

Teamsters Union Local 938 of the International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America, Fred Johnston and Humes Transport Limited, Toronto, Ontario
Appellants;

and

Gerald M. Massicotte and the Canada Labour Relations Board *Respondents.*

File No.: 16413.

1982: March 29; 1982: May 31.

Present: Laskin C.J. and Dickson, Beetz, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administration law — Judicial review — Canada Labour Relations Board — Privative clause — Union refusing to proceed with part-time employee dismissal grievance — Board holding union's refusal to be a breach of duty of fair representation — Board ordering grievance to proceed to arbitration — Whether Board decision reviewable — Whether Board acted beyond its jurisdiction — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 as amended, ss. 118(p)(vii), 121, 122, 136.1, 155, 187, 189 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(1)(a).

Appellant Union refused to proceed with a part-time employee's dismissal grievance against the employer on the ground that part-time employees had no grievance rights under the collective agreement. The Canada Labour Relations Board allowed the employee's complaint and held that (1) he was within the bargaining unit under the collective agreement; (2) he was entitled to invoke the arbitration procedure at the Union's expense; and (3) the Union had failed in its statutory duty of fair representation under s. 136.1 of the *Canada Labour Code*. The Board's decision was reviewable only for breaches of natural justice—a ground not in issue here—or for questions of jurisdiction. The Federal Court of Appeal dismissed the Union's application for judicial review finding no excess of jurisdiction.

Held: The appeal should be quashed.

Le Syndicat des camionneurs, section locale 938 de la Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs, chauffeurs, préposés d'entrepôts et aides, Fred Johnston et Humes Transport Limited, Toronto (Ontario) *Appelants;*

et

Gerald M. Massicotte et le Conseil canadien des relations du travail *Intimés.*

N° du greffe: 16413.

1982: 29 mars; 1982: 31 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, Beetz, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Conseil canadien des relations du travail — Clause privative — Refus du syndicat de s'occuper du grief relatif au congédiement d'un employé à temps partiel — Décision du Conseil selon laquelle le refus du syndicat constitue un manquement à son obligation de représenter l'employé de façon juste — Ordonnance du Conseil d'aller directement à l'arbitrage — La décision du Conseil est-elle susceptible de révision? — Le Conseil a-t-il outrepassé sa compétence? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1 et modifications, art. 118p)(vii), 121, 122, 136.1, 155, 187, 189 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28(1)a).

Le syndicat appelant a refusé de s'occuper du grief pour congédiement déposé par un employé à temps partiel contre l'employeur, pour le motif que les employés à temps partiel n'ont pas de recours par voie de grief en vertu de la convention collective. Le Conseil canadien des relations du travail a entendu la plainte de l'employé et a statué (1) que l'employé faisait partie de l'unité de négociation visée par la convention collective, (2) qu'il avait droit de recourir à la procédure d'arbitrage aux frais du syndicat et (3) que le syndicat avait manqué à son obligation, prévue à l'art. 136.1 du *Code canadien du travail*, de représenter l'employé de façon juste. La décision du Conseil n'est susceptible de révision que s'il y a eu manquement à la justice naturelle, un moyen qui n'est pas invoqué en l'espèce, ou s'il se pose une question de compétence. La Cour d'appel fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire du Syndicat en concluant qu'il n'y a pas eu d'excès de compétence.

Arrêt: Le pourvoi est annulé.

Mere doubt as to correctness of a labour board interpretation of its statutory power is no ground for finding jurisdictional error, especially when the labour board is exercising powers confided to it in wide terms to resolve competing contentions. Here the Canada Labour Relations Board addressed itself to the issue raised by the complaint and exercised powers in relation thereto which it clearly had under the *Canada Labour Code*. No question of jurisdiction were involved and the Board's decision was not reviewable.

Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association, [1975] 1 S.C.R. 382; *Jacmain v. Attorney General of Canada*, [1978] 2 S.C.R. 15; *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] S.C.R. 425, distinguished; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, discussed.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1982] 1 F.C. 216, 34 N.R. 611, 119 D.L.R. (3d) 193, dismissing an application to review a decision of the Canada Labour Relations Board, [1980] 1 Can. LRBR 427. Appeal quashed.

H. Caley and D. Wray, for the appellants Teamsters Union Local 938 and Fred Johnston.

Ian Scott, Q.C., and *Ross Wells*, for the respondent Canada Labour Relations Board.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—When this appeal came on for hearing on the merits by leave of the Court, two preliminary issues emerged, each of which, if decided adversely to the appellant Union, could or would affect its right to argue the merits. One issue was that of mootness and the other was non-reviewability if no question of the jurisdiction of the Canada Labour Relations Board was involved. The Court reserved judgment on these two points and postponed argument on the merits

Un simple doute quant à l'exactitude d'une interprétation donnée par un conseil des relations du travail au sujet des pouvoirs que la loi lui attribue ne constitue pas un motif suffisant pour conclure à une erreur de compétence, spécialement si ce conseil exerce les pouvoirs qui lui sont conférés, en termes généraux, pour résoudre des prétentions contradictoires. En l'espèce, le Conseil canadien des relations du travail a examiné la question soulevée par la plainte et a exercé les pouvoirs qui s'y rapportent et qu'il possède clairement en vertu du *Code canadien du travail*. Il ne se pose aucune question de compétence et la décision du Conseil n'est pas révisable.

