

National Bank of Canada *Appellant;*

and

Retail Clerks' International Union

Respondent;

and

Canada Labour Relations Board *Respondent.*

File No.: 17019.

1983: November 30, December 1; 1984: May 3.

Present: Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Labour relations — Successor rights — Merger of two bank branches — Sale of business — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 (am. by 1972 (Can.), c. 18, s. 1), s. 144.

Labour relations — Unfair practices — Power of remedy — No relation between offences and certain remedies — Whether the Canada Labour Relations Board exceeded its jurisdiction — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 184(1)(a) [1972 (Can.), c. 18, s. 1], 184(3)(a) [1972 (Can.), c. 18, s. 1; 1977-78 (Can.), c. 27, s. 65], 189 [1972 (Can.), c. 18, s. 1; 1977-78 (Can.), c. 27, s. 68] — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 2.

The National Bank of Canada, which was created by the merger of the Provincial Bank and the Canadian National Bank, as part of its reorganization program closed a unionized branch of the Provincial Bank and incorporated it in a non-unionized branch of the Canadian National Bank. Pursuant to a complaint by respondent Union, which held a certificate of certification to represent the employees of the branch which was closed, the Canada Labour Relations Board held that the integration of the two branches constituted a sale of a business within the meaning of s. 144 of the *Canada Labour Code*.

Further the Board also found that the Bank had taken its decision for anti-union reasons and had infringed s. 184(1)(a) and (3)(a) of the Code. To correct the situation the Board, in accordance with s. 189, made an order imposing various remedies, in particular remedy No. 6, concerning the creation by the Bank of a trust fund to promote the objectives of the Code among all its

Banque Nationale du Canada *Appelante;*

et

Union internationale des employés de commerce *Intimée;*

et

Conseil canadien des relations du travail *Intimé.*

N° du greffe: 17019.

1983: 30 novembre, 1^{er} décembre; 1984: 3 mai.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Relations de travail — Droit du successeur — Fusion de deux succursales bancaires — Vente d'entreprise — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par 1972 (Can.), chap. 18, art. 1), art. 144.

Relations de travail — Pratiques déloyales — Pouvoir de redressement — Aucun rapport entre infractions et certains remèdes — Le Conseil canadien des relations du travail a-t-il excédé sa compétence? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 184(1)a) [1972 (Can.), chap. 18, art. 1], 184(3)a) [1972 (Can.), chap. 18, art. 1; 1977-78 (Can.), chap. 27, art. 65], 189 [1972 (Can.), chap. 18, art. 1; 1977-78 (Can.), chap. 27, art. 68] — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2.

La Banque Nationale du Canada, née de la fusion de la Banque Provinciale et de la Banque Canadienne Nationale, a, dans le cadre de son programme de réorganisation, fermé une succursale syndiquée de la Banque Provinciale pour l'intégrer à une succursale non syndiquée de la Banque Canadienne Nationale. Suite à une plainte de l'Union intimée, qui détenait un certificat d'accréditation pour représenter les employés de la succursale qui a été fermée, le Conseil canadien des relations du travail a décidé que l'intégration des deux succursales constituait une vente d'entreprise au sens de l'art. 144 du *Code canadien du travail*.

Le Conseil a en outre constaté que la Banque avait pris sa décision pour des motifs anti-syndicaux et qu'elle avait violé les al. 184(1)a) et (3)a) du Code. Pour remédier à la situation, le Conseil a émis, en vertu de l'art. 189, une ordonnance imposant divers remèdes notamment le remède n° 6 relatif à la création par la Banque d'un fonds en fidéicommis afin de promouvoir

employees, and remedy No. 5, concerning the sending to all Bank employees by the president of a letter written by the Board, informing them of its decision and of the creation of the fund.

On appeal, the Federal Court of Appeal dismissed the Bank's application for judicial review, holding that there had not been any excess of jurisdiction. Hence this appeal, to determine whether the Board exceeded its jurisdiction, first, by deciding that the integration of the two branches constituted a sale, and second, by ordering remedies Nos. 5 and 6.

Held: The appeal should be allowed in part.

Per curiam: The Canada Labour Relations Board did not exceed its jurisdiction by ruling that the integration of the two branches constituted a sale within the meaning of s. 144 of the Code. Under subsection (5) of that section, the Board clearly had jurisdiction to determine this question, and its interpretation did not seem to be so unreasonable that it could not be rationally supported by the relevant legislation and demanded intervention by the court upon review. The Board, however, exceeded its jurisdiction in ordering remedies Nos. 5 and 6. It was essential in connection with the power of remedy conferred by s. 189 of the Code for there to be a relation between the act alleged, its consequences and the remedy imposed. In the case at bar, there was no relation between the alleged unfair practice, its consequences and remedy No. 6. This remedy should be set aside. Remedy No. 5 should suffer the same fate, since it repeated the conclusions of remedy No. 6.

Per Beetz, Estey, McIntyre, Lamer and Wilson JJ.: The Canada Labour Relations Board had no power to impose punitive measures. Remedies Nos. 5 and 6 were measures of this type. Further, these remedies force the Bank and its president to do something and to write a letter which might have been misleading or untrue. This type of penalty was totalitarian and as such alien to the tradition of free nations like Canada.

Re Hughes Boat Works Inc. and International Union, United Automobile, Aerospace, Agricultural & Implement Workers of America (UAW) Local 1620 (1979), 102 D.L.R. (3d) 661; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382; *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197, applied; *Teamsters Union Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710; *Westing-*

les objectifs du Code auprès de tous ses employés et le remède n° 5 relatif à l'envoi par le président de la Banque à tous ses employés d'une lettre écrite par le Conseil les informant de sa décision et de la création du fonds.

En appel, la Cour d'appel fédérale a rejeté la demande d'examen judiciaire de la Banque en concluant qu'il n'y a pas eu excès de compétence. D'où ce pourvoi qui vise à déterminer si le Conseil a excédé sa compétence, d'une part, en décidant que l'intégration des deux succursales constituait une vente et, d'autre part, en ordonnant les remèdes n°s 5 et 6.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli en partie.

La Cour: Le Conseil canadien des relations du travail n'a pas excédé sa compétence en statuant que l'intégration des deux succursales constituait une vente au sens de l'art. 144 du Code. En vertu du par. (5) de cet article, le Conseil avait clairement compétence pour trancher cette question et son interprétation n'apparaît pas déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire. Le Conseil a toutefois excédé sa compétence en ordonnant les remèdes n°s 5 et 6. Il est essentiel dans le cadre du pouvoir de redressement conféré au Conseil par l'art. 189 du Code qu'il existe un rapport entre l'acte reproché, ses conséquences, et le remède imposé. En l'espèce, il n'y a aucun rapport entre la pratique déloyale reprochée, ses conséquences, et le remède n° 6. Ce remède doit donc être cassé. Le remède n° 5 doit subir le même sort puisqu'il reprend les conclusions du remède n° 6.

Les juges Beetz, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson: Le Conseil canadien des relations du travail n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions punitives. Or, les ordonnances n°s 5 et 6 sont des mesures d'une telle nature. De plus, ces ordonnances forcent la Banque et son président à poser un geste et à écrire une lettre peut-être trompeurs ou mensongers. Ce type de sanctions est totalitaire et par conséquent étranger à la tradition des pays libres comme le Canada.

Jurisprudence: arrêts appliqués: *Re Hughes Boat Works Inc. and International Union, United Automobile, Aerospace, Agricultural & Implement Workers of America (UAW) Local 1620* (1979), 102 D.L.R. (3d) 661; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382; *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197; arrêts examinés:

house Canada Inc. v. United Electrical, Radio and Machine Workers of America, Local 504, 80 CLLC 295; Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association; Canada Labour Relations Board v. Local 1764 of the International Longshoremen's Association, [1983] 1 S.C.R. 245, considered; Parkhill Bedding & Furniture Ltd. v. International Molders & Foundry Workers Union of North America, Local 174 (1961), 26 D.L.R. (2d) 589, distinguished; Jarvis v. Associated Medical Services Inc., [1964] S.C.R. 497; Commission des relations de travail du Québec v. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et tuyauterie des États-Unis et du Canada, [1969] S.C.R. 466; Attorney General of Quebec v. Labrecque, [1980] 2 S.C.R. 1057; Acklands Ltd. and Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 580, [1976] 1 Can LRBR 71; Domkraft Ltée v. Syndicat national des travailleurs de papier façonné d'East Angus, [1980] T.T. 69; Service, Office and Retail Workers Union of Canada v. Canadian Imperial Bank of Commerce (1977), 20 di 319; R. v. Canada Labour Relations Board, Ex parte Martin, [1966] 2 O.R. 684, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal dismissing an application for review of a decision of the Canada Labour Relations Board (1981), 42 di 352, [1982] 3 Can LRBR 1. Appeal allowed in part.

Robert Monette and John Coleman, for the appellant.

Hélène LeBel and Janet Cleveland, for the respondent the Retail Clerks' International Union.

Michel Robert, Q.C., and Luc Martineau, for the respondent the Canada Labour Relations Board.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—These proceedings, brought in accordance with the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, followed the closing by appellant National Bank of Canada of its Maguire Street branch in Sillery and its incorporation in the Sheppard Street branch not far from the first branch.

Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte, [1982] 1 R.C.S. 710; Westinghouse Canada Inc. v. United Electrical, Radio and Machine Workers of America, Local 504, 80 CLLC 295; Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax; Conseil canadien des relations du travail c. Section locale 1764 de l'Association internationale des débardeurs, [1983] 1 R.C.S. 245; distinction faite avec l'arrêt: Parkhill Bedding & Furniture Ltd. v. International Molders & Foundry Workers Union of North America, Local 174 (1961), 26 D.L.R. (2d) 589; arrêts mentionnés: Jarvis v. Associated Medical Services Inc., [1964] R.C.S. 497; Commission des relations de travail du Québec v. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et tuyauterie des États-Unis et du Canada, [1969] R.C.S. 466; Procureur général du Québec c. Labrecque, [1980] 2 R.C.S. 1057; Acklands Ltd. and Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 580, [1976] 1 Can LRBR 71; Domkraft Ltée c. Syndicat national des travailleurs de papier façonné d'East Angus, [1980] T.T. 69; Service, Office and Retail Workers Union of Canada c. Banque canadienne impériale de commerce (1977), 20 di 319; R. v. Canada Labour Relations Board, Ex parte Martin, [1966] 2 O.R. 684.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a rejeté une demande d'examen de la décision du Conseil canadien des relations du travail (1981), 42 di 352, [1982] 3 Can LRBR 1. Pourvoi accueilli en partie.

Robert Monette et John Coleman, pour l'appelante.

Hélène LeBel et Janet Cleveland, pour l'intimée l'Union internationale des employés de commerce.

Michel Robert, c.r., et Luc Martineau, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—Ces procédures, prises en vertu du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, font suite à la fermeture par la Banque Nationale du Canada, appelante, de sa succursale de la rue Maguire à Sillery et de son intégration à la succursale de la rue Sheppard sise non loin de la première.

The National Bank of Canada ("the Bank") was created on November 1, 1979 by the merger of the Provincial Bank and the Canadian National Bank. There followed a long process of integrating the activities of the two institutions and reorganizing their respective operations, involving *inter alia* the combining of central services and, at the branch level, mergers, changes in function and closures. The closing of the Maguire Street branch, formerly a branch of the Provincial Bank, was part of this reorganization. The closure of this branch and its incorporation in the Sheppard Street branch, formerly a branch of the Canadian National Bank, was the solution finally adopted after several others had been considered and even decided on, only to be then rejected. For the purposes of this appeal, however, there is no need to enter into the details of the process which led to this decision. It should be noted however that whereas respondent Union ("the Union") was certified to represent employees at the Maguire Street branch, there was no such certification for the Sheppard Street branch.

On July 30, 1980 the employees of the Maguire Street branch were told at a meeting that their branch would be closed on the following September 12. This was in fact done on the 19th. On November 13 of the same year, the Bank sold the building in which the branch had been located.

On June 27, 1980 the Union was certified as bargaining agent for:

All employees of the employer working at its branch located at 1354 Maguire Avenue, Sillery, Quebec, **excluding** manager, accountant, management trainees and casuals.

On August 1, pursuant to s. 146 of the Code, the Union served on the Bank a notice to negotiate for the purpose of entering into a collective agreement.

