employer unit which it believed to be appropriate and to reflect the reality of the situation. Indeed, the Board explicitly stated that it was prepared to modify its finding in response to new developments or changes which might occur in the grain handling industry. There was nothing inflexible in this ruling. The Board applied its expert knowledge to the realities of the situation at the time of the hearing. It assessed the appropriateness of the suggested bargaining unit. In doing so it properly made comparisons with other units that it considered might be more appropriate. When it had completed this assessment the Board then made a pertinent suggestion as to the composition of an appropriate unit.

On se souviendra que la demande soumise au Conseil n'était pas une demande d'accréditation d'une unité de négociation multipatronale et que, par conséquent, l'art. 33 ne s'appliquait tout simplement pas. Il est certes clair que le Conseil ne pouvait pas accréditer une unité multipatronale sans le consentement du syndicat requis par cet article. En l'espèce, le Conseil a bien pris soin de ne pas imposer au syndicat l'unité multipatronale plus vaste proposée qu'il jugeait habile à négocier et qui, selon lui, reflétait bien la situation. En fait, le Conseil a affirmé explicitement qu'il était disposé à modifier sa conclusion à la lumière de l'évolution qui pourrait survenir dans le secteur de la manutention des grains. Sa décision n'avait rien d'intransigeant. Le Conseil a appliqué ses connaissances spécialisées à la situation qui existait au moment de l'audience. Il s'est demandé si l'unité de négociation proposée était habile à négocier. Ce faisant, il a fait, à juste titre, des comparaisons avec d'autres unités qui, selon lui, pourraient être plus habiles à négocier. Après cela, le Conseil a fait une suggestion pertinente quant à la composition d'une unité habile à négocier.

38

In my view, the Board did not exceed its jurisdiction by making what appears to be a sensible and helpful suggestion. After all it is the Board

À mon avis, le Conseil n'a pas excédé sa compétence en faisant ce qui paraît être une suggestion raisonnable et utile. Après tout, c'est lui qui pos-

which possesses a high degree of skill and experience in this very field. It is the Board which can make a good assessment of the composition of a unit which would be "appropriate" for collective bargaining in a given industry at a given time. Indeed to reasonable and concerned members of the community, it might appear to be unnecessarily restrictive for courts, on jurisdictional grounds, to prohibit a skilled and experienced labour board from exercising its skill and experience in making what might well be a helpful suggestion as to the composition of an appropriate bargaining unit. To so restrict the Board would place it in the position of in effect saying "we know what the composition of an appropriate unit would be but we cannot tell you of our opinion for fear of losing jurisdiction in this matter". So long as the Board does not unilaterally impose its opinion on the parties but simply puts forward its position as a suggestion and confirms, as it did in this case, its open and flexible position on the issue, it cannot be said to have exceeded its jurisdiction.

In concluding that the Board had exceeded its jurisdiction by imposing on the union a s. 33 application which would require its consent, the Federal Court of Appeal relied on its earlier decision in *Grain Workers, supra*. In that case, it had been held that the Board cannot impose a multi-employer bargaining unit upon a union unless the union concerned has agreed to that bargaining unit pursuant to s. 33 of the Code. Pratte J.A., on behalf of the court, wrote (at p. 107):

If, therefore, the applicant had applied to the Board in 1977 to be certified as the bargaining agent of only five of the six members of an employer's organization, its application might perhaps have been dismissed on the ground that it did not include all the members of the organization but the Board would not have the power, without the consent of the applicant, to include in the bargaining unit the employees of the sixth member. [Emphasis added.]

In that case, the Board had amended its earlier certification order by unilaterally enlarging the

sède des compétences et une expérience considérables dans ce domaine bien précis. C'est le Conseil qui peut faire une bonne appréciation de la composition de l'unité qui serait habile à négocier collectivement dans un secteur donné à une époque précise. En fait, il pourrait paraître inutilement restrictif aux membres raisonnables et intéressés de la collectivité que, pour des raisons de compétence, les cours de justice interdisent à une commission des relations du travail qualifiée et expérimentée de mettre à profit ses compétences et son expérience pour formuler ce qui pourrait s'avérer une suggestion utile quant à la composition d'une unité habile à négocier. Imposer une telle restriction au Conseil reviendrait à lui faire dire «nous savons quelle serait la composition d'une unité habile à négocier, mais nous ne pouvons vous communiquer notre opinion de crainte de perdre notre compétence en la matière». Dans la mesure où le Conseil n'impose pas unilatéralement son opinion aux parties, mais ne fait qu'exposer son point de vue, sous forme de suggestion, et confirmer, comme il l'a fait en l'espèce, le point de vue souple et non définitif qu'il a adopté à ce sujet, on ne peut lui reprocher d'avoir excédé sa compétence.