Jurisprudence: distinction faite avec les arrêts: *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382; *Jacmain c. Procureur général du Canada*, [1978] 2 R.C.S. 15; *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425; arrêts analysés: *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1982] 1 C.F. 216, 34 N.R. 611, 119 D.L.R. (3d) 193, qui a rejeté une demande d'examen de la décision du Conseil canadien des relations du travail, [1980] 1 Can LRBR 427. Pourvoi annulé.

H. Caley et D. Wray, pour les appelants le Syndicat des camionneurs, section locale 938 et Fred Johnston.

Ian Scott, c.r., et *Ross Wells*, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Au moment de procéder, avec l'autorisation de cette Cour, à l'audition sur le fond du présent pourvoi, deux questions préliminaires se sont posées qui pouvaient ou pourraient l'une et l'autre, si la décision était défavorable au syndicat appelant, porter atteinte au droit du syndicat de plaider sur le fond. L'une de ces questions est le caractère théorique de la cause et l'autre, son caractère non révisable s'il ne se pose pas de question au sujet de la compétence du Conseil

pending their determination.

The mootness issue arose in this way. The Canada Labour Relations Board had determined that the prejudiced part-time employee, one Massicotte, who had complained to the Board of the Union's refusal to take up his dismissal grievance, was within the bargaining unit under the collective agreement between the Union and his employer, Humes Transport Ltd., that he was entitled to invoke the arbitration procedure under that agreement at the Union's expense; that the Union, by declining to take up his grievance, had failed in its statutory duty of fair representation under s. 136.1 of the *Canada Labour Code*, 1972 (Can.), c. 18, as amended by 1977-78 (Can.), c. 27, s. 49. The Federal Court of Appeal denied review and affirmed the Board's order *in toto*, including its direction that the employee could go directly to arbitration and that the arbitration board (to which the employee would nominate a member) would be left to determine whether a part-time employee was protected against unjust dismissal.

An application by the Union to come here was made on February 2, 1981 and granted on February 17, 1981. In the meantime, on February 9, 1981, arbitration began on the employee's grievance before a board to which he nominated a member. The board delivered its decision adverse to the employee on November 16, 1981, before the appeal to this Court came on for hearing. Although apparently asked to withhold its decision until the appeal here was disposed of, the board did not do so and held that the employee was not entitled to resort to the arbitration machinery under the collective agreement for protection against unjust dismissal. Hence, the contention advanced by counsel for the Canada Labour Relations Board that the appeal was moot.

The issue of jurisdiction, and reviewability on that ground, engages s. 122 of the *Canada Labour Code*, 1972 (Can.), c. 18, as amended by 1977-78

canadien des relations du travail. La Cour a mis l'affaire en délibéré sur ces deux points et a ajourné le débat sur le fond jusqu'à ce qu'elle ait statué sur ceux-ci.

La question du caractère théorique de l'affaire se présente ainsi. Le Conseil canadien des relations du travail a décidé que l'employé à temps partiel lésé, un nommé Massicotte, qui s'était plaint au Conseil du refus du syndicat de s'occuper du grief relatif à son congédiement, faisait partie de l'unité de négociation visée par la convention collective liant le syndicat et son employeur, Humes Transport Ltd., qu'il avait le droit de recourir, aux frais du syndicat, à la procédure d'arbitrage prévue à cette convention; qu'en refusant de s'occuper de son grief, le syndicat avait manqué à son obligation de représenter de façon juste l'employé que prévoit l'art. 136.1 du *Code canadien du travail*, 1972 (Can.), chap. 18, modifié par 1977-78 (Can.), chap. 27, art. 49. La Cour d'appel fédérale a rejeté la demande d'examen et confirmé la totalité de l'ordonnance du Conseil, notamment la directive permettant à l'employé d'aller directement à l'arbitrage et portant que le conseil d'arbitrage (dont l'employé nommerait un membre) aurait à déterminer si un employé à temps partiel est protégé contre un congédiement injuste.

Le 2 février 1981, le syndicat a adressé une requête en autorisation de se pourvoir en cette Cour, laquelle lui a été accordée le 17 février 1981. Dans l'intervalle, le 9 février 1981, un conseil d'arbitrage dont un membre avait été nommé par l'employé, a commencé l'audition du grief. Le conseil d'arbitrage a rendu une décision défavorable à l'employé, le 16 novembre 1981, avant l'audition du pourvoi en cette Cour. Même s'il semble qu'on lui ait demandé de surseoir à sa décision jusqu'à ce que la Cour ait statué sur le pourvoi, le conseil d'arbitrage ne l'a pas fait et a décidé que l'employé ne pouvait pas recourir au processus d'arbitrage en vertu de la convention collective pour se protéger contre un congédiement injuste. D'où la prétention de l'avocat du Conseil canadien des relations du travail que le pourvoi est théorique.

La question de la compétence et de la possibilité de réviser pour ce motif relève de l'art. 122 du *Code canadien du travail*, 1972 (Can.), chap. 18,

(Can.), c. 27, s. 43. The amended s. 122 fortifies a privative clause in respect of the Board's catalogue of powers by limiting review by the Federal Court of Appeal not to the entire range of matters specified in s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 but only to the matters in s. 28(1)(a). That provision confines review to breach of natural justice and to questions of jurisdiction. Admittedly there is here no issue of natural justice, but it was strenuously contended by the Union that there were issues of jurisdiction in the case which made review by the Federal Court of Appeal appropriate. Uniquely, at least in my experience, the Canada Labour Relations Board contended that there were no jurisdictional questions to be determined and, hence, following this Court's practice, it could not be heard on the merits; contrarywise, the Union asserted jurisdictional error to justify intervention by the Federal Court of Appeal and by this Court on further appeal. I need only say of the judgment of the Federal Court of Appeal that it found no excess of jurisdiction on the part of the Canada Labour Relations Board.