In view of the Bank's stated intention of closing down this branch and incorporating it in the one on Sheppard Street, the Union submitted an initial complaint to the Canada Labour Relations Board

La Banque Nationale du Canada («la Banque») est née le 1^{er} novembre 1979 de la fusion de la Banque Provinciale et de la Banque Canadienne Nationale. Il s'ensuivit un long processus d'intégration des activités de l'une et de l'autre et de réorganisation de leurs exploitations respectives comportant entre autres l'unification des services centraux et, au niveau des succursales, des fusions, changements de vocation et fermetures. C'est dans le cadre de cette réorganisation que se situe la fermeture de la succursale de la rue Maguire, une ancienne succursale de la Banque Provinciale. Cette fermeture de succursale et son intégration à la succursale de la rue Sheppard, une ancienne succursale de la Banque Canadienne Nationale, est la solution finalement adoptée après que plusieurs autres eurent été considérées et parfois même décidées pour être ensuite mises de côté. Aux fins de ce pourvoi cependant il n'est pas nécessaire d'entrer dans les détails du cheminement qui a mené à cette décision. Il convient cependant de souligner qu'alors que l'Union intimée («l'Union») détenait un certificat d'accréditation pour représenter les employés de la succursale Maguire, il n'existe aucun tel certificat se rapportant à la succursale Sheppard.

C'est le 30 juillet 1980 que les employés de la succursale Maguire furent informés au cours d'une réunion que leur succursale serait fermée le 12 septembre suivant. Elle fut de fait le 19. Le 13 novembre de la même année la Banque vendait l'immeuble qui avait abrité cette succursale.

L'Union avait obtenu, le 27 juin 1980, un certificat d'accréditation pour représenter:

Tous les employés de l'employeur travaillant à sa succursale située au 1354, avenue Maguire, Sillery, Québec, à l'**exclusion** du directeur, du comptable, des stagiaires en formation à la direction et des employés occasionnels.

Le 1^{er} août, l'Union adressait à la Banque, conformément à l'art. 146 du Code, une mise en demeure de négocier en vue de la conclusion d'une convention collective.

Devant la volonté exprimée par la Banque de fermer cette succursale et de l'intégrer à celle de la rue Sheppard, l'Union soumit au Conseil canadien des relations du travail («le Conseil») le 5 septem-

("the Board") on September 5, 1980, alleging that the Bank had failed to comply with s. 148(b) of the Code and had altered the employees' working conditions after a notice to negotiate had been given. This complaint was dismissed by the Board on the ground that the employees had been notified of the decision to close on July 30, before the notice to negotiate was given. This decision of the Board is not at issue in this appeal.

By a letter of October 2, the Union submitted to the Board a complaint of breaches of s. 184(1)(a) and (3)(a), (b) and (c) of the Code. The Board dismissed the complaints relating to s. 184(3)(b) and (c), which are no longer at issue. However, the Board held that the Bank had infringed s. 184(1)(a) and (3)(a) and, in accordance with s. 189, it made an order imposing various remedies.

By the same letter dated October 2, 1980, the Union asked the Board to rule that the incorporation of the Maguire Street branch in the Sheppard Street branch constituted a sale of a business within the meaning of s. 144 of the Code, with the resulting consequences. On this point also, the Board upheld the Union.

The Bank then filed an application with the Federal Court of Appeal for judicial review pursuant to s. 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. The Bank argued that the Board had exceeded its jurisdiction, first by deciding that the incorporation of the Maguire Street branch in the Sheppard Street branch constituted a sale within the meaning of s. 144, and second, by ordering some of the remedies imposed. This application was dismissed by the Federal Court of Appeal, which held that it was not persuaded that, in making the decision *a quo*, the Board had exceeded its jurisdiction.

This appeal seeks the same conclusions as the application in the Federal Court of Appeal.

Section 144 of the *Canada Labour Code*

That section is as follows:

144. (1) In this section,
"business" means any federal work, undertaking or business and any part thereof;

bre 1980, une première plainte alléguant que la Banque avait fait défaut de se conformer à l'art. 148b) du Code et avait modifié les conditions de travail des employés après l'envoi d'une mise en demeure de négocier. Cette plainte a été rejetée par le Conseil au motif que la décision de fermer avait été communiquée aux employés le 30 juillet, soit avant l'envoi de la mise en demeure de négocier. Cette décision du Conseil n'est pas en cause dans ce pourvoi.

Par une lettre du 2 octobre, l'Union soumettait au Conseil une plainte d'infractions aux al. 184(1)a), 184(3)a), 184(3)b) et 184(3)c) du Code. Le Conseil a rejeté les plaintes relatives aux al. 184(3)b) et 184(3)c) qui ne sont plus en cause. Le Conseil a cependant déterminé que la Banque avait violé les al. 184(1)a) et 184(3)a) et il a émis, en vertu de l'art. 189, une ordonnance qui impose divers remèdes.

Par la même lettre du 2 octobre 1980, l'Union demandait au Conseil de déclarer que l'intégration de la succursale Maguire à la succursale Sheppard constituait une vente d'entreprise au sens de l'art. 144 du Code avec les conséquences qui en découlent. Sur ce point encore, le Conseil a donné raison à l'Union.

La Banque fit alors, auprès de la Cour d'appel fédérale, une demande d'examen judiciaire en vertu de l'al. 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. La Banque plaida que le Conseil avait excédé sa compétence, d'une part en décidant que l'intégration de la succursale Maguire à la succursale Sheppard constituait une vente au sens de l'art. 144 et, d'autre part, en ordonnant certains des remèdes imposés. Cette demande a été rejetée par la Cour d'appel fédérale qui a déclaré n'avoir pas été convaincue qu'en prononçant la décision attaquée, le Conseil avait excédé sa compétence.

Ce pourvoi vise les mêmes objets que la demande à la Cour d'appel fédérale.

L'article 144 du *Code canadien du travail*

Cet article est comme suit:

144. (1) Au présent article,
«entreprise» désigne une entreprise fédérale et s'entend également d'une partie d'une telle entreprise;

"sell", in relation to a business, includes the lease, transfer and other disposition of the business.

(2) Subject to subsection (3), where an employer sells his business,

(a) a trade union that is the bargaining agent for the employees employed in the business continues to be their bargaining agent;

(b) a trade union that made application for certification in respect of any employees employed in the business before the date on which the business is sold may, subject to this Part, be certified by the Board as their bargaining agent;

(c) the person to whom the business is sold is bound by any collective agreement that is, on the date on which the business is sold, applicable to the employees employed in the business; and

(d) the person to whom the business is sold becomes a party to any proceeding taken under this Part that is pending on the date on which the business was sold and that affects the employees employed in the business or their bargaining agent.

(3) Where an employer sells his business, and his employees are intermingled with employees of the employer to whom the business is sold,

(a) the Board may, on application to it by any trade union affected,

(i) determine whether the employees affected constitute one or more units appropriate for collective bargaining;

(ii) determine which trade union shall be the bargaining agent for the employees in each such unit, and

(iii) amend, to the extent the Board considers necessary, any certificate issued to a trade union or the description of a bargaining unit contained in any collective agreement;

(b) a collective agreement that affects the employees in a unit determined to be appropriate for collective bargaining pursuant to paragraph (a) that is binding on the trade union determined by the Board to be the bargaining agent for that bargaining unit continues to be binding on that trade union; and

(c) either party to a collective agreement referred to in paragraph (b) may, at any time after the sixtieth day has elapsed from the date on which the Board disposes of an application made to it under paragraph (a), apply to the Board for an order granting leave to serve on the other party a notice to bargain collectively.

«vente», relativement à une entreprise, comprend la location, le transfert et tout autre acte d'aliénation de l'entreprise.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), lorsqu'un employeur vend son entreprise,

a) un syndicat qui est l'agent négociateur des employés travaillant dans l'entreprise demeure leur agent négociateur;

b) un syndicat qui a présenté une demande d'accréditation visant des employés travaillant dans l'entreprise avant la date de la vente peut, sous réserve de la présente Partie, être accrédité par le Conseil à titre d'agent négociateur de ces employés;

c) toute convention collective qui, à la date de la vente, est applicable aux employés travaillant dans l'entreprise lie la personne à laquelle celle-ci est vendue, et

d) la personne à laquelle l'entreprise est vendue devient partie à toute procédure en instance à la date de la vente, qui a été engagée en vertu de la présente Partie et qui concerne les employés travaillant dans l'entreprise ou leur agent négociateur.

(3) Lorsqu'un employeur vend son entreprise et que le groupe de ses employés et celui des employés de l'employeur auquel l'entreprise a été vendue sont confondus,

a) le Conseil peut, à la demande de tout syndicat concerné,

(i) décider si les employés concernés constituent une ou plusieurs unités habiles à négocier collectivement,

(ii) déterminer quel syndicat sera l'agent négociateur des employés de chacune de ces unités, et

(iii) modifier, dans la mesure où il l'estime nécessaire, tout certificat délivré à un syndicat ou la description d'une unité de négociation figurant dans une convention collective;

b) une convention collective qui concerne les employés d'une unité jugée, en application de l'alinéa a), habile à négocier collectivement et qui lie le syndicat qui, par décision du Conseil, est l'agent négociateur de cette unité de négociation, continue de lier ce syndicat; et

c) l'une des parties à une convention collective mentionnée à l'alinéa b) peut, à tout moment, passé un délai de soixante jours à partir de la date à laquelle le Conseil a statué sur une demande à lui présentée en vertu de l'alinéa a), demander à celui-ci de rendre une ordonnance l'autorisant à signifier à l'autre partie une mise en demeure de négocier collectivement.

(4) Upon application being made to it pursuant to paragraph (3)(c), the Board shall take into account the extent to which and the fairness with which the provisions of the collective agreement, particularly those dealing with seniority, have been or could be applied to all the employees to whom the collective agreement is applicable.

(5) Where any question arises under this section as to whether or not a business has been sold or as to the identity of the purchaser of a business, the Board shall determine the question.

The Bank submitted, first, that there is a prerequisite to the application of s. 144, namely the presence of two distinct employers, one the predecessor and the other the successor, that this is a preliminary question and that, according to the authorities, if the Board misinterprets the Act on this question it is assuming a jurisdiction which it does not have and its decision is subject to review. See *inter alia Jarvis v. Associated Medical Services Inc.*, [1964] S.C.R. 497; *Commission des relations de travail du Québec v. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et tuyauterie des États-Unis et du Canada*, [1969] S.C.R. 466; *Attorney General of Quebec v. Labrecque*, [1980] 2 S.C.R. 1057 at pp. 1073-75.

The Bank relied on a decision of the Manitoba Court of Appeal, *Parkhill Bedding & Furniture Ltd. v. International Molders & Foundry Workers Union of North America, Local 174* (1961), 26 D.L.R. (2d) 589, regarding the interpretation of s. 18(1)(c) of the *Labour Relations Act*, R.S.M. 1954, c. 132:

18. (1) A collective agreement entered into by a certified bargaining agent is, subject to and for the purposes of this Act, binding upon

(c) any new employer to whom passes the ownership of the business of an employer who has entered into the agreement or on whose behalf the agreement has been entered into.

In that case, the Court had to determine whether Parkhill Bedding, which had purchased most of the bankrupt's assets from the trustee in bankruptcy, excluding however the goodwill and accounts receivable, was bound by the collective agreement

(4) Lorsqu'une demande lui est présentée en application de l'alinéa (3)c), le Conseil doit tenir compte de la mesure dans laquelle et de l'impartialité avec laquelle les dispositions de la convention collective et plus particulièrement celles qui traitent de l'ancienneté, ont été ou pourraient être appliquées à tous les employés auxquels la convention collective est applicable.

(5) Lorsqu'une question se pose en vertu du présent article, soit de savoir si une entreprise a été vendue ou non, soit quant à l'identité de l'acheteur, elle doit être tranchée par le Conseil.

La Banque soumet en premier lieu qu'il y a une condition préalable à l'application de l'art. 144, soit la présence de deux employeurs distincts, l'un prédecesseur et l'autre successeur, qu'il s'agit là d'une question préliminaire et que suivant la jurisprudence, si le Conseil interprète erronément la loi sur cette question, il s'arroge une compétence qu'il ne possède pas et sa décision est sujette à révision. Voir notamment *Jarvis v. Associated Medical Services Inc.*, [1964] R.C.S. 497; *Commission des relations de travail du Québec v. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et tuyauterie des États-Unis et du Canada*, [1969] R.C.S. 466; *Procureur général du Québec c. Labrecque*, [1980] 2 R.C.S. 1057 aux pp. 1073 à 1075.

La Banque s'appuie sur un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba, *Parkhill Bedding & Furniture Ltd. v. International Molders & Foundry Workers Union of North America, Local 174* (1961), 26 D.L.R. (2d) 589, portant sur l'interprétation de l'al. 18(1)(c) du *Labour Relations Act*, R.S.M. 1954, chap. 132:

[TRADUCTION] 18. (1) Sous réserve et pour l'application de la présente loi, une convention collective conclue par un agent négociateur accrédité lie . . .

c) tout nouvel employeur qui devient propriétaire de l'entreprise d'un employeur qui a signé la convention ou pour le compte duquel elle a été signée.