En concluant que le Conseil a excédé sa compétence en imposant au syndicat une application de l'art. 33 qui aurait nécessité son consentement, la Cour d'appel fédérale s'est appuyée sur son arrêt antérieur *Grain Workers*, précité, où elle avait statué que le Conseil ne pouvait pas imposer à un syndicat une unité de négociation multipatronale, à moins que le syndicat concerné n'ait consenti à cette unité de négociation conformément à l'art. 33 du Code. Le juge Pratte affirme, au nom de la cour, à la p. 107:

Par conséquent, si le requérant avait demandé au Conseil en 1977 d'être accrédité à titre d'agent négociateur de seulement cinq des six membres d'une organisation patronale, sa requête aurait sans doute pu être rejetée pour le motif qu'elle ne groupait pas tous les membres de l'organisation, mais le Conseil n'aurait pas eu le pouvoir, sans le consentement du requérant, d'inclure dans l'unité de négociation les employés du sixième membre. [Je souligne.]

Dans cette affaire, le Conseil avait modifié son ordonnance antérieure d'accréditation en élargis-

unit to include the employees of another member of the Association. It thereby imposed a new and different bargaining unit upon the union without its consent. I do not think the *Grain Workers* case is applicable since the situation presented in that case is clearly distinguishable. In the case at bar, the Board did not impose a modified unit on the union. It simply gave its opinion that a single employer unit was not appropriate and suggested an alternative unit. The *Grain Workers* case could only be applicable if in the case under consideration the Board had refused to certify the unit proposed by the union and of its own initiative had certified a multi-employer unit without the consent of the union as required by s. 33.

sant unilatéralement l'unité de manière à y inclure les employés d'un autre membre de l'Association. Il se trouvait alors à imposer au syndicat, sans son consentement, une unité de négociation nouvelle et différente. Je ne crois pas que l'arrêt *Grain Workers* soit applicable, car la situation dont il y était question se distingue nettement des faits de la présente affaire où le Conseil n'a pas imposé une unité modifiée au syndicat. Il a simplement donné son avis selon lequel une unité composée d'un seul employeur n'était pas habile à négocier et en a proposé une autre. L'arrêt *Grain Workers* ne serait applicable en l'espèce que si le Conseil avait refusé d'accréditer l'unité proposée par le syndicat et avait de son propre chef accrédité une unité multipatronale sans le consentement du syndicat requis par l'art. 33.

⁴¹ In my view, the Board had jurisdiction to determine the appropriate bargaining unit and to make the suggestion as to the membership of that unit which it put forward in this case. This conclusion is based upon an examination of the wording of the statute empowering the Board, the purpose of the statute, the expert knowledge of its members, and the decisions of this Court pertaining to the manner in which courts should approach issues concerning the jurisdiction of administrative boards. It follows that unless the decision of the Board was patently unreasonable it should be maintained.

Standard of Review

⁴² Since the Board had jurisdiction to determine the appropriate bargaining unit and to make a suggestion as to the composition of that unit, its decision must be upheld unless it is found to be patently unreasonable or, in other words, clearly irrational. This conclusion is clearly confirmed by the broad and strongly worded privative clause set out in s. 22 of the *Canada Labour Code*. It has been held on numerous occasions that such a clause gives a very clear signal to the courts that decisions of a board or tribunal operating under the protection of such a privative clause must be protected from strict judicial scrutiny. See *CUPE, supra*; *Royal Oak Mines, supra*, at p. 394; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of*

À mon avis, le Conseil avait compétence pour déterminer l'unité habile à négocier et pour faire une suggestion quant à la composition de l'unité qu'il proposait. Cette conclusion s'appuie sur un examen du libellé de la loi habilitante du Conseil, de l'objet de cette loi, des connaissances spécialisées de ses membres et des arrêts de notre Cour concernant la façon dont les tribunaux judiciaires devraient aborder les questions concernant la compétence des tribunaux administratifs. Il s'ensuit que, à moins que la décision du Conseil ne soit manifestement déraisonnable, elle devrait être maintenue.

Norme de contrôle

Étant donné que le Conseil avait compétence pour déterminer l'unité de négociation habile à négocier et pour faire une suggestion quant à la composition de cette unité, sa décision doit être maintenue à moins qu'elle ne soit jugée manifestement déraisonnable ou, en d'autres termes, clairement irrationnelle. Cette conclusion est nettement confirmée par la clause privative générale et explicite contenue à l'art. 22 du *Code canadien du travail*. On a statué à maintes reprises qu'une telle clause envoie aux cours de justice un message très clair que les décisions d'un tribunal administratif jouissant de la protection de ce type de clause privative doivent échapper à un examen judiciaire strict. Voir l'arrêt *SCFP*, précité; *Royal Oak Mines*,

Canada, [1993] 1 S.C.R. 941, at p. 959. The position with regard to privative clauses was clearly and concisely set out by Gonthier J., writing for the majority in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, in these words (at pp. 1369-70):

... courts, in the presence of a privative clause, will only interfere with the findings of a specialized tribunal where it is found that the decision of that tribunal cannot be sustained on any reasonable interpretation of the facts or of the law.