I must note that neither the employer nor the employee who launched this case appeared before this Court. The employer threw in its lot with the Union, and the employee, although filing a *factum* as did the employer, left argument to counsel for the Board. Of course, that counsel was not representing the employee who, presumably was content to abide by the consequences of whatever submissions were advanced by counsel for the Board.

I propose in these reasons to address myself to the question whether an issue of jurisdiction of the Board is involved, and only if I come to an affirmative conclusion in this respect will it become necessary to consider also the question of mootness. At the forefront, this Court has the opinion of the Federal Court of Appeal that the Canada Labour Relations Board did not exceed its jurisdiction or otherwise commit any jurisdictional error in the order that it made and in the direc-

modifié par 1977-78 (Can.), chap. 27, art. 43. Le nouvel art. 122 renforce une clause privative applicable à la liste des pouvoirs du Conseil en restreignant la révision par la Cour d'appel fédérale non pas à toute la gamme de sujets énoncés à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, mais seulement aux sujets énoncés à l'al. 28(1)a). Cette disposition restreint la révision au manquement à la justice naturelle et aux questions de compétence. De toute évidence, il n'est pas question de justice naturelle ici, mais le syndicat a prétendu vigoureusement qu'il y a en l'espèce des questions de compétence qui justifient une révision par la Cour d'appel fédérale. Exceptionnellement, selon mon expérience du moins, le Conseil canadien des relations du travail a soutenu qu'il n'y a pas de question de compétence à trancher et qu'en conséquence, si l'on s'en tient à la pratique de cette Cour, il ne peut y avoir audition sur le fond; par contre, le syndicat a invoqué l'erreur de compétence pour justifier l'intervention de la Cour d'appel fédérale et celle de cette Cour au niveau du pourvoi. Qu'il me suffise de dire au sujet de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale, que cette dernière n'y a pas conclu à un excès de compétence de la part du Conseil canadien des relations du travail.

Je dois souligner que ni l'employeur ni l'employé à l'origine de l'affaire n'ont comparu en cette Cour. L'employeur s'en est remis au syndicat et l'employé, même s'il a produit un mémoire à l'instar de l'employeur, a laissé le soin de plaider à l'avocat du Conseil. Il va de soi que cet avocat ne représentait pas l'employé qui se contentait probablement d'assumer les conséquences des prétentions, quelles qu'elles soient, de l'avocat du Conseil.

J'ai l'intention, dans ces motifs, de me demander s'il se pose une question au sujet de la compétence du Conseil et ce n'est que si j'arrive à une conclusion affirmative à cet égard qu'il sera nécessaire d'aborder aussi la question du caractère théorique du pourvoi. En premier lieu, cette Cour dispose de l'avis de la Cour d'appel fédérale selon lequel le Conseil canadien des relations du travail n'a ni outrepassé sa compétence, ni commis d'erreur de compétence dans l'ordonnance qu'il a rendue et les

tions that it gave affecting the appellant Union. Difficult as it may be to segregate consideration of jurisdiction from consideration of the merits, the latter must rest on the footing that jurisdiction was (as alleged here) lost during the course of the Board's inquiry by the determinations that it made. Certainly the Board had authority to enter upon the inquiry based upon the complaint made by Massicotte under s. 187 of the *Canada Labour Code*, as amended by 1977-78 (Can.), c. 27, s. 66 alleging a violation of s. 136.1. Moreover, it had the fortification provided by s. 118(p)(vii) of the *Canada Labour Code*, as enacted by 1972 (Can.), c. 18. That provision empowers the Board to decide any question as to whether any person or organization is a party to or bound by a collective agreement and it is authorized to decide this for all purposes of Part V of the *Canada Labour Code*, being the part concerned with industrial relations and the role of the Board in that respect, including the entire process of certification, negotiation of collective agreements and arbitration.

The following are applicable provisions of the *Canada Labour Code*:

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

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

(vii) any person or organisation is a party to or bound by a collective agreement,

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

directives qu'il a données à l'égard du syndicat appellant. Bien qu'il puisse être difficile de départager l'examen de la compétence et celui des questions de fond, ce dernier doit avoir pour prémisse que la compétence a été perdue (comme on le prétend en l'espèce) au cours de l'enquête du Conseil en raison des conclusions auxquelles il est parvenu. Le Conseil avait certainement le pouvoir d'enquêter sur la plainte déposée par Massicotte en vertu de l'art. 187 du *Code canadien du travail*, modifié par 1977-78 (Can.), chap. 27, art. 66, portant qu'il y a eu violation de l'art. 136.1. De plus, il avait la justification additionnelle fournie par le sous-al. 118p)(vii) du *Code canadien du travail*, promulgué à 1972 (Can.), chap. 18. Cette disposition permet au Conseil de trancher toute question de savoir si une personne ou une association est partie à une convention collective ou liée par celle-ci et il a le pouvoir de trancher cette question à toutes fins relatives à la Partie V du *Code canadien du travail*, laquelle porte sur les relations industrielles et le rôle du Conseil à cet égard, y compris tout le processus d'accréditation, de négociation des conventions collectives et d'arbitrage.