Il s'agissait dans cette affaire de déterminer si Parkhill Bedding, qui avait acquis du syndic à la faillite la plus grande partie des actifs de la faillie, exclusion faite notamment de l'achalandage et des comptes à recevoir, était liée par la convention

between the bankrupt and its former employees. It was held that this was a preliminary question and that the Labour Relations Board had misinterpreted the Act in ruling that Parkhill Bedding was a new employer bound by the collective agreement. The Court of Appeal affirmed the judgment of the Court of Queen's Bench which had set aside the decision of the Labour Relations Board.

In my opinion, however, when faced with a provision as clear as subs. (5) of s. 144, cited above, for which there is no equivalent in the Manitoba statute, no preliminary question is presented and there is no doubt that the Board had jurisdiction to determine the question: "(5) Where any question arises . . . as to whether or not a business has been sold . . . the Board shall determine the question".

The Divisional Court of Ontario came to the same conclusion regarding s. 55(12) of the *Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, c. 232, which is to the same effect as s. 144(5) of the *Canada Labour Code*. See *Re Hughes Boat Works Inc. and International Union, United Automobile, Aerospace, Agricultural & Implement Workers of America (UAW) Local 1620* (1979), 102 D.L.R. (3d) 661.

The Bank submits, secondly, that the Board's interpretation is patently unreasonable and thereby constitutes an excess of jurisdiction.

This rule referred to by the Bank was stated on behalf of this Court by Dickson J. in *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382 at p. 389:

A tribunal may, on the one hand, have jurisdiction in the narrow sense of authority to enter upon an inquiry but, in the course of that inquiry, do something which takes the exercise of its powers outside the protection of the privative or preclusive clause. Examples of this type of error would include acting in bad faith, basing the decision on extraneous matters, failing to take relevant factors into account, breaching the provisions of natural justice or misinterpreting provisions of the Act so as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it. If, on the other hand, a proper question is submit-

collective entre la faillie et ses anciens employés. Il fut décidé qu'il s'agissait là d'une question préliminaire et que le Labour Relations Board avait erronément interprété la loi en déclarant que Parkhill Bedding était un nouvel employeur lié par la convention collective. La Cour d'appel confirma le jugement de la Cour de Queen's Bench qui avait cassé la décision du Labour Relations Board.

Je suis d'avis cependant qu'en présence d'un texte aussi clair que le par. (5) de l'art. 144 précité, dont on ne trouve pas l'équivalent dans la loi manitobaine, il ne se pose aucune question préliminaire et il ne fait pas de doute que le Conseil avait compétence pour trancher la question: «(5) Lorsqu'une question se pose . . . de savoir si une entreprise a été vendue ou non, . . . elle doit être tranchée par le Conseil».

C'est à cette même conclusion qu'est arrivée la Cour divisionnaire de l'Ontario au sujet du par. 55(12) du *Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, chap. 232, qui est au même effet que le par. 144(5) du *Code canadien du travail*. Voir *Re Hughes Boat Works Inc. and International Union, United Automobile, Aerospace, Agricultural & Implement Workers of America (UAW) Local 1620* (1979), 102 D.L.R. (3d) 661.

La Banque soumet, en second lieu, que l'interprétation du Conseil est manifestement déraisonnable et constitue de ce fait un excès de compétence.

Ce critère auquel la Banque fait allusion a été exprimé, au nom de cette Cour, par le juge Dickson dans *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382 à la p. 389:

Un tribunal peut, d'une part, avoir compétence dans le sens strict du pouvoir de procéder à une enquête mais, au cours de cette enquête, faire quelque chose qui retire l'exercice de ce pouvoir de la sauvegarde de la clause privative ou limitative de recours. Des exemples de ce genre d'erreur seraient le fait d'agir de mauvaise foi, de fonder la décision sur des données étrangères à la question, d'omettre de tenir compte de facteurs pertinents, d'enfreindre les règles de la justice naturelle ou d'interpréter erronément les dispositions du texte législatif de façon à entreprendre une enquête ou répondre à une

ted to the tribunal, that is to say, one within its jurisdiction, and if it answers that question without any errors of the nature of those to which I have alluded, then it is entitled to answer the question rightly or wrongly and that decision will not be subject to review by the Courts.

Applying this rule in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, Dickson J. put the question at p. 237:

... was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review?

In a judgment rendered in 1980, *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197, Cory J., as he then was, said on behalf of the Divisional Court at p. 210:

No matter what is the particular wording used in the decisions, the message is clear — a cautious approach must be taken by the Courts when considering whether a tribunal has lost jurisdiction as a result of something it did during the course of a hearing. The Board may well make a mistake. Unless that mistake is patently unreasonable, or so fundamentally erroneous, that it cries aloud for intervention by the reviewing Court, it should not constitute a ground for depriving the Board of the protection of the privative clause.

In the case at bar, the Board stated the basis for its decision as follows.

First, the Board stated the purpose of the legislation:

Section 144 was enacted in order to protect and ensure the permanence of bargaining rights.

The Board then noted that, in earlier cases, it had identified two criteria for determining what constitutes a sale within the meaning of s. 144:

... first, the new employer must be conducting activities to which bargaining rights are attached and, second, these activities must still be exercised within the same context. In this instance, the unionized activities of the Maguire Street branch consisted of work performed by

question dont il n'est pas saisi. Si, d'autre part, une question appropriée est soumise à ce tribunal, c'est-à-dire, une question relevant de sa compétence, et s'il répond à cette question sans faire d'erreurs de la nature de celles dont j'ai parlé, il peut alors répondre à la question correctement ou incorrectement et sa décision ne sera pas sujette à révision par les cours.

Reprenant ce critère dans *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, le juge Dickson pose la question, à la p. 237:

... l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire?

Dans un arrêt rendu en 1980, *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197, le juge Cory, alors juge à la Cour divisionnaire de l'Ontario, s'exprime ainsi, au nom de la Cour, à la p. 210:

[TRADUCTION] Quel que soit le mode d'expression employé dans les décisions, le message est clair—les cours doivent faire preuve de circonspection en examinant si un tribunal a perdu compétence par suite d'une erreur qu'il aurait commise au cours de l'audience. Le Board peut bien commettre une erreur. Mais, à moins qu'il ne s'agisse d'une erreur manifestement déraisonnable ou à ce point grave qu'elle réclame l'intervention de la cour chargée de révision, cela ne doit pas servir de prétexte pour enlever au Board la protection de la clause privative.

Voici comment, en l'espèce, le Conseil motive sa décision.

Le Conseil énonce d'abord l'objet de la législation:

L'article 144 a été édicté afin de protéger et d'assurer la permanence des droits de négociation.

Puis, le Conseil rappelle qu'il a, dans des affaires antérieures, identifié deux critères pour que l'on puisse constater une vente au sens de l'art. 144:

... savoir qu'il fallait retrouver chez le nouvel employeur les activités auxquelles se rattachaient des droits de négociation et de ce fait que ces activités devaient continuer de s'exercer dans le même cadre. Les activités syndiquées de la succursale Maguire dans l'es-

tellers, stenographers and intermediary clerks within the context of the operations of a bank branch. In our opinion, there is no doubt that after the Maguire Street branch was closed, the same activities exercised in the same context were continued without any interruption at the Sheppard Street branch. Moreover, a large part of the instant decision has dealt with the way in which the accounts of clients at the Maguire Street branch were transferred to the Sheppard Street branch.

The Board went on:

The employer claims, however, that there was no sale pursuant to the meaning of the definition in subsection 144(1) since two branches of the same Bank are involved here. As we mentioned above, we believe that the legislature enacted Section 144 of the Code because it wanted to preserve the obligatory nature of bargaining rights, among other things, certification and everything flowing therefrom, when there was any change in the identity of the employer and/or employees not affecting the context of the activities and, with even greater reason, when activities were reorganized internally or transferred within the same employer's structures. It must be remembered that bargaining rights are not attached to the person of the employer or the employees but to the activities exercised in a given context. The term "transfer", which is used in subsection 144(1), seems in fact to cover this hypothesis. In effect, we find it inconceivable that an employer conducting the same type of activities in two establishments near each other, one of which is covered by a certification certificate and the other of which is not, could claim that it is not required to respect this certification simply because it decided to amalgamate the activities of the unionized establishment with those of the non-unionized establishment. An employer certainly has the right to amalgamate for reasons of efficiency and profitability, but such an amalgamation should not penalize unionized employees when there is a continuum of work performed by the said employees within the same context. Accordingly, we find that the transfer of activities from the Maguire Street branch to the Sheppard Street branch constitutes a sale of business pursuant to Section 144, and we declare that on September 19, 1980, the Bank was bound by the certification certificate, under subsection 144(2), and is also bound by the procedures initiated by the Union, in particular the notice to bargain.

In *Acklands Ltd. and Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 580*, [1976] 1 Can LRBR 71, the British Columbia Labour Relations

pèce se constituaient du travail de caissière, sténographe et commis intermédiaire dans le cadre des opérations d'une succursale bancaire. Il ne fait aucun doute, dans notre esprit, que suite à la fermeture de la succursale Maguire, les mêmes activités exercées dans le même cadre se sont continuées sans interruption à la succursale Sheppard. Une bonne partie de la présente a d'ailleurs porté sur la façon dont les comptes des clients de la rue Maguire ont été transférés à la rue Sheppard.

Le Conseil poursuit:

L'employeur prétend cependant qu'il n'y a pas eu vente au sens de la définition du paragraphe 144(1) puisqu'il est ici question de deux succursales de la même Banque. Comme nous l'avons mentionné plus haut, nous sommes d'opinion que le législateur a édicté l'article 144 du Code parce qu'il voulait préserver le caractère obligatoire des droits de négociation, entre autre l'accréditation et ce qui en découle lorsqu'il était question de changement d'identité de l'employeur et/ou des employés n'affectant pas le cadre des activités, à plus forte raison c'était certes aussi son intention dans les cas de réorganisation interne ou de transferts d'activités s'effectuant au sein des structures du même employeur. Il ne faut pas oublier que les droits de négociation ne se rattachent pas à la personne de l'employeur ou des employés mais aux activités exercées dans un cadre donné. Le terme «transfert» utilisé au paragraphe 144(1) semble justement couvrir cette hypothèse. En effet, il nous semble inconcevable qu'un employeur conduisant le même type d'activités dans deux établissements situés à proximité l'un de l'autre et dont l'un est visé par une accréditation et l'autre pas puisse prétendre qu'il n'est pas tenu de respecter cette accréditation tout simplement parce qu'il a été décidé d'intégrer des activités de l'établissement «syndiqué» à l'établissement non syndiqué. Un employeur a certainement le droit de faire l'intégration pour des raisons d'efficacité et de rentabilité mais ceci ne devrait pas pénaliser les employés qui se sont syndiqués lorsqu'il y a continuité du travail accompli par les employés à l'intérieur du même cadre. Nous décidons donc que le transfert des activités de la succursale Maguire à celles de la rue Sheppard constitue une vente d'entreprise aux termes de l'article 144 et déclarons que la Banque était liée, en date du 19 septembre 1980, aux termes du paragraphe (2) de cet article par le certificat d'accréditation et est également liée par les procédures engagées par le syndicat, notamment l'avis de négocier.

Dans une affaire de *Acklands Ltd. and Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 580*, [1976] 1 Can LRBR 71, le Labour Relations

Board held that for there to be a sale, lease, transfer or other disposition of a business within the meaning of s. 53 of the British Columbia *Labour Code*, there had to be two distinct legal entities and the provisions in question could not apply to a transfer within the same business.

On the other hand, in *Domkraft Ltée v. Syndicat national des travailleurs de papier façonné d'East Angus*, [1980] T.T. 69, which concerned s. 45 of the Quebec *Labour Code*, R.S.Q. 1977, c. C-27, which is the counterpart of s. 144 of the *Canada Labour Code*, Robert Auclair J. wrote that where s. 45 is concerned, the concept of an employer [TRANSLATION] "must be understood in a sense related to the concept of a business . . . which enables that section to be effective in respect of the bargaining unit". He concluded that Domkraft Ltée in Windsor was a separate employer from Domkraft Ltée in East Angus, that the first was a third party to the second, and that it was therefore a new employer within the meaning of para. 2 of s. 45 of the *Labour Code*.

In *Re Hughes Boat Works Inc., supra*, the Ontario Divisional Court held that the Board had not exceeded its jurisdiction in finding that there had been a sale by the receiver of the business of an insolvent employer, one year after the latter had been terminated. Reid J. wrote, for the Court, at pp. 672-73:

Was the interpretation made of s. 55 by the Ontario Labour Relations Board unreasonable? There were two factors to which the Board made special reference. The first was the expanded meaning of the word "sale". "Sale" is used in the statute in a special sense, a much wider sense than it is ordinarily accorded. In ordinary parlance a lease is not a sale. As used in s. 55, however, sale includes lease. The inclusion of a meaning that is in a sense the very opposite to the ordinary meaning of the word "sale" suggests to me that the Legislature intended a very broad meaning indeed for the word "sale" in s. 55. This makes irrelevant a good many of the decisions relied on by applicant in which Courts were called on to interpret the word "sale" in other contexts.¹³

Board de Colombie-Britannique a décidé que pour qu'il y ait vente, location, transfert ou autre aliénation d'une entreprise au sens de l'art. 53 du *Labour Code* de Colombie-Britannique, il fallait qu'il y ait deux entités juridiques distinctes et que les dispositions visées ne s'appliquaient pas à un transfert à l'intérieur d'une même entreprise.