This result is also dictated by the expert knowledge, skill and experience of the members of the labour board which render it the appropriate body for determining the appropriateness of a unit for collective bargaining. As it was stated in *CUPE*, *supra*, at pp. 235-36:

The labour board is a specialized tribunal which administers a comprehensive statute regulating labour relations. In the administration of that regime, a board is called upon not only to find facts and decide questions of law, but also to exercise its understanding of the body of jurisprudence that has developed around the collective bargaining system, as understood in Canada, and its labour relations sense acquired from accumulated experience in the area.

There simply can be no doubt that courts should exercise restraint and deference in reviewing those decisions which come within the jurisdiction of specialized administrative tribunals, particularly labour boards. The decision of the Board came within its jurisdiction and should not be set aside unless it is patently unreasonable.

Was the Decision of the Board Patently Unreasonable?

In *Public Service Alliance of Canada*, *supra*, at pp. 963-64, an attempt was made to indicate the strength of the term "patently unreasonable" and to

précité, à la p. 394; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, à la p. 959. Ce point de vue concernant les clauses privatives a été énoncé de façon précise et concise par le juge Gonthier, dans l'arrêt *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, où il affirme au nom de la Cour à la majorité, à la p. 1369:

... lorsqu'il y a une clause privative les tribunaux judiciaires ne toucheront aux conclusions d'un tribunal spécialisé que s'il est jugé que la décision de celui-ci ne saurait être maintenue selon une interprétation raisonnable des faits ou du droit.

Les connaissances spécialisées, les compétences et l'expérience des membres de la commission des relations du travail, qui en font l'organisme tout désigné pour déterminer si une unité est habile à négocier collectivement, commandent également ce résultat. Comme on l'affirme dans l'arrêt *SCFP*, précité, aux pp. 235 et 236:

La commission est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer une loi régissant l'ensemble des relations de travail. Aux fins de l'administration de ce régime, une commission n'est pas seulement appelée à constater des faits et à trancher des questions de droit, mais également à recourir à sa compréhension du corps jurisprudentiel qui s'est développé à partir du système de négociation collective, tel qu'il est envisagé au Canada, et à sa perception des relations de travail acquise par une longue expérience dans ce domaine.

Il ne fait simplement aucun doute que les cours de justice devraient faire preuve de retenue dans l'examen des décisions qui ressortissent aux tribunaux administratifs spécialisés, notamment les commissions des relations du travail. La décision du Conseil relevait de sa compétence et ne devrait pas être annulée à moins d'être manifestement déraisonnable.

La décision du Conseil était-elle manifestement déraisonnable?

Dans l'arrêt *Alliance de la Fonction publique du Canada*, précité, aux pp. 963 et 964, on a tenté de montrer la force de l'expression «manifestement

43

44

45

give some definition to the phrase. There it was stated:

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

. . . .

It is not enough that the decision of the Board is wrong in the eyes of the court; it must, in order to be patently unreasonable, be found by the court to be clearly irrational.

46

There can be no question that the Board's decision was very clearly not patently unreasonable. It considered all the relevant statutory provisions and all the pertinent factors which would affect its conclusion as to an appropriate bargaining unit and reached a reasonable decision. Indeed the Federal Court of Appeal recognized that, if the Board was found to be acting within its jurisdiction, its decision was not patently unreasonable.

Disposition

47

In the circumstances, the appeal should be allowed, the order of the Federal Court of Appeal set aside and the decision of the Canada Labour Relations Board No. 1050 restored. The appellant should have its costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Harris & Company, Vancouver.

déraisonnable» et d'en donner une certaine définition:

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

. . . .

Il ne suffit pas que la décision de la Commission soit erronée aux yeux de la cour de justice; pour qu'elle soit manifestement déraisonnable, cette cour doit la juger clairement irrationnelle.

Il ne fait aucun doute qu'il était très clair que la décision du Conseil n'était pas manifestement déraisonnable. Le Conseil a pris en considération toutes les dispositions législatives applicables et tous les facteurs pertinents qui influeraient sur sa conclusion relative à l'unité de négociation habile à négocier, et il a pris une décision raisonnable. En fait, la Cour d'appel fédérale a reconnu que, si on concluait que le Conseil a agi conformément à sa compétence, sa décision ne serait pas manifestement déraisonnable.

Dispositif

Dans les circonstances, il y a lieu d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale et de rétablir la décision n° 1050 du Conseil canadien des relations du travail. L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Harris & Company, Vancouver.

Solicitors for the respondent the International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514: Laughton & Company, Vancouver.

Solicitors for the respondent the Canada Labour Relations Board: Heenan Blaikie, Vancouver; Maryse Tremblay, Ottawa.

Procureurs de l'intimé le Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514: Laughton & Company, Vancouver.

Procureurs de l'intimé le Conseil canadien des relations du travail: Heenan Blaikie, Vancouver; Maryse Tremblay, Ottawa.