Voici les dispositions applicables du *Code canadien du travail*:

118. Le Conseil a, relativement à toute procédure engagée devant lui, pouvoir

p) de trancher à toutes fins afférentes à la présente Partie toute question qui peut se poser, à l'occasion de la procédure, notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, la question de savoir

(vii) si quelque personne ou association est partie à une convention collective ou est liée par cette dernière,

121. Le Conseil exerce les pouvoirs et fonctions que lui attribue la présente Partie ou qui peuvent être nécessaires à la réalisation des objets de la présente Partie, et notamment, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il rend des ordonnances comportant obligation de se conformer aux dispositions de la présente Partie, de tout règlement pris sous son régime ou de toute décision rendue dans une affaire dont il est saisi.

122. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.

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

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

(b) made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise, on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

136.1 Where a trade union is the bargaining agent for a bargaining unit, the trade union and every representative of the trade union shall represent, fairly and without discrimination, all employees in the bargaining unit.

187. (1) Subject to subsections (2) to (5), any person or organization may make a complaint in writing to the Board that

(a) an employer, a person acting on behalf of an employer, a trade union, a person acting on behalf of a trade union or an employee has failed to comply with subsection 124(4) or section 136.1, 148, 161.1, 184 or 185; or

(b) any person has failed to comply with section 186.

(2) Subject to this section, a complaint pursuant to subsection (1) shall be made to the Board not later than ninety days from the date on which the complainant knew, or in the opinion of the Board ought to have known, of the action or circumstances giving rise to the complaint.

Section 28(1)(a) of the *Federal Court Act*, referred to in s. 122 of the *Canada Labour Code*, *supra*, is as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to

122. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni révisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(2) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

a) ne peuvent être mises en question, révisées, interdites ou restreintes, ou

b) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement, pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction.

136.1 Lorsqu'un syndicat est accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation, il doit, de même que ses représentants, représenter tous les employés de l'unité de négociation de façon juste et sans discrimination.

187. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (5), toute personne ou organisation peut adresser au Conseil, par écrit, une plainte

a) portant qu'un employeur, une personne agissant pour le compte d'un employeur, un syndicat, une personne agissant pour le compte d'un syndicat ou un employé ne s'est pas conformé au paragraphe 124(4) ou aux articles 136.1, 148, 161.1, 184 ou 185; ou

b) portant qu'une personne ne s'est pas conformée à l'article 186.

(2) Sous réserve des autres dispositions du présent article, une plainte pouvant être déposée en application du paragraphe (1) doit être adressée au Conseil dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la date à compter de laquelle le plaignant a eu ou, de l'avis du Conseil, aurait dû avoir connaissance des mesures ou des circonstances donnant lieu à la plainte.

L'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, mentionné à l'art. 122 du *Code canadien du travail*, précité, se lit comme suit:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour

hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

The appellant Union relies in the main on five cases in support of its contentions on jurisdiction. They are, respectively, *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382; *Jacmain v. Attorney General of Canada*, [1978] 2 S.C.R. 15; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; and the judgment of the House of Lords in *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, which was a foundation decision for another judgment of this Court in the case of *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] S.C.R. 425.

The key factor in the appellant's submission on jurisdictional error lay in its insistence that this Court had established patent unreasonableness in the Board's interpretation of its powers under the *Canada Labour Code* as giving rise to that kind of error. This, in its contention, went beyond mere error of law for which there was, admittedly, no recourse to judicial review. To the extent to which the Canada Labour Relations Board was entitled to examine the collective agreement (not to administer it but to assess its reach to part-time employees), there can be no basis for saying that it committed a jurisdictional error in finding that part-time employees were in the bargaining unit delineated by the agreement. If it was wrong in that assessment, the error would be one committed within its jurisdiction and hence would be at the most a non reviewable error of law.

entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

Le syndicat appelant invoque principalement cinq arrêts à l'appui de ses prétentions relatives à la compétence. Ce sont les arrêts suivants: *Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382; *Jacmain c. Procureur général du Canada*, [1978] 2 R.C.S. 15; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; et l'arrêt de la Chambre des lords, *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, sur lequel se fonde un autre arrêt de cette Cour: *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425.

Dans sa thèse relative à une erreur de compétence, l'appelant insiste essentiellement sur le fait que cette Cour a établi qu'une interprétation manifestement déraisonnable donnée par le Conseil quant aux pouvoirs que lui attribue le *Code canadien du travail* donne lieu à cette sorte d'erreur. Cela dépasse, selon sa prétention, la simple erreur de droit pour laquelle il n'y a, de toute évidence, aucun recours au contrôle judiciaire. Dans la mesure où le Conseil canadien des relations du travail avait le droit d'examiner la convention collective (non pas de l'appliquer, mais d'évaluer sa portée sur les employés à temps partiel), on ne peut pas dire qu'il a commis une erreur de compétence en concluant que les employés à temps partiel faisaient partie de l'unité de négociation définie par la convention. A supposer que sa conclusion soit erronée, il s'agirait d'une erreur commise dans le cadre de sa compétence et, en conséquence, ce serait tout au plus une erreur de droit non sujette à révision.

The jurisdictional question raised by the Union must concern not the Board's appraisal of the collective agreement to the limited extent to which it focussed on that document but rather the way in which it exercised its statutory powers. At first blush, any error of construction or application here would appear to me, *prima facie*, to involve no more than an error of law, if the Board had embarked, as it did here, upon an inquiry which it was authorized to pursue. I turn, however, to the case law upon which the appellant Union founded its contentions on jurisdiction.