Par contre, dans l'affaire *Domkraft Ltée c. Syndicat national des travailleurs de papier façonné d'East Angus*, [1980] T.T. 69, où il s'agissait de l'art. 45 du *Code du travail* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. C-27, qui est le pendant de l'art. 144 du *Code canadien du travail*, le juge Robert Auclair écrit qu'en regard de l'art. 45, la notion d'employeur «doit donc être entendue dans un sens qui se rattache à la notion d'entreprise . . . et qui permet à cet article d'avoir son effet en regard de l'unité de négociation». Il conclut que Domkraft Ltée à Windsor était un employeur distinct de Domkraft Ltée à East Angus, que le premier constituait un tiers par rapport au dernier et qu'il était donc un nouvel employeur au sens du deuxième paragraphe de l'art. 45 du *Code du travail*.

Dans *Re Hughes Boat Works Inc.*, précité, la Cour divisionnaire de l'Ontario a jugé que le Board n'avait pas excédé sa compétence en déclarant qu'il y avait eu vente par le séquestre de l'entreprise d'un employeur insolvable, un an après que celle-ci eût été terminée. Le juge Reid écrit, au nom de la Cour, aux pp. 672 et 673:

[TRADUCTION] L'Ontario Labour Relations Board a-t-il donné à l'art. 55 une interprétation déraisonnable? Deux facteurs ont mérité une mention spéciale de la part du Board. Le premier de ceux-ci était le mot «vente» auquel la loi prête un sens particulier, d'une portée beaucoup plus vaste que son sens ordinaire. Dans la langue courante un bail n'est pas une vente. Aux fins de l'art. 55 toutefois les baux sont assimilés à des contrats de vente. Le fait qu'à l'art. 55 le mot «vente» reçoit une signification qui est en quelque sorte diamétralement opposée à son sens courant m'amène à la conclusion que le législateur a voulu donner à ce mot une portée très vaste. Cela entraîne donc l'inapplicabilité d'un bon nombre d'affaires invoquées par la requérante, où les tribunaux avaient à interpréter le mot «vente» employé dans d'autres contextes.

The second factor was the practical effect of allowing more weight to a lapse of business activity prior to a sale than to other relevant considerations.

It must be a matter of real significance to a tribunal whether a possible interpretation leads to practical or impractical consequences in the field of activity it is called on to supervise. I do not suggest that the consequence should be permitted to confute the clear meaning of a statute. Where, however, one of two possible meanings leads to consequences that a tribunal sees in the light of its experience and expertise as impractical, I see no reason why the tribunal should not reject it. Nor do I think that in the absence of a compelling body of law the Court holds a warrant for forcing it upon them.

Reid J. added a little further on:

Based, therefore, on the foregoing considerations, it seems to me that our function is not to decide whether the tribunal's interpretation is correct or incorrect in the sense that we agree with it or disagree with it. We are, in my opinion, to consider whether the interpretation was or was not patently unreasonable. In my opinion the interpretation placed upon the term "sale" can be reconciled with the statute. It is one that in the Board's opinion avoids an impractical result. It is not at odds with the law or common sense. I cannot find it to be patently unreasonable. The question whether the Board has erred so seriously as to require intervention must, therefore, be answered in the negative.

In the case at bar, the Federal Court of Appeal did not find the Board's interpretation patently unreasonable.

I concur in that view.

Bearing in mind the purpose of s. 144, to protect and ensure the permanence of bargaining rights; bearing in mind the definition of the word "business" in s. 144 of the Code, according to which "business" applies also to any part of a business; bearing in mind the definition of the word "sell", which includes "the lease, transfer and other disposition of the business"; bearing in mind the policy of the Board, which since its decision of June 10, 1977 in *Service, Office and Retail Workers Union of Canada v. Canadian Imperial Bank of Commerce* (1977), 20 di 319, considers that in

Le second facteur concernait les conséquences pratiques qui en découleraient si on attachait plus d'importance à la cessation des activités commerciales avant la vente qu'à d'autres considérations pertinentes.

Un tribunal ne saurait rester indifférent devant une interprétation dont les conséquences, qu'elles soient ou non pratiques, risquent de se répercuter sur les activités qu'il est appelé à surveiller. Je ne veux pas dire par là que l'on doit permettre que ces conséquences viennent réfuter le sens manifeste d'une loi. Toutefois, lorsque, sur deux interprétations possibles, l'une aura des conséquences qu'un tribunal, se fondant sur son expérience et ses connaissances dans le domaine, tient pour peu commodes, rien ne s'oppose, d'après moi, à ce que le tribunal rejette cette interprétation. J'estime d'ailleurs qu'à défaut d'une jurisprudence péremptoire, cette Cour ne peut la lui imposer.

Le juge Reid ajoute un peu plus loin:

[TRADUCTION] Compte tenu donc de ce qui précède, il me semble que notre tâche ne consiste pas à déterminer si l'interprétation retenue par le tribunal est la bonne en ce sens que nous l'approuvons. Selon moi, il nous appartient plutôt d'examiner si cette interprétation est ou non manifestement déraisonnable. À mon avis, l'interprétation donnée au mot «vente» en l'espèce n'est pas inconciliable avec la loi. Cette interprétation, d'après le Board, permet d'éviter un résultat peu commode. Elle ne va pas à l'encontre de la loi ni ne choque le bon sens. Je ne puis conclure qu'elle est manifestement déraisonnable. Tel étant le cas, il faut répondre par la négative à la question de savoir si le Board a commis une erreur grave au point de nécessiter notre intervention.

En l'espèce, la Cour d'appel fédérale n'a pas jugé que l'interprétation du Conseil était manifestement déraisonnable.

Je partage cet avis.

Si l'on tient compte de l'objet de l'art. 144 qui est de protéger et d'assurer la permanence des droits de négociation; si l'on tient compte de la définition du mot «entreprise» dans l'art. 144 du Code selon laquelle «entreprise» s'entend également d'une partie d'une entreprise; si l'on tient compte de la définition du mot «vente» qui comprend «la location, le transfert et tout autre acte d'aliénation de l'entreprise»; si l'on tient compte de la politique du Conseil qui, depuis sa décision du 10 juin 1977 dans *Service, Office and Retail Workers Union of Canada c. Banque canadienne*

the field of banking a branch constitutes the best unit for certification purposes, that a branch is the natural unit for employees because it is the place where they work on a regular daily basis under the supervision of the branch manager or other supervisory personnel, who also work in the branch; bearing in mind the concept that certification attaches not to the employer but to the business; and finally, bearing in mind the fact that the activities of the Sheppard Street branch are the same as those of the Maguire Street branch, and that the latter's activities will continue at the Sheppard Street branch and in the same context, the Board's interpretation does not seem to be patently unreasonable, "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review".

The first consequence of this decision of the Board is that, as the latter indicates in the passage cited above, as a result of s. 144(2) the Bank is bound at its Sheppard Street branch by the certificate and the proceedings taken, in particular by the notice to bargain. The Union, of course, continues to exist.

In addition the Board, applying s. 144(3)(a)(iii), amended the certificate to extend it to all employees at the Sheppard Street branch and to form a unit consisting of seventeen (17) employees instead of the five (5) it consisted of at the Maguire Street branch. The bargaining unit was described as follows:

all employees of the employer working at its branch located at 1623 Sheppard Street, Sillery, Quebec, **excluding** manager, accountant, management trainees and casuals.

Breaches of s. 184(1)(a) and (3)(a) and the remedies ordered under s. 189 of the Code

The relevant portions of s. 184 are the following:

184. (1) No employer and no person acting on behalf of an employer shall

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

impériale de commerce (1977), 20 di 319, considère que dans le secteur bancaire la succursale constitue l'unité préférable aux fins de l'accréditation, que la succursale constitue l'unité naturelle des employés parce que c'est l'entroit même où ils travaillent quotidiennement et régulièrement sous la surveillance du directeur de succursale ou d'autres responsables qui travaillent également à la succursale; si l'on tient compte du concept que l'accréditation se rattache non pas à l'employeur mais à l'entreprise; et si l'on tient compte enfin du fait que les activités de la succursale Sheppard sont les mêmes que celles de la succursale Maguire et que les activités de cette dernière doivent se continuer à la succursale Sheppard et dans le même cadre, l'interprétation du Conseil n'apparaît pas manifestement déraisonnable, «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire».

La première conséquence de cette décision du Conseil est que, comme celui-ci le mentionne dans le passage précité, par l'effet du par. 144(2), la Banque à sa succursale Sheppard est liée par le certificat d'accréditation et par les procédures engagées, notamment par la mise en demeure de négocier. L'Union, bien entendu, subsiste.

De plus, le Conseil, en application de l'al. 144(3)a)(iii), a modifié le certificat d'accréditation pour l'étendre à tous les employés de la succursale Sheppard et former une unité comprenant dix-sept (17) employés au lieu des cinq (5) qu'elle comprenait à la succursale Maguire. La nouvelle unité est ainsi décrite:

tous les employés de l'employeur travaillant à sa succursale située à 1623, rue Sheppard, Sillery, Québec, à l'**exclusion** du directeur, du comptable, des stagiaires en formation à la direction, et des employés occasionnels.

Les infractions aux al. 184(1)a) et 184(3)a) et les remèdes ordonnés en vertu de l'art. 189 du Code

Les parties pertinentes de l'art. 184 sont les suivantes:

184. (1) Nul employeur et nulle personne agissant pour le compte d'un employeur ne doit

a) participer à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou à la représentation des employés par un syndicat, ni s'y ingérer;

(3) No employer and no person acting on behalf of an employer shall

(a) refuse to employ or to continue to employ or suspend, transfer, lay off or otherwise discriminate against any person in regard to employment, pay or any other term or condition of employment or intimidate, threaten or otherwise discipline any person, because the person

(i) is or proposes to become, or seeks to induce any other person to become, a member, officer or representative of a trade union or participates in the promotion, formation or administration of a trade union,

(ii) has been expelled or suspended from membership in a trade union for a reason other than a failure to pay the periodic dues, assessments and initiation fees uniformly required to be paid by all members of the trade union as a condition of acquiring or retaining membership in the trade union,

(iii) has testified or otherwise participated or may testify or otherwise participate in a proceeding under this Part,

(iv) has made or is about to make a disclosure that he may be required to make in a proceeding under this Part,

(v) has made an application or filed a complaint under this Part, or

(vi) has participated in a strike that is not prohibited by this Part or exercised any right under this Part;

The Board held that the decision to close the Maguire Street branch and merge it with the Sheppard Street branch was taken for anti-union reasons, and that this decision was designed to eliminate the Union. It was an interference with the representation of employees by a trade union: s. 184(1)(a). It also constituted intimidating or threatening employees because of their union activities: s. 184(3)(a).

The Bank no longer disputes that it committed these offences. It admits them. It was for this reason not necessary, in the statement of facts at the beginning of this opinion, to go into the details of the Bank's actions and the process which led to the closure of the Maguire Street branch.

(3) Nul employeur et nulle personne agissant pour le compte d'un employeur ne doit

a) refuser d'embaucher ou de continuer à employer ou suspendre, transférer, mettre à pied, ni autrement prendre contre une personne des mesures discriminatoires en ce qui concerne un emploi, le salaire ou autres conditions d'emploi, ni intimider, menacer ou prendre d'autres mesures disciplinaires à l'encontre d'une personne, parce que cette personne

(i) est ou se propose de devenir, ou cherche à inciter une autre personne à devenir un membre, dirigeant ou délégué d'un syndicat ou collabore au développement, à la constitution ou à l'administration d'un syndicat,

(ii) a été exclue définitivement ou temporairement d'un syndicat pour une raison autre que le défaut de paiement des cotisations périodiques, contributions et droits d'adhésion que tous les membres du syndicat sont uniformément tenus de payer pour adhérer ou rester adhérents au syndicat,

(iii) a témoigné ou peut témoigner dans une procédure prévue par la présente Partie, y a autrement participé ou peut autrement y participer,

(iv) a fait ou est sur le point de faire une divulgation qu'elle peut être requise de faire dans une procédure prévue par la présente Partie,

(v) a présenté une demande ou déposé une plainte en vertu de la présente Partie, ou

(vi) a participé à une grève qui n'est pas interdite par la présente Partie ou exercé un droit quelconque en vertu de cette dernière;

Le Conseil a déterminé que la décision de fermer la succursale Maguire et de l'intégrer à la succursale Sheppard a été prise pour des motifs anti-syndicaux et que cette décision visait à éliminer l'Union. C'était là une ingérence dans la représentation des employés par un syndicat, al. 184(1)a). C'était également intimider ou menacer les employés à cause de leurs activités syndicales, al. 184(3)a).