The *Jacmain* case, in my opinion, is of no relevance here. It involved the question whether the dismissal of a probationary employee was a dismissal for cause or whether it was a disciplinary dismissal. Only in the latter case was it open to an adjudicator under s. 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 to deal with the grievance. The case therefore involved the preliminary issue whether the adjudicator was entitled to embark upon adjudication of the grievance. Although there were differences of opinion on the character of the dismissal and on the adjudicator's assessment thereof (he held that it was disciplinary but the Federal Court of Appeal and the majority of this Court held otherwise), the case does not present an issue here where there could be no question of the authority of the Canada Labour Relations Board to deal with the complaint of the part-time employee.

Nor do I think that much comfort can be derived by the appellant Union from the decision of this Court in the *Nipawin* case. The issue there was whether the provincial Labour Relations Board had properly denied certification to the Nipawin District Staff Nurses Association on the ground that as a "company dominated organization" it could not qualify as a trade union entitled to be certified as a collective bargaining agent. The Saskatchewan Court of Appeal was of the view that the Board acted in excess of its jurisdiction under the provincial *Trade Union Act* because its finding that the Association was "company dominated" could not result in disqualification

La question de compétence soulevée par le syndicat doit avoir trait non pas à l'analyse de la convention collective faite par le Conseil dans la seule mesure où il s'est limité à ce document, mais plutôt à la façon dont il a exercé les pouvoirs que lui attribue la Loi. A première vue, toute erreur d'interprétation ou d'application en l'espèce me paraîtrait n'être rien de plus qu'une erreur de droit, si le Conseil avait entrepris, comme il l'a fait ici, une enquête qu'il était autorisé à mener. Je passe toutefois à la jurisprudence sur laquelle le syndicat appelant fonde ses prétentions relatives à la compétence.

L'arrêt *Jacmain*, à mon sens, n'est d'aucune utilité en l'espèce. Il porte sur la question de savoir si le congédiement d'un employé en stage était un congédiement pour cause ou un congédiement disciplinaire. Ce n'est que dans le dernier cas qu'un arbitre pouvait entendre le grief, en vertu de l'art. 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35. L'affaire comportait donc la question préliminaire de savoir si l'arbitre avait le droit de procéder à l'arbitrage du grief. Malgré les divergences d'opinions sur la nature du congédiement et l'analyse qu'en a fait l'arbitre (il a conclu qu'il s'agissait d'un congédiement disciplinaire, mais la Cour d'appel fédérale et cette Cour à la majorité ont conclu le contraire), l'affaire ne s'applique pas en l'espèce puisque la compétence du Conseil canadien des relations du travail d'entendre la plainte d'un employé à temps partiel n'est pas mise en question.

Je ne crois pas non plus que le syndicat appelant puisse trouver grand appui dans l'arrêt *Nipawin* de cette Cour. Dans cette affaire, il s'agissait de déterminer si la Commission des relations de travail de la province avait eu raison de refuser l'accréditation à la Nipawin District Staff Nurses Association pour le motif que celle-ci, étant une «organisation dominée par l'employeur», n'était pas un syndicat susceptible d'être accrédité comme agent de négociation collective. La Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que la Commission avait outrepassé sa compétence en vertu de *The Trade Union Act* en vigueur dans la province, parce que sa conclusion selon laquelle l'Association était

unless there was a companion finding that the dominating organization, the Saskatchewan Registered Nurses' Association, was an employer or an employer's agent. This Court disagreed and restored the Board's order dismissing the certification application. The fact that the Board did not expressly find that the S.R.N.A. was an employer or employer's agent was held not to be fatal to the Board's jurisdiction, especially when it made the finding that the applicant Association was not a trade union under the Act.

The result reached by this Court in the *Nipawin* case is not difficult to support, having regard to the facts in that case. What counsel for the appellant Union fastens on here, however, are certain general observations made by this Court in arriving at its conclusion. Notice must be taken of the existence in *The Trade Union Act* of a strong privative clause, which included among its provisions power in the Board to determine any question of fact necessary to its jurisdiction. The observations relied on by the appellant Union are those of Dickson J., speaking for the Court (at pp. 388-89):

There can be no doubt that a statutory tribunal cannot, with impunity, ignore the requisites of its constituent statute and decide questions any way it sees fit. If it does so, it acts beyond the ambit of its powers, fails to discharge its public duty and departs from legally permissible conduct. Judicial intervention is then not only permissible but requisite in the public interest. But if the Board acts in good faith and its decision can be rationally supported on a construction which the relevant legislation may reasonably be considered to bear, then the Court will not intervene.

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

«dominée par l'employeur» ne pouvait entraîner la disqualification à moins de conclure également que l'organisation dominante, la Saskatchewan Registered Nurses' Association, était un employeur ou un représentant d'employeur. Cette Cour n'a pas souscrit à ce raisonnement et elle a rétabli l'ordonnance de la Commission rejetant la demande d'accréditation. On a conclu que l'absence de conclusion expresse de la Commission que la S.R.N.A. était un employeur ou un représentant d'employeur ne portait pas atteinte à la compétence de la Commission, spécialement lorsque celle-ci avait conclu que l'association requérante n'était pas un syndicat au sens de la Loi.