La Banque ne conteste plus avoir commis ces infractions. Elle les admet. C'est pourquoi dans l'exposé des faits au début de cette opinion, il n'était pas nécessaire d'entrer dans les détails de l'action de la Banque et du cheminement qui a mené à la décision de fermer la succursale Maguire.

The Bank's challenge is confined to the remedies ordered by the Board, and in particular to two of the six remedies ordered. The imposition of remedies is authorized by s. 189 of the Code. For the purposes of the appeal, it will suffice to reproduce the preamble and the final paragraph:

189. Where, under section 188, the Board determines that a party to a complaint has failed to comply with subsection 124(4) or section 136.1, 148, 161.1, 184, 185 or 186, the Board may, by order, require the party to comply with that subsection or section and may

and, for the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of this Part, the Board may, in respect of any failure to comply with any provision to which this section applies and in addition to or in lieu of any other order that the Board is authorized to make under this section, by order, require an employer or a trade union to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer or trade union to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of such failure to comply that is adverse to the fulfilment of those objectives.

Relying on s. 189, the Board directed the Bank:

1. to provide the union immediately with an updated list of the names, addresses and telephone numbers of all the employees in the bargaining unit, to provide the same information on the arrival of any new employee and to update the said lists as changes are made;
2. to allow the union to hold meetings with the members of the bargaining unit during working hours, without any loss of salary or other benefits; the Union may choose to hold these meetings, which shall last a maximum of one hour each, on branch premises in the staff room or on premises outside the branch but, in any case, without the presence of the employer's representatives; they shall be held before or after the hours when the branch is open to clients, at the Union's preference; the Union shall give the employer twenty-four hours' advance notice of the meeting; however, the Union shall hold these meetings no more than once per week during the first two months following publication of the instant decision and then once per month until one of the following occurs: the conclusion of a collective agreement, a legal strike

La contestation de la Banque se confine aux remèdes ordonnés par le Conseil, plus exactement à deux des six remèdes ordonnés. C'est l'article 189 du Code qui permet l'imposition de remèdes. Pour les fins du pourvoi, il suffit de reproduire le préambule et le dernier alinéa:

189. Lorsque, en vertu de l'article 188, le Conseil décide qu'une partie que concerne une plainte a enfreint le paragraphe 124(4) ou l'un des articles 136.1, 148, 161.1, 184, 185 ou 186, il peut, par ordonnance, requérir ladite partie de se conformer à ce paragraphe ou à cet article et il peut,

en outre, afin d'assurer la réalisation des objectifs de la présente Partie, le Conseil peut, à l'égard de toute infraction à quelque disposition visée par le présent article, exiger d'un employeur ou d'un syndicat, par ordonnance, de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il est juste de lui enjoindre de faire ou de s'abstenir de faire afin de remédier ou de parer à toute conséquence défavorable à la réalisation des objectifs susmentionnés que pourrait entraîner ladite infraction, et ce en plus ou à la place de toute ordonnance que le Conseil est autorisé à rendre en vertu du présent article.

S'appuyant sur l'art. 189, le Conseil a ordonné à la Banque:

1. de fournir immédiatement à l'Union une liste à jour comprenant les noms, adresses et numéros de téléphone de tous les employés compris dans l'unité d'accréditation. L'employeur devra fournir les mêmes renseignements à l'arrivée de tout nouvel employé et tenir à jour lesdites listes au fur et à mesure des changements;
2. de permettre à l'Union de tenir des réunions avec les membres de l'unité d'accréditation sur les heures de travail, mais sans perte de salaire ou autres avantages. Ces réunions, d'une durée maximale d'une heure chacune, pourront se tenir au choix de l'Union, à la succursale même, dans les locaux où les employés prennent leurs repas ou périodes de repos ou encore ailleurs à l'extérieur de la succursale, mais hors la présence des représentants de l'employeur. Elles devront avoir lieu au choix de l'Union, avant ou après les heures où la succursale est ouverte aux clients. L'Union devra donner à l'employeur un préavis de 24 heures du moment auquel se tiendra la réunion. L'Union ne pourra cependant tenir ces réunions plus d'une fois par semaine durant les deux premiers mois qui suivront la présente décision et une fois par mois

- or lockout or the revocation of the certification certificate;
3. allow a Union representative free access to the branch for the purposes of installing a bulletin board in the staff room and posting union literature and notices.
 4. to pay the Union all the reasonable costs it will incur in organizing and holding the meetings mentioned in No. 2, and the costs of installing the bulletin board mentioned in No. 3.
 5. to send, within thirty (30) days of the instant decision, a letter bearing the Bank's letterhead and reproducing the text in Appendix A of the instant decision, under the signature of its president and chief executive officer, to all its employees including management personnel at their home addresses. No addition to or deletion from the said text shall be made, nor shall any other document be mailed in the same envelope. The Board will provide the employer with an English translation of Appendix A in the near future.
 6. to deposit a sum of \$48,000 per year in a trust fund for the next three years as of the date of the instant decision, this representing a total amount of \$144,000 in addition to any interest accruing thereto. This fund shall be administered jointly by the Union and the employer, which will be its trustees, and it shall be used to further the objectives of the Code, as set out in the preamble to Part V, among Bank employees who do not perform management functions or are not employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations. Each amount of \$48,000 shall be used in the year following its deposit. The employer and the Union have two months as of the date of the instant decision to present to the Board for its approval a joint plan setting out the terms and conditions for the administration of the trust fund and the use of the funds.
- par la suite, et ce, jusqu'à ce que le premier des événements suivants se produise: la conclusion d'une convention collective, l'exercice par l'une des parties de leur droit légal de grève ou lock-out ou la révocation du certificat d'accréditation;
3. permettre à un représentant de l'Union, libre accès à la succursale pour les fins d'installer un tableau d'affichage dans les locaux habituellement réservés aux employés pour qu'ils y prennent leurs périodes de repas ou de repos et d'y afficher de la littérature et des communiqués syndicaux;
 4. de payer à l'Union tous les frais raisonnables qu'elle encourra pour organiser et tenir les réunions mentionnées en 2., de même que les frais d'installation du tableau d'affichage mentionné en 3.
 5. d'envoyer, dans les trente (30) jours de la présente décision, par la poste, sous la signature de son président et chef de la direction, à tous ses employés, y compris les cadres, à leur adresse personnelle, une lettre portant l'en-tête de la Banque, qui reproduira le texte de l'annexe A, attachée à la présente décision. Aucune addition ou soustraction ne devra être faite au texte, ni aucun autre document l'accompagner dans l'enveloppe. Le Conseil fournira sous peu à l'employeur une traduction anglaise de l'annexe A.
 6. de verser dans un fonds en fidéicommis à compter de la date de la présente décision et durant les trois prochaines années, une somme de \$48,000 annuellement pour un montant global de \$144,000 en plus des intérêts qui pourront s'y ajouter. Ce fonds sera administré conjointement par l'Union et l'employeur qui en seront les fiduciaires et devra être utilisé pour promouvoir, auprès des employés de ce dernier qui ne participent pas à la direction ou n'exercent pas des fonctions confidentielles ayant trait aux relations industrielles, les objectifs du Code, tel qu'énoncés au préambule de la Partie V. Chaque tranche de \$48,000 devra être utilisée dans l'année qui suit son dépôt. L'employeur et l'Union ont deux mois, à compter de la date de la présente décision pour présenter au Conseil, afin qu'il l'approuve, un plan conjoint relatif aux règlements d'administration en fidéicommis et à l'utilisation des fonds.

The Bank is not challenging the first four remedies. However, it argues that the Board exceeded its jurisdiction in ordering remedies Nos. 5 and 6. I will discuss these remedies in the order in which

La Banque ne conteste pas les quatre premiers remèdes. Elle plaide cependant que le Conseil a excédé sa compétence en ordonnant les remèdes nos 5 et 6. J'aborde ces remèdes dans l'ordre dans

the Bank dealt with them, that is in reverse numerical order.

As to remedy No. 6, the creation of a \$144,000 trust fund to promote the objectives of the Code among all its employees, the Bank submitted that this order is in no way related to the power of remedy conferred on the Board by the Code and constitutes an excess of jurisdiction. It submitted that this order was prompted rather by a mistaken desire to punish and in fact constitutes a fine. The order is wrongful in that it is designed to apply to thousands of people who have never heard of the facts involved in this case and who have never been concerned with it. Finally, the Bank submitted that this remedy is unfair and is in no way connected with a wrong, since it uses a purely arbitrary figure to "allegedly" promote the objectives of the Code among persons to whom the decision has never applied.

The Board's reasons regarding the remedies occupy nearly 40 pages which cannot be readily summarized. The reasons are published in (1981), 42 di 352. I will cite only the passages which appear to me to be most relevant and which lead to those relating more specifically to the remedies at issue.

The Board observed:

In determining that the Union is the bargaining agent for the Sheppard Street branch, the Board is very conscious of the fact that the said Union does not have the support of the employees in the unit—support which is essential if it is to bargain effectively—and that it will, in addition, have to convince the said employees to become union members. The extent of the harm that the employer caused by interfering in the Union's representation of the employees is even more evident with respect to this aspect. We must attempt to assist the Union in playing its role by applying the remedies set out in Part IX of this decision. These remedies flow from the violations of paragraphs 184(1)(a) and 184(3)(a) and, although it is by no means certain, they may assist the Union in obtaining the employees' support and reaching a collective agreement.

Although it is not conclusive in the case at bar, the parties told the Court that at the time of the

lequel la Banque en a traité, soit dans l'ordre numérique inversé.

Quant au remède n° 6, la constitution d'un fonds en fidéicommis de 144 000 \$ afin de promouvoir auprès de tous ses employés les objectifs du Code, la Banque soumet que cette ordonnance ne s'insère aucunement dans le cadre du pouvoir de redressement conféré au Conseil par le Code et constitue un excès de compétence. Elle soumet que cette ordonnance est plutôt motivée par le souci erroné de la punir et constitue en réalité une amende. Cette ordonnance est abusive en ce qu'elle vise à toucher des milliers de personnes qui n'ont jamais eu connaissance des événements soulevés dans cette affaire et qui n'y ont jamais été impliqués. La Banque soumet enfin que ce remède est injuste et n'a aucune mesure ni relation avec un tort quelconque puisqu'il utilise un chiffre purement accidentel pour «suposément» promouvoir les objectifs du Code auprès de personnes qui n'ont jamais été concernées par la décision.

Au sujet des remèdes les motifs de la décision du Conseil comprennent près de 40 pages qu'il est bien impossible de résumer convenablement. Ces motifs sont publiés à (1981), 42 di 352. Je n'en citerai que les passages qui me paraissent les plus pertinents et qui mènent à ceux qui se rapportent de façon plus spécifique aux remèdes attaqués.

Le Conseil fait l'observation suivante:

Le Conseil est fort conscient qu'en nommant l'Union agent négociateur de la succursale Sheppard, cette dernière n'a pas l'appui des membres de l'unité, appui qui lui est essentiel pour négocier valablement, qu'elle aura en plus à convaincre lesdits membres à se joindre à elle. Il devient ici encore plus évident à quel point l'ingérence de l'employeur dans la représentation des employés par l'Union a produit des effets néfastes. Nous devons tenter d'aider le syndicat à jouer son rôle en appliquant les remèdes mentionnés à la partie IX de la présente décision et, découlant des violations des alinéas 184(1)a) et 184(3)a) et qui peut-être produiront les résultats, fort aléatoires d'obtenir cet appui des employés et la conclusion d'une convention collective.

Bien que cela ne soit pas déterminant en l'espèce, les parties ont informé la Cour qu'au

hearing a collective agreement was in force at the Sheppard Street branch.

Analysing the repercussions of the offences from a practical as well as a psychological point of view, the Board wrote:

As far as labour relations are concerned, these violations have had serious repercussions from a practical point of view as well as in terms of psychological effects. From the practical point of view, the employees were unable to exercise the basic options that they had chosen. As for the Union, the closure has dealt it an almost fatal blow as, although its certificate now applies to the activities of the Sheppard Street branch, it is far from being ensured of support. The members of the bargaining unit have had their legitimate expectations frustrated. From the point of view of labour relations, one of the most negative aspects of this matter is that for almost a whole year all the rights that the employees had acquired under the Code have been suspended because they were transferred to a branch in which the majority had not endorsed a union (except for Mrs. Beauchamp who works at a unionized branch). The rights to participate in the activities of a union, to be represented by a union and to collectively exercise the other rights conferred by the Code have been denied to the employees for a period of time. They have been waiting for the Board's decision in order to be able to exercise the said rights again as the employer contested the claim that there had been a sale of business and, consequently, a transfer of the certification certificate. Owing to this unlawful closure, the employees have been deprived of the effects flowing from the right to collective bargaining. They have been unable to benefit from a collective agreement when other employees who exercised the same options at almost the same time are now covered by collective agreements. To be more specific, in late March 1981, the Bank and the Union concluded collective agreements for six other branches. When the Maguire Street branch was closed, the said agreements as well as the one for the latter branch were being negotiated. It is not difficult to infer that, if the Maguire Street branch had not been closed, the employees working therein would also be covered by a collective agreement now. From the point of view of psychological effects, the Bank's unlawful actions have weighty consequences both for the employees involved as well as for all the Bank's other employees. Among these effects, the dissuasive nature of the Bank's actions is no doubt the most apparent: the fear felt by all the unionized employees, those who would have like [sic] to join a union or those who will join a union at this Bank that their branch will "disappear" because they exercised or

moment de l'audition il existait une convention collective en cours à la succursale Sheppard.

Analysant les répercussions des infractions au point de vue pratique et au point de vue psychologique, le Conseil écrit:

Sur la plan des relations de travail, ces violations ont eu de graves répercussions, tant au point de vue pratique qu'au niveau des effets psychologiques. Sur le plan pratique, les employés n'ont pu exercer les options fondamentales qu'ils avaient choisies. Quant au syndicat, la fermeture lui a porté un coup presque fatal car, bien que son certificat s'applique maintenant aux activités de la succursale Sheppard, il est loin d'être assuré de l'appui. Les membres de cette unité de négociation ont été brimés dans leurs espérances légitimes. Un des aspects les plus négatifs au plan des relations de travail est que, depuis près d'un an, tous les droits que les employés avaient acquis, en vertu du Code, ont été suspendus à cause de leur transfert dans une succursale où la majorité ne s'est pas prononcée pour un syndicat (sauf M^{me} Beauchamp qui travaille à une succursale syndiquée). Les droits de participer aux activités d'un syndicat, d'être représentés par celui-ci et d'exercer collectivement les autres droits que confère le Code, ont été niés aux employés, pour un temps, puisque pour les réexercer, ils attendaient la décision du Conseil, l'employeur contestant qu'il y avait eu vente d'entreprise et partant, transfert du certificat d'accréditation. A cause de cette fermeture illégale, les employés ont été écartés des effets qui découlent du droit à la négociation collective. Ceux-ci n'ont pu bénéficier d'une convention collective, alors que d'autres employés ayant exercé les mêmes options qu'eux et à peu près à la même époque, sont maintenant visés par des conventions collectives. En effet, à la fin du mois de mars 1981, la Banque et l'Union ont conclu des conventions collectives pour six autres succursales qui, à la date de la fermeture de la succursale de la rue Maguire, étaient en négociations, en même temps que cette succursale. Il n'est pas difficile d'en déduire que, si la succursale de la rue Maguire n'avait pas été fermée, les employés s'y trouvant seraient eux aussi visés par une convention collective. Au point de vue des effets psychologiques, les illégalités commises par la Banque sont lourdes de conséquences, autant pour les employés touchés que pour l'ensemble des autres employés de la Banque. Parmi ces derniers effets, c'est sans doute le caractère dissuasif qui ressort le plus: la crainte pour tous les employés syndiqués, ceux qui auraient désiré se syndiquer ou ceux qui se syndiqueront à cette banque, que leur succursale «disparaisse» parce qu'ils ont exercé ou exerceraient le droit de se regrouper collectivement comme la succursale de la rue Maguire.

would exercise the right of association as did the employees at the Maguire Street branch. Considering the remedies that the Board is authorized to prescribe under the Code, how can the above-mentioned unfavourable consequences be remedied and counteracted?

The Board considered that by closing the Maguire Street branch the Bank realized a saving of \$48,000 a year. It wrote:

By unlawfully closing the Maguire Street branch, the Bank will save \$48,000 per year, that is \$37,000 in fixed costs associated with the Maguire Street building and \$11,000 in salaries (eighteen instead of nineteen employees are needed when the Sheppard Street and Maguire Street branches are combined).

This is the amount which the Board ordered the Bank to pay into a trust fund for a period of three years. As it is the principle of a fund itself which is at issue, and not the quantum or duration of the payments, I do not feel it necessary to consider how the Board arrived at this three-year period.

Finally, the following is the passage immediately preceding remedy No. 6, reproduced above:

To eliminate the dissuasive effect of the Bank's unlawful action, it is important that the Bank not gain or appear to gain from the said unlawful action. To counteract this effect, while obliging the Bank to recognize its employees' right to have access to the free collective bargaining system, as intended by the Parliament of Canada, through a concrete, positive gesture, the Board orders the employer:

This Court must consider whether this measure constitutes a remedy within the meaning of s. 189.

The Board is authorized to order an employer to do or refrain from doing anything "in order to remedy or counteract any consequence of such failure to comply that is adverse to the fulfilment of [the Code] objectives".

The objectives cited by the Board and contained in the preamble of the Code are:

Whereas there is a long tradition in Canada of labour legislation and policy designed for the promotion of the common well-being through the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes;

Par les remèdes que le Conseil est autorisé à prescrire en vertu du Code, de quelle façon est-il possible de remédier et de parer aux conséquences défavorables expliquées plus haut?

Le Conseil estime que par la fermeture de la succursale Maguire la Banque réalisera une économie de 48 000 \$ par année. Il écrit:

La Banque, par la fermeture illégale de la succursale de la rue Maguire, réalise des bénéfices annuels de \$48,000, soit \$37,000 de frais fixes rattachés à l'immeuble de la rue Maguire et qu'elle n'a plus à assumer et \$11,000 de salaire épargné (le besoin de 18 employés au lieu de 19—Sheppard et Maguire combinées).

C'est cette somme que le Conseil ordonne de verser dans un fonds en fidéicommis pendant une période de trois ans. Comme c'est le principe même du fonds qui est en cause, et non le quantum ni la durée des versements, je ne crois pas nécessaire d'examiner comment le Conseil en est arrivé à cette période de trois ans.

Voici enfin le passage qui précède immédiatement le remède n° 6 déjà reproduit:

Il est important, pour enrayer l'effet dissuasif de son geste illégal, que la Banque ne s'enrichisse pas ni ne paraisse s'enrichir du fait de son illégalité. Afin de parer à cet effet, tout en impliquant la Banque à reconnaître par un geste concret et positif le droit de ses employés à avoir accès au régime de la libre négociation collective, tel que voulu par le Parlement du Canada, le Conseil ordonne à l'employeur:

Il faut se demander si cette mesure constitue un remède au sens de l'art. 189.

Le Conseil est autorisé à ordonner de faire ou de s'abstenir de faire toute chose «afin de remédier ou de parer à toute conséquence défavorable à la réalisation des objectifs» du Code.

Les objectifs que cite le Conseil et qui sont contenus dans le préambule du Code sont:

Considérant qu'il est depuis longtemps dans la tradition canadienne que la législation et la politique du travail soient conçues de façon à favoriser le bien-être de tous par l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends;

And Whereas Canadian workers, trade unions and employers recognize and support freedom of association and free collective bargaining as the bases of effective industrial relations for the determination of good working conditions and sound labour-management relations;

And Whereas the Parliament of Canada desires to continue and extend its support to labour and management in their co-operative efforts to develop good relations and constructive collective bargaining practices, and deems the development of good industrial relations to be in the best interests of Canada in ensuring a just share of the fruits of progress to all;

The caution which the courts must exercise whenever the jurisdiction of an administrative tribunal is questioned has been repeatedly emphasized. The Court was referred to the following passage from Laskin C.J., then a judge of the Ontario Court of Appeal, in *R. v. Canada Labour Relations Board, Ex parte Martin*, [1966] 2 O.R. 684 at p. 690:

I believe that a Court must be wary not to translate into a question of jurisdiction its objections to the manner in which the Board has exercised its powers. We are dealing with statutory tribunals for whose constitution and for whose endowment of powers the Legislature is responsible; and the statutory prescriptions are no less the law of the land than is the common law which has been, in many such instances, either set aside completely or deflected.

Similarly, in *Teamsters Union Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710, Laskin C.J. wrote for the Court, at p. 719:

Essentially, this Court has admonished that there must be no failure of natural justice (and there was none here) and that the Board should address itself to an issue arising under the legislation which it is charged to administer. If it has done this (as the Federal Court of Appeal held and, in my opinion, rightly so) there can be no jurisdictional infirmity when the Board is protected in its determinations by a privative clause.

The fact remains that a remedy ordered pursuant to s. 189 must be one authorized by that section. In my view, it is essential for there to be a relation between the unfair practice, its consequences and the remedy.

Considérant que les travailleurs, syndicats et employeurs du Canada reconnaissent et soutiennent que la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont les fondements de relations industrielles fructueuses permettant d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations du travail;

Et Considérant que le Parlement du Canada désire continuer et accentuer son appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends, et qu'il estime que l'établissement de bonnes relations industrielles sert l'intérêt véritable du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès;

La prudence dont doivent faire preuve les tribunaux lorsqu'est mise en cause la compétence d'un tribunal administratif a été maintes fois soulignée. L'on nous a cité le passage suivant du juge en chef Laskin, alors juge à la Cour d'appel de l'Ontario, dans *R. v. Canada Labour Relations Board, Ex parte Martin*, [1966] 2 O.R. 684 à la p. 690:

[TRADUCTION] Je crois qu'un tribunal doit se garder de faire une question de compétence des réserves qu'il peut avoir relativement à la façon dont le Conseil a exercé ses pouvoirs. Nous avons affaire à des tribunaux constitués par la législature et qui tiennent leurs pouvoirs de la législature; et les prescriptions légales ne font pas moins loi que la *common law* qui, dans de nombreuses affaires de ce genre, a été mise de côté ou écartée.

De même, dans *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710, le juge en chef Laskin écrit, au nom de la Cour, à la p. 719:

Essentiellement, cette Cour prévient qu'il ne doit pas y avoir de manquement à la justice naturelle (et il n'y en a pas en l'espèce) et que le Conseil doit examiner une question qui relève de la loi qu'il est chargé d'appliquer. Si c'est ce qu'il a fait (comme la Cour d'appel fédérale l'a conclu, à bon droit selon moi), il ne peut y avoir de vice de compétence puisque les décisions du Conseil sont protégées par une clause privative.

Il n'en reste pas moins qu'un remède ordonné en vertu de l'art. 189 doit en être un autorisé par cet article. À mon avis, il est essentiel qu'il existe un rapport entre la pratique déloyale, ses conséquences et le remède.

In *Re Tandy Electronics Ltd., supra*, Cory J. wrote for the Divisional Court, at p. 215:

So long as the award of the Board is compensatory and not punitive; so long as it flows from the scope, intent, and provisions of the Act itself, then the award of damages is within the jurisdiction of the Board. The mere fact that the award of damages is novel, that the remedy is innovative, should not be a reason for finding it unreasonable.

In that case, after finding that the employer had failed to bargain in good faith and had in many ways impeded the progress of negotiations, in addition to various remedies seeking to correct the situation, the Board had *inter alia* ordered the employer to pay the union as damages all costs incurred by the latter for the purpose of negotiations up to the date of the Board's decision, and all extraordinary costs of organizing bargaining units both of part-time and of full-time employees, and to pay all employees in the bargaining unit all monetary losses incurred as a result of the fact that a collective agreement was not negotiated earlier. It is this part of the order regarding damages that is referred to by Cory J. in the above-cited passage.

In *Westinghouse Canada Inc. v. United Electrical, Radio and Machine Workers of America, Local 504*, 80 CLLC 295, an employer had been found guilty of unfair practices as a result of its decision to move its plant, in part for anti-union reasons. The Board ordered the employer not only to offer employees the option of employment in the new factory, but also to facilitate access by the union to employees in the new plant and to reimburse its reorganization expenses. At page 299, it was held:

It is agreed that the order must be within the scope and intent of the Act and must be compensatory and not punitive in nature.

And a little further on:

It seems to us that the Board was attempting, having found the move to Alliston to be in part motivated by anti-union *animus*, to put the employees and the union

Dans *Re Tandy Electronics Ltd.*, précité, le juge Cory écrit au nom de la Cour divisionnaire, à la p. 215:

[TRADUCTION] Tant que la décision du Board se veut compensatrice et non punitive, tant qu'elle découle de la portée, de l'intention et des dispositions de la Loi, l'attribution des dommages-intérêts relève de la compétence du Board. Le simple fait que l'attribution des dommages-intérêts est une nouveauté, que la mesure de redressement est innovatrice, ne justifie pas que celle-ci soit jugée déraisonnable.

Dans cette affaire-là, après avoir trouvé que l'employeur avait fait défaut de négocier de bonne foi et avait de multiples façons contrecarré la bonne marche des négociations, en plus de divers remèdes visant à corriger la situation, le Board avait ordonné notamment à l'employeur de payer au syndicat, à titre de dommages, tous les frais encourus par celui-ci en vue des négociations jusqu'à la date de la décision du Board et tous les frais extraordinaires d'organisation des unités de négociation tant des employés à temps partiel que des employés à plein temps, et de payer à tous les employés de l'unité de négociation toutes les pertes pécuniaires encourues du fait qu'une convention collective n'ait pas été négociée plus tôt. C'est cette partie de l'ordonnance relative aux dommages dont parle le juge Cory dans le passage précité.