La conclusion de cette Cour dans l'arrêt *Nipawin* n'est pas difficile à appuyer, vu les faits de cette affaire. Toutefois, ce à quoi l'avocat du syndicat appelant s'attache en l'espèce, ce sont certaines observations générales formulées par cette Cour pour arriver à cette conclusion. Il y a lieu de souligner l'existence, dans *The Trade Union Act*, d'une solide clause privative qui accorde notamment à la Commission le pouvoir de statuer sur toute question de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence. Les observations sur lesquelles s'appuie le syndicat appelant sont celles du juge Dickson qui s'exprime au nom de la Cour (aux pp. 388 et 389):

Il ne peut y avoir de doute qu'un tribunal «statutaire» ne peut pas, impunément, faire abstraction des conditions requises par la loi qui l'a créé, et trancher les questions à sa guise. S'il le fait, il déborde le cadre de ses pouvoirs, manque de remplir son devoir envers le public et s'écarte d'une façon d'agir légalement permise. Une intervention judiciaire est alors non seulement admissible, mais l'intérêt public l'exige. Mais si la Commission agit de bonne foi et si sa décision peut rationnellement s'appuyer sur une interprétation qu'on peut raisonnablement considérer comme étayée par la législation pertinente, alors la Cour n'interviendra pas.

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'inter-

embark on an inquiry or answer a question not remitted to it. If, on the other hand, a proper question is submitted 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: ...

I do not see in these passages any basis for questioning the jurisdiction exercised in the present case by the Canada Labour Relations Board. 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. It may be wrong in law in interpreting the range of powers confided to it but its decisions are nonetheless immunized from judicial review.

Nothing said in the *New Brunswick Liquor Corporation* case adds to the scope of judicial review in a way that would support a jurisdictional challenge to the way in which the Board in the present case dealt with its powers under s. 136.1 or s. 155 of the *Canada Labour Code*, as amended by 1977-78 (Can.), c. 27, s. 52. The appellant Union brought s. 155 into these proceedings by contending that s. 155(3) envisaged arbitration between parties to a collective agreement and did not envisage access to arbitration by a grieving employee on his own. 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.

prêter erronément les dispositions du texte législatif de façon à entreprendre une enquête ou répondre à une 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 ...

Je ne vois rien dans ces extraits qui puisse justifier la mise en question de la compétence exercée en l'espèce par le Conseil canadien des relations du travail. 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 peut commettre une erreur de droit en interprétant l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés, mais ses décisions sont néanmoins exemptées du contrôle judiciaire.

Rien dans l'arrêt *Société des alcools du Nouveau-Brunswick* n'étend la portée du contrôle judiciaire de manière à justifier une contestation de compétence à l'encontre de la façon dont le Conseil a exercé en l'espèce les pouvoirs que lui attribue l'art. 136.1 ou l'art. 155 du *Code canadien du travail*, modifié par 1977-78 (Can.), chap. 27, art. 52. Le syndicat appelant a invoqué l'art. 155 en l'espèce en soutenant que le par. 155(3) prévoit l'arbitrage entre les parties à une convention collective et non pas l'accès à l'arbitrage par un employé qui s'estime lésé et qui agit seul. 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.

I have already quoted s. 136.1 and it is also desirable to set out ss. 155 and 189, so far as material. They read as follows:

155. (1) Every collective agreement shall contain a provision for final settlement without stoppage of work, by arbitration or otherwise, of all differences between the parties to or employees bound by the collective agreement, concerning its interpretation, application, administration or alleged violation.

(2) Where any difference arises between parties to a collective agreement and

(a) the collective agreement does not contain a provision for final settlement of the difference as required by subsection (1), or

(b) the collective agreement contains a provision for final settlement of the difference by an arbitration board and either party fails to name its nominee to the board in accordance with the collective agreement,

the difference shall, notwithstanding any provision of the collective agreement, be submitted by the parties for final settlement

(c) to an arbitrator selected by the parties, or

(d) where the parties are unable to agree on the selection of an arbitrator and either party makes a written request to the Minister to appoint an arbitrator, to an arbitrator appointed by the Minister after such inquiry, if any, as the Minister considers necessary.

(3) Where a collective agreement provides for final settlement, without stoppage of work, of differences described in subsection (1) by an arbitrator or arbitration board and the parties or their nominees are unable to agree on the selection of an arbitrator or a chairman of the arbitration board, as the case may be, either party or its nominee may, notwithstanding anything in the collective agreement, make a written request to the Minister to appoint an arbitrator or a chairman of the arbitration board, as the case may be, and, upon receipt of such written request, the Minister shall, after such inquiry, if any, as he considers necessary, appoint the arbitrator or chairman of the arbitration board, as the case may be.

(4) Any person appointed or selected pursuant to subsection (2) or (3) as an arbitrator or arbitration board chairman shall be deemed, for all purposes of this Part, to have been appointed pursuant to the collective agreement between the parties.

J'ai déjà cité l'art. 136.1 et il est également souhaitable de reproduire les art. 155 et 189 dans la mesure où ils sont pertinents. Ces articles sont ainsi conçus:

155. (1) Toute convention collective doit contenir une clause de règlement définitif, sans arrêt de travail, par voie d'arbitrage ou autrement, de tous les conflits surgissant, à propos de l'interprétation, du champ d'application, de l'application ou de la présumée violation de la convention collective, entre les parties à la convention ou les employés liés par elle.

(2) Lorsqu'un conflit surgit entre les parties à une convention collective et que

a) la convention collective ne contient pas de clause de règlement définitif du conflit ainsi que l'exige le paragraphe (1), ou

b) la convention collective contient une clause de règlement définitif du conflit par un conseil d'arbitrage et que l'une ou l'autre des parties néglige de nommer un des membres du conseil en conformité de la convention collective,

le conflit doit, nonobstant toute disposition de la convention collective, être soumis par les parties, pour règlement définitif,

c) à un arbitre choisi par les parties, ou

d) lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur le choix d'un arbitre et que l'une ou l'autre d'entre elles demande par écrit au Ministre d'en nommer un, à l'arbitre ainsi nommé après l'enquête que, le cas échéant, le Ministre juge nécessaire.

(3) Lorsqu'une convention collective prévoit le règlement définitif et sans arrêt de travail des conflits visés au paragraphe (1) par un arbitre ou un conseil d'arbitrage et que les parties ne peuvent s'entendre sur le choix d'un arbitre ou que les membres du conseil d'arbitrage nommés par les parties ne peuvent s'entendre sur le choix d'un président, l'une ou l'autre des parties ou un des membres, selon le cas, peut, nonobstant toute disposition de la convention collective, demander par écrit au Ministre de nommer un arbitre ou un président, selon le cas, et le Ministre doit, après réception de la demande et après l'enquête, qu'il juge nécessaire, le cas échéant, nommer l'arbitre ou le président.

(4) L'arbitre ou le président nommé ou choisi en vertu du paragraphe (2) ou (3) est réputé, aux fins de la présente Partie, avoir été nommé en conformité de la convention collective signée par les parties.

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

(a) in respect of a failure to comply with section 136.1, require a trade union to take and carry on on behalf of any employee affected by the failure or to assist any such employee to take and carry on such action or proceeding as the Board considers that the union ought to have taken and carried on on the employee's behalf or ought to have assisted the employee to take and carry on;

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.

The *New Brunswick Liquor Corporation* case arose out of a Union complaint that the employer was using management persons to perform functions of employees during a lawful strike in violation of s. 102(3) of the *Public Service Labour Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-25. This Court, reversing the New Brunswick Court of Appeal, sustained the order of the Public Service Labour Relations Board which upheld the Union's complaint. There is no doubt that the interpretation of s. 102(3) presented difficulties and the New Brunswick Court of Appeal felt that the question whether management persons are prohibited from replacing striking employees was a preliminary question upon which jurisdiction depended. In this respect that Court relied on the *Jacmain* case.

Justice Dickson, speaking for the Court, did not think that the language of preliminary or collateral was very helpful, since it segments and, in my

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,

a) lorsqu'un employé est touché par une infraction à l'article 136.1, ordonner à un syndicat d'agir au nom dudit employé ou d'aider ce dernier à prendre les mesures ou à entamer et à continuer les procédures que, de l'avis du Conseil, le syndicat aurait dû prendre ou entamer et continuer au nom de l'employé ou aurait dû aider celui-ci à prendre ou à entamer et à continuer;

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.

L'affaire *Société des alcools du Nouveau-Brunswick* découle d'une plainte d'un syndicat selon laquelle l'employeur recourait à des cadres pour remplir les fonctions des employés pendant une grève légale, contrairement au par. 102(3) de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*, L.R.N.-B. 1973, chap. P-25. Cette Cour a infirmé l'arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick et rétabli l'ordonnance de la Commission des relations de travail dans les services publics qui avait fait droit à la plainte du syndicat. Il n'y a pas de doute que l'interprétation du par. 102(3) présentait des difficultés et que la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a considéré que la question de savoir s'il était interdit aux cadres de remplacer des employés en grève était une question préliminaire dont dépendait la compétence. La Cour d'appel s'est fondée, à cet égard, sur l'arrêt *Jacmain*.

Le juge Dickson, s'exprimant au nom de la Cour, n'a pas cru qu'il était très utile de parler de question préliminaire ou accessoire puisque cela

view, artificially so, the function of the Board. As he put it, at p. 233:

The question of what is and is not jurisdictional is often very difficult to determine. The courts, in my view, should not be alert to brand as jurisdictional, and therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so.

The New Brunswick Act contained a familiar type of privative clause which would inhibit review for errors of law but not of jurisdiction. Dickson J. commented on this provision as follows, at pp. 235-36:

Privative clauses of this type are typically found in labour relations legislation. The rationale for protection of a labour board's decisions within jurisdiction is straightforward and compelling. The labour board is a specialized tribunal which administers a comprehensive statute regulating labour relations. In the administration of that regime, a board is called upon not only to find facts and decide questions of law, but also to exercise its understanding of the body of jurisprudence that has developed around the collective bargaining system, as understood in Canada, and its labour relations sense acquired from accumulated experience in the area.

The usual reasons for judicial restraint upon review of labour board decisions are only reinforced in a case such as the one at bar. Not only has the Legislature confided certain decisions to an administrative board, but to a separate and distinct Public Service Labour Relations Board. That Board is given broad powers—broader than those typically vested in a labour board—to supervise and administer the novel system of collective bargaining created by the *Public Service Labour Relations Act*. The Act calls for a delicate balance between the need to maintain public services, and the need to maintain collective bargaining. Considerable sensitivity and unique expertise on the part of Board members is all the more required if the twin purposes of the legislation are to be met. Nowhere is the application of those skills more evident than in the supervision of a lawful strike by public service employees under the Act. Although the New Brunswick Act is patterned closely upon the federal *Public Service Staff Relations Act*, 1966-67 (Can.), c. 72, section 102(3) is not found in the federal legislation nor, in fact, in any other public sector labour legislation in Canada. The interpretation of s. 102(3) would seem to lie logically at the heart of the specialized

subdivise, artificiellement à mon avis, le rôle de la Commission. Il s'exprime ainsi à la p. 233:

Il est souvent très difficile de déterminer ce qui constitue une question de compétence. A mon avis, les tribunaux devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute à cet égard.