Dans *Westinghouse Canada Inc. v. United Electrical, Radio and Machine Workers of America, Local 504*, 80 CLLC 295, il s'agissait d'un employeur trouvé coupable de pratique déloyale du fait de sa décision de déménager son usine, en partie pour des motifs anti-syndicaux. Le Board a ordonné à l'employeur, non seulement d'offrir aux employés le choix d'un emploi dans la nouvelle usine, mais également de faciliter au syndicat l'accès aux employés de la nouvelle usine et de lui rembourser ses dépenses de réorganisation. On peut lire à la p. 299:

[TRADUCTION] Il est convenu que l'ordonnance doit, tout en respectant la portée et l'esprit de la Loi, revêtir un caractère compensatoire et non pas punitif.

Et un peu plus loin:

[TRADUCTION] À ce qu'il nous semble, le Board, ayant conclu que le déménagement à Alliston était motivé en partie par des sentiments anti-syndicaux, visait autant

as much as possible in the same position as if the move had not been made or, as submitted by counsel for the Board, to restore the *status quo*.

In *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association; Canada Labour Relations Board v. Local 1764 of the International Longshoremen's Association*, [1983] 1 S.C.R. 245, a complaint had been made under s. 161.1 of the Code against two unions who had failed to establish referral rules for hiring halls and who refused to admit certain individuals as members of the union or card men. This considerably reduced their chances of obtaining work, in addition to depriving them of the fringe benefits enjoyed by members and of the right to participate in union affairs. In addition to ordering that rules be adopted for administration of the hiring hall, including rules regarding the admission of members and the issuing of cards, the Canada Labour Relations Board ordered that three of the complainants be admitted as members and that a card be issued to the fourth. This part of the orders was set aside by the Federal Court of Appeal, but restored by this Court.

In the course of his reasons on behalf of the Court, Laskin C.J. wrote at p. 253:

In determining what remedy to prescribe for the breach of s. 161.1, the Board had to be concerned not only to rein in the two unions and to require them to conform to the statutory directions, but also to realize the importance of benefiting the complainants who had courageously acted in the interest of all non-union employees and would-be employees. I agree with the Board that it would not be enough in a case of this kind simply to leave the complainants under the cure of a proper job referral system. The Board thus invoked the very wide powers conferred upon it under s. 189 to require the unions "to do or refrain from doing anything that it is equitable to require (them) to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of such failure to comply that is adverse to the fulfilment of (the) objectives (of s. 161.1)".

que possible à remettre les employés et le syndicat dans leur situation d'avant le déménagement ou, comme le dit l'avocat du Board, à rétablir le *statu quo*.

Dans *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax; Conseil canadien des relations du travail c. Section locale 1764 de l'Association internationale des débardeurs*, [1983] 1 R.C.S. 245, il s'agissait cette fois d'une plainte en vertu de l'art. 161.1 du Code contre deux syndicats qui avaient fait défaut d'établir des règles relatives à l'administration d'un bureau d'embauchage et qui refusaient à certaines personnes l'admission comme membres du syndicat ou l'émission d'une carte. Cela réduisait considérablement leurs chances d'obtenir du travail en outre de les priver des avantages sociaux dont jouissaient les membres et du droit de participer aux affaires du syndicat. En plus d'ordonner l'adoption de règles pour l'administration du bureau d'embauchage, y compris des règles relatives à l'admission des membres et à l'émission de cartes, le Conseil canadien des relations du travail ordonna l'admission de trois des plaignants comme membres et l'émission d'une carte au quatrième. Cette partie des ordonnances fut cassée par la Cour d'appel fédérale, mais fut rétablie par cette Cour.

Dans le cours de ses motifs rendus au nom de la Cour, le juge en chef Laskin écrit à la p. 253:

Dans sa décision concernant le redressement qui doit être prescrit en regard des infractions à l'art. 161.1, le Conseil devait se préoccuper non seulement de ramener les deux syndicats à l'ordre et de leur ordonner de se conformer aux prescriptions de la Loi, mais également de reconnaître l'importance de faire quelque chose pour les plaignants qui avaient agi avec courage dans l'intérêt de tous les employés non syndiqués et des employés éventuels. Je suis d'accord avec le Conseil qu'il ne suffirait pas, dans un cas comme celui-ci, d'accorder simplement aux plaignants un redressement sous la forme d'un système de présentation adéquat. Ainsi, le Conseil s'est autorisé des très vastes pouvoirs que lui accorde l'art. 189 pour exiger des syndicats «de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il est juste de (leur) enjoindre de faire ou de s'abstenir de faire afin de remédier ou de parer à toute conséquence défavorable à la réalisation des objectifs (de l'art. 161.1) que pourrait entraîner ladite infraction . . . ».

At page 256, the Chief Justice wrote:

It is rarely a simple matter to draw a line between a lawful and unlawful exercise of power by a statutory tribunal, however ample its authority, when there are conflicting considerations addressed to the exercise of power. This Court has, over quite a number of years, thought it more consonant with the legislative objectives involved in a case such as this to be more rather than less deferential to the discharge of difficult tasks by statutory tribunals like the board.

Earlier, however, he noted (at p. 255):

At the same time, equitable and consequential considerations are not to be so remote from reparation of an established breach as to exceed any rational parameters.

In *Massicotte, supra*, a complaint was made that a union had failed to represent a part-time employee by refusing to handle his dismissal grievance. After finding that the employee was part of a bargaining unit covered by the collective agreement, the Canada Labour Relations Board authorized him to undertake arbitration proceedings at the Union's expense. Laskin C.J. wrote for the Court, at p. 719:

However, the Board's wide remedial powers under s. 189, as amended by 1977-78 (Can.), c. 27, s. 68, where it has found a breach of s. 136.1 in the duty of a Union's duty of fair representation, entitled it to permit Massicotte to participate directly in the arbitration through nomination of an arbitrator.

In each of the foregoing cases a relationship can be seen between the act alleged, its consequences and the thing ordered as a means of remedying it. Thus, for example, in *Massicotte* the Board authorized the employee to undertake personally the handling of his grievance, which the Union refused to handle. In *Halifax Longshoremen's Association* the unions' conduct had the effect of depriving the complainants of work. Ordering that they should be admitted as members or issued cards would have the effect of increasing their chances of getting work. The connection between the offences and the remedies was equally apparent in *Re Tandy Electronics Ltd.* and in *Westinghouse Canada Inc.*

À la page 256, le Juge en chef écrit:

Il est très souvent difficile de distinguer entre un exercice légitime et un exercice illégitime d'un pouvoir par un tribunal administratif, quelqu'étendue que soit sa compétence, lorsque l'exercice du pouvoir comporte des considérations contradictoires. Depuis plusieurs années, cette cour estime qu'il est plus conforme aux objectifs du législateur dans un cas comme celui-ci d'avoir plutôt plus que moins d'égards pour les tribunaux administratifs qui s'accusent de tâches difficiles, comme c'est le cas du Conseil.

Mais, auparavant, il fait observer (à la p. 255):

En même temps, les considérations d'équité et d'opportunité ne doivent pas être éloignées du redressement d'une infraction établie au point de dépasser tout paramètre rationnel.

Dans l'affaire *Massicotte*, précitée, il s'agissait d'une plainte pour défaut de représentation d'un employé à temps partiel par un syndicat qui avait refusé de s'occuper de son grief de congédiement. Après avoir déterminé que l'employé faisait partie de l'unité de négociation visée par la convention collective, le Conseil canadien des relations du travail l'a autorisé à recourir à la procédure d'arbitrage aux frais du syndicat. Le juge en chef Laskin écrit, au nom de la Cour, à la p. 719:

Toutefois les vastes pouvoirs de redressement que possède le Conseil, en vertu de l'art. 189, modifié par 1977-78 (Can.), chap. 27, art. 68, lorsqu'il conclut qu'il y a eu violation de l'art. 136.1 portant sur l'obligation du syndicat de représenter un employé de façon juste, lui permettent d'autoriser Massicotte à participer directement à l'arbitrage par la nomination d'un arbitre.

Dans chacun des cas ci-dessus l'on peut constater le rapport entre l'acte reproché, ses conséquences et la chose qu'il est ordonné de faire pour y remédier. Ainsi, par exemple, dans *Massicotte* le Conseil autorise l'employé à s'occuper lui-même de son grief dont le syndicat a refusé de s'occuper. Dans *Association des débardeurs d'Halifax*, la conduite des syndicats avait pour conséquence de priver les plaignants de travail. Ordonner de les admettre comme membres ou de leur émettre une carte aurait pour effet d'élargir leur accès au travail. Le rapport entre les infractions et les remèdes était tout aussi apparent dans *Re Tandy Electronics Ltd.* et dans *Westinghouse Canada Inc.*

In the case at bar, however, and I say so with respect, this relationship between the alleged unfair practice and its consequences on the one hand and remedy No. 6 on the other is in my opinion absent.

The order that there had been a sale within the meaning of s. 144 of the Code guaranteed the continuance of the certificate, which the Board extended to all employees in the new work location, the Sheppard Street branch.

Remedies Nos. 1 to 4, which were not disputed, are designed to ensure that the Union would be firmly established at the new branch.

However, remedy No. 6, regarding the creation of a trust fund to promote the objectives of the Code among other employees of the Bank, which in my view means promoting the unionization of those other employees, is not something intended to remedy or counteract the consequences harmful to realization of those objectives that may result from closure of the Maguire Street branch and its incorporation in the Sheppard Street branch. The fact that a large number of the Bank's other employees are not unionized is not a consequence of closure of the Maguire Street branch, where the Union continued to exist and had its certificate extended. Thus, I consider that this remedy should be set aside.

In accordance with a practice followed by a number of labour relations boards, including the Board, the latter ordered in remedy No. 5 that a letter signed by the president and chief executive officer of the Bank be sent to all employees, including management personnel.

The Board wrote:

The public nature of the instant decision and its broad distribution throughout Canada can only give the employer's unlawful action greater publicity.

And a little further on:

Even an influential banking institution like the employer must understand and accept that it is not above the law and that, in its capacity as an employer as well as an important socio-economic factor in the community, it must give full effect to the following passages in the preamble to the Code:

Mais en l'espèce, je le dis avec égards, ce rapport entre, d'une part, la pratique déloyale reprochée et ses conséquences et, d'autre part, le remède n° 6, est à mon avis absent.

L'ordonnance à l'effet qu'il y a eu une vente au sens de l'art. 144 du Code assure la survivance du certificat d'accréditation que le Conseil étend à tous les employés du nouveau milieu de travail, la succursale Sheppard.

Les remèdes n°s 1 à 4, qui ne sont pas attaqués, visent à assurer l'implantation de l'Union dans cette succursale.

Mais le remède n° 6 relatif à la création d'un fonds en fidéicommis pour promouvoir auprès des autres employés de la Banque les objectifs du Code, ce qui signifie à mon sens promouvoir la syndicalisation de ces autres employés, n'est pas une chose destinée à remédier ou à parer aux conséquences défavorables à la réalisation de ces objectifs que pourrait entraîner la fermeture de la succursale Maguire et son intégration à la succursale Sheppard. Le fait qu'un très grand nombre des autres employés de la Banque ne sont pas syndiqués n'est pas une conséquence de la fermeture de la succursale Maguire dont le syndicat a subsisté et a vu son certificat d'accréditation étendu. Aussi suis-je d'avis que ce remède doit être cassé.

Selon une pratique suivie par de nombreux organismes de relations du travail, dont le Conseil, celui-ci par le remède n° 5 ordonne l'envoi d'une lettre signée par le président et chef de la direction de la Banque à tous les employés et cadres de cette dernière.

Le Conseil écrit:

Le caractère public de la présente décision et sa large diffusion à travers le Canada, ne pourra que publiciser (*sic*) davantage le geste illégal de l'employeur.

Et, un peu plus loin:

L'employeur, même dans le cas d'une influente institution bancaire, doit comprendre et accepter qu'il n'est pas au-dessus de la loi et que, tant à titre d'employeur qu'à titre d'agent socio-économique important dans la communauté, il se doit de donner plein effet aux passages suivants du préambule du Code:

The passages in question in the preamble to the Code have been reproduced above.

The Board further wrote:

The facts of the instant case are unusual, in our opinion, even extraordinary. The employer, a powerful financial institution adopted, without any business reasons, the most drastic and most odious method possible to deny its employees the right to bargain, namely that of closing up shop in order to eliminate the problem at its source. The message given to Bank employees likely to join a union is rather chilling. "*If you exercise this fundamental right, which is declared to be to the advantage of Canada, we will give you no quarter*".

Finally, the Board explained why it felt it was important for the letter to be signed by the president and chief executive officer of the Bank:

We should also take into account the important fact that a senior vice-president and the director of labour relations, participated in the decision to close the branch in order to get rid of the Union. In view of such an example, how can we expect other management personnel in this institution to respect the fundamental right of their employees? How can we make them accept that their employees' decision to join a union constitutes a fundamental right that they must respect? For any assurance to this effect to be credible, it must be given by a hierarchical authority higher than the senior vice-president.

The letter which the Bank was ordered to send was written by the Board, which stated: "No addition to or deletion from the said text shall be made, nor shall any other document be mailed in the same envelope". It reads as follows:

Dear employee,

In a decision rendered on September 15, 1981, the Canada Labour Relations Board determined that the National Bank of Canada violated the provisions of Sections 184(1)(a) and 184(3)(a) of the Canada Labour Code by permanently shutting down its Maguire Street Branch in Quebec City. The Board found that the Bank's decision, taken by certain members of its management personnel, was not based on business considerations but was aimed rather at denying the employees of this branch the fundamental right to bargain collectively.

In order to remedy the dissuasive effects of this action, it is paramount that for the benefit of all management and staff I clarify, in my capacity as Chairman

Les passages en question du préambule du Code ont été reproduits plus haut.

Le Conseil écrit encore:

Les faits de la présente affaire sont peu communs, nous dirions même extraordinaires. L'employeur, une puissante institution financière, a, sans motifs d'affaires, pris la méthode la plus drastique et la plus odieuse qui soit de nier à ses employés leur droit de négocier, soit celle de fermer boutique, c'est-à-dire, d'éliminer le mal à sa source. Le message donné aux employés de la Banque qui sont susceptibles de se syndiquer est plutôt refroidissant. «*Si vous exercez ce droit fondamental déclaré à l'avantage du Canada, vous n'aurez aucun quartier de notre part*».

Enfin le Conseil explique pourquoi il estime important que la lettre soit signée par le président et chef de la direction de la Banque:

Nous devons également tenir compte du fait important qu'ont participé à la décision de fermer la succursale pour se débarrasser du syndicat, un premier vice-président et le directeur des relations de travail. Comment s'attendre de la part des autres cadres de cette institution qu'ils respectent, devant un tel exemple, le droit fondamental de leurs employés? Comment leur faire accepter que le choix de leurs employés de vouloir se syndiquer constitue un droit fondamental qu'ils se doivent de respecter? Pour qu'une assurance à cet effet soit crédible, elle doit être donnée par une instance hiérarchique plus élevée que le premier vice-président.

La lettre dont l'envoi est ordonné a été rédigée par le Conseil qui précise: «Aucune addition ou soustraction ne devra être faite au texte, ni aucun autre document l'accompagner dans l'enveloppe». Elle est ainsi formulée:

Cher (e) employé (e),

Le Conseil canadien des relations du travail a, dans une décision rendue le 15 septembre 1981, décidé que la Banque Nationale du Canada avait violé les dispositions des articles 184(1)a) et 184(3)a) du Code canadien du travail, en fermant définitivement sa succursale Maguire à Québec. Le Conseil a constaté que la décision de la Banque, prise par certains de ses cadres supérieurs, ne reposait pas sur des considérations d'affaires mais voulait plutôt nier aux employés de cette succursale leur droit fondamental de négocier collectivement.

Pour parer à l'effet dissuasif de ce geste, il est important qu'à titre de président et chef de la direction, je clarifie, pour le bénéfice de tous les cadres et employés,

and Chief Executive Officer, the position of the National Bank of Canada with respect to our employees' wish to participate in the system of free collective bargaining.

When it adopted Part V of the Canada Labour Code, the Canadian Parliament clearly stated its intention of encouraging access to free collective bargaining and wished to underline that:

"... Canadian workers, trade unions and employers recognize and support freedom of association and free collective bargaining as the bases of effective industrial relations for the determination of good working conditions and sound labour-management relations; ..." (excerpt from the preamble of the Code)

Section 110(1) is the resulting principle of this statement:

"110. (1) Every employee is free to join the trade union of his choice and to participate in its activities" (...)

It is a normal expectation that as long as Parliament does not revoke this basic right, it may be freely exercised without restraint pursuant to the Code by all our employees wishing to avail themselves of this right. All management personnel of this Bank, regardless of their hierarchical level, have the responsibility of respecting the choice of those employees who opt for free collective bargaining.

We intend to deposit the sum of \$144,000.00 in a fund over the next three years as a concrete manifestation of our commitment to this principle. The fund will be jointly administered by the Bank and the Retail Clerks' International Union and will be used to further the objectives of the Canada Labour Code as they are stated in the preamble of Part V of the said Code.

Yours truly,

Chairman and Chief
Executive Officer

The Bank submitted that this was in actual fact a humiliating letter, that this order is unreasonable and vexatious and that the Board's decision was intended to be not compensatory but punitive, exemplary and humiliating, which constitutes an excess of its powers. The Bank further submitted that the letter repeats the conclusions of remedy No. 6 regarding the creation of the trust fund, which should be set aside.

la position de la Banque Nationale du Canada face au désir de nos employés d'adopter le régime de la libre négociation collective.

Le Parlement du Canada, en adoptant la Partie V du Code canadien du travail, a exposé clairement son intention de favoriser l'accès au régime de la négociation collective et a voulu donner effet au fait que:

«... les travailleurs, syndicats et employeurs du Canada reconnaissent et soutiennent que la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont les fondements de relations industrielles fructueuses permettant d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations du travail; ...»
(Extrait du préambule du Code)

L'article 110(1) en est la résultante principale de cet énoncé:

«110. (1) Tout employé est libre d'adhérer au syndicat de son choix et de participer à ses activités licites». (...)

Tant que ce droit fondamental ne sera pas révoqué par le Parlement, il est normal qu'il puisse être exercé en conformité du Code canadien du travail, en toute liberté et sans aucune contrainte, par tous ceux de nos employés qui en manifesteront le désir. Il incombe à tous les cadres de cette Banque, quel que soit leur rang dans la hiérarchie, de respecter le choix de ceux qui opteront pour le régime de la libre négociation collective.

Afin de marquer de façon concrète notre engagement en ce sens, nous verserons un montant de \$144,000 au cours des trois prochaines années, dans un fonds. Ce fonds sera administré conjointement par la Banque et l'Union internationale des employés de commerce et il sera utilisé à promouvoir, auprès de nos employés, les objectifs du Code canadien du travail, tel qu'énoncés au préambule de la Partie V dudit Code.

Veuillez agréer, chers employés, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

Président et
Chef de la direction.

La Banque soumet qu'il s'agit en réalité d'une lettre humiliante, que cette ordonnance est déraisonnable et vexatoire et que la décision du Conseil ne s'est pas voulue compensatrice mais plutôt punitive, exemplaire et humiliante, ce qui constitue un excès de ses pouvoirs. La Banque soumet en outre que la lettre reprend les conclusions du remède n° 6 relatif à la constitution du fonds en fidéicomis, lequel doit être cassé.

In my view, this last ground suffices for remedy No. 5 to be likewise set aside. The announcement of the creation of this fund in this letter is at the very least a key feature of the letter. Since remedy No. 6 regarding the fund should be set aside, the Court should also set aside remedy No. 5, regarding the letter which puts emphasis on the fund.

For these reasons, I would allow the appeal in part, reverse the decision of the Federal Court of Appeal and set aside remedies Nos. 5 and 6 contained in the decision of the Canada Labour Relations Board dated September 15, 1981.

As no party requested costs, no award on that head will be made.

English version of the additional reasons of Beetz, Estey, McIntyre, Lamer and Wilson JJ. delivered by

BEETZ J.—I have had the benefit of reading the opinion of my brother Chouinard, and I concur in his findings and reasons.

Like him, I consider that remedy No. 6 is not a true remedy; but I also think that, like remedy No. 5, it is clearly punitive in nature. It was acknowledged by all counsel at the hearing that the Canada Labour Relations Board has no power to impose punitive measures.

Finally, the letter attached to remedy No. 5 does not mention that, like the creation of the fund, it was imposed by the Board, and the person signing it cannot disclose this coercion without infringing the order which prohibits any alteration of the text or the addition of any other document. The creation of the fund and the letter are thus open to the interpretation that they result from an initiative taken by the National Bank of Canada, and reflect the views and sentiments of the Bank and its president, in particular their approval of the *Canada Labour Code* and of the objectives set forth in the preamble to Part V of that Code, which the fund is designed to promote.

There is nothing to show that such were in fact their views and sentiments. However admirable the

Ce dernier motif suffit à mon avis pour que soit réservé au remède n° 5 le même sort qu'au remède n° 6. L'annonce par cette lettre de la création de ce fonds est à tout le moins un élément dominant de la lettre. Puisqu'il faut casser le remède n° 6 relatif à ce fonds, il faut aussi casser le remède n° 5 relatif à la lettre qui en fait grand état.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi pour partie, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et de casser les remèdes n°s 5 et 6 compris dans la décision du Conseil canadien des relations du travail en date du 15 septembre 1981.

Aucune partie n'en ayant fait la demande, il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

Motifs additionnels des juges Beetz, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson rendus par

LE JUGE BEETZ—J'ai eu l'avantage de lire l'opinion de mon collègue le juge Chouinard. Je suis d'accord avec ses conclusions et ses motifs.

Avec mon collègue, je suis d'avis que le remède n° 6 ne constitue pas un véritable remède. Mais je pense en outre que, tout comme le remède n° 5, c'est une mesure d'une nature nettement punitive. Or il a été reconnu par tous les procureurs à l'audience que le Conseil canadien des relations du travail n'a pas le pouvoir d'imposer des sanctions punitives.

Enfin, la lettre annexée au remède n° 5 ne mentionne pas que, comme la constitution du fonds, elle est dictée par le Conseil, et le signataire ne peut indiquer cette coercition sans enfreindre l'ordonnance qui interdit toute modification du texte et tout ajout d'autre document. La constitution du fonds et la lettre sont donc susceptibles de s'interpréter comme si c'était la Banque Nationale du Canada qui en prenait l'initiative et comme si elles reflétaient les opinions et les sentiments de la Banque et de son président, et plus particulièrement leur approbation du *Code canadien du travail* ainsi que des objectifs énoncés au préambule de la partie V de ce code, que le fonds est destiné à promouvoir.

Or rien n'indique que tels sont effectivement leurs opinions et leurs sentiments. Si louables que

objectives and provisions of the Code may be, no one is obliged to approve of them: anyone may criticize them, like any other statute, and seek to have them amended or repealed, though complying with them so long as they are in effect.

Remedies Nos. 5 and 6 thus force the Bank and its president to do something, and to write a letter, which may be misleading or untrue.

This type of penalty is totalitarian and as such alien to the tradition of free nations like Canada, even for the repression of the most serious crimes. I cannot be persuaded that the Parliament of Canada intended to confer on the Canada Labour Relations Board the power to impose such extreme measures, even assuming that it could confer such a power bearing in mind the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which guarantees freedom of thought, belief, opinion and expression. These freedoms guarantee to every person the right to express the opinions he may have: *a fortiori* they must prohibit compelling anyone to utter opinions that are not his own.

Appeal allowed in part.

Solicitors for the appellant: Ogilvy, Renault, Montreal.

Solicitors for the respondent the Retail Clerks' International Union: Rivest, Castiglio, Castiglio, LeBel & Schmidt, Montreal.

Solicitors for the respondent the Canada Labour Relations Board: Robert, Dansereau & Associés, Montreal.

puissent paraître les objectifs et les dispositions du Code, nul n'est obligé de les approuver; chacun est libre de les critiquer, comme toutes les lois, et d'en demander la modification ou l'abrogation, tout en s'y conformant dans l'intervalle.

Les remèdes n° 5 et n° 6 forcent donc la Banque et son président à poser un geste et à écrire une lettre peut-être trompeurs ou mensongers.

Ce type de sanctions est totalitaire et par conséquent étranger à la tradition de pays libres comme le Canada, même pour la répression des actes criminels les plus graves. Je ne puis me convaincre que le Parlement du Canada ait voulu conférer au Conseil canadien des relations du travail le pouvoir d'imposer des mesures aussi extrêmes, si tant est qu'il soit habile à le faire, vu la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression. Ces libertés garantissent à chacun le droit d'exprimer les opinions qu'il peut avoir: à plus forte raison interdisent-elles que l'on contraine quiconque à professer des opinions peut-être différentes des siennes.

Pourvoi accueilli en partie.

Procureurs de l'appelante: Ogilvy, Renault, Montréal.

Procureurs de l'intimée l'Union internationale des employés de commerce: Rivest, Castiglio, Castiglio, LeBel & Schmidt, Montréal.

Procureurs de l'intimé le Conseil canadien des relations du travail: Robert, Dansereau & Associés, Montréal.