La loi du Nouveau-Brunswick comportait une clause privative ordinaire qui interdisait la révision pour erreur de droit mais non pour erreur de compétence. Le juge Dickson formule l'observation suivante à propos de cette disposition, aux pp. 235 et 236:

Des clauses privatives de ce genre sont typiques dans les lois sur les relations de travail. On veut protéger les décisions d'une commission des relations de travail, lorsqu'elles relèvent de sa compétence, pour des raisons simples et impérieuses. La commission est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer une loi régissant l'ensemble des relations de travail. Aux fins de l'administration de ce régime, une commission n'est pas seulement appelée à constater des faits et à trancher des questions de droit, mais également à recourir à sa compréhension du corps jurisprudentiel qui s'est développé à partir du système de négociation collective, tel qu'il est envisagé au Canada, et à sa perception des relations de travail acquise par une longue expérience dans ce domaine.

Les raisons habituelles pour lesquelles les tribunaux évitent de réviser les décisions des commissions des relations de travail prennent encore plus de poids dans un cas comme celui-ci. Ce n'est pas simplement à un organisme administratif que le législateur a donné un pouvoir de décision, mais à un organisme spécial et distinct, une Commission des relations de travail dans les services publics. Elle a de larges pouvoirs — plus étendus que ceux normalement conférés à pareil organisme — afin de surveiller et d'administrer le tout nouveau système de négociation collective créé par la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics*. Cette loi établit un équilibre délicat entre le besoin de maintenir des services publics et le besoin de préserver la négociation collective. Pour atteindre ce double but, les membres de la Commission doivent donc faire preuve d'une grande sensibilité à ces questions et d'une habileté unique. Nulle part ailleurs l'utilisation de ces aptitudes n'est plus cruciale que dans la surveillance d'une grève licite d'employés des services publics. Même si la Loi du Nouveau-Brunswick suit de près la loi fédérale *sur les relations de travail dans la Fonction publique*, 1966-67 (Can.), chap. 72, on ne trouve pas le

jurisdiction confided to the Board. In that case, not only would the Board not be required to be "correct" in its interpretation, but one would think that the Board was entitled to err and any such error would be protected from review by the privative clause in s. 101: . . .

He then passed to consider the contention of "patent unreasonableness" upon which appellant Union based itself in the present case. This is what he said at p. 237:

The Court of Appeal wrongly was of the opinion that the existence of the prohibition was a preliminary matter, and, therefore, the Board's decision was subject to review for its "correctness". I would take the position that the Board decided a matter which was plainly confided to it, for it alone to decide within its jurisdiction. It is contended, however, that the interpretation placed upon s. 102(3)(a) was so patently unreasonable that the Board, although possessing "jurisdiction in the narrow sense of authority to enter upon an inquiry", in the course of that inquiry did "something which takes the exercise of its powers outside the protection of the privative or preclusive clause".

Did the Board here so misinterpret the provisions of the Act as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it? Put another way, 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?

I do not see how one can properly so characterize the interpretation of the Board. The ambiguity of s. 102(3)(a) is acknowledged and undoubted. There is no one interpretation which can be said to be "right". The judgments of the Court of Appeal are in irreconcilable conflict. Mr. Justice Limerick took the view that "replace" dealt with permanent effects, and "fill their position" with temporary actions by the employer. Chief Justice Hughes found the converse, that "replace" meant "replace temporarily", while "fill their position" meant "fill their position on a permanent basis". Mr. Justice Bugold agreed in the result, but did not indicate which of the two versions he would adopt.

pendant du par. 102(3) dans cette dernière ni en fait dans aucune autre loi canadienne sur les relations de travail dans le secteur public. Logiquement, il faut supposer que l'interprétation du par. 102(3) est au coeur de la compétence spécialisée conférée à la Commission. Dans ce cas, non seulement la Commission n'est-elle pas tenue de faire une interprétation «juste», mais encore a-t-elle le droit d'errer et pareille erreur ne sera pas susceptible de révision étant donné la protection offerte par la clause privative de l'art. 101 . . .

Puis il examine l'argument du «caractère manifestement déraisonnable», sur lequel se fonde le syndicat appelant en l'espèce. Voici ce qu'il dit à la p. 237:

C'est à tort que la Cour d'appel a estimé que l'existence de l'interdiction était une question préliminaire et que la décision de la Commission était en conséquence sujette à révision pour en vérifier la «justesse». Je suis d'avis que la Commission a tranché une question qui lui revenait pleinement et qu'il appartenait à elle seule de trancher dans les limites de sa compétence. On prétend cependant que l'interprétation de l'al. 102(3)a) est à ce point déraisonnable que, même si la Commission avait «compétence dans le sens strict du pouvoir de procéder à une enquête», elle a, au cours de cette enquête, fait «quelque chose qui retire l'exercice de ce pouvoir de la protection offerte par la clause privative ou limitative».

La Commission a-t-elle interprété erronément les dispositions législatives de façon à entreprendre une enquête ou à répondre à une question dont elle n'était pas saisie? Autrement dit, 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?

Je ne vois vraiment pas comment on peut qualifier ainsi l'interprétation de la Commission. L'ambiguïté de l'al. 102(3)a) est reconnue et incontestable. Il n'y a pas une interprétation unique dont on puisse dire qu'elle soit la «bonne». Les jugements de la Cour d'appel sont inconciliables. Le juge Limerick a estimé que «remplacer» vise des mesures permanentes et que «attribuer leurs postes» vise des mesures temporaires de la part de l'employeur. Le juge en chef Hughes a au contraire conclu que «remplacer» veut dire «remplacer temporairement» alors que «attribuer leurs postes» veut dire «attribuer leurs postes de façon permanente». Le juge Bugold a souscrit au résultat final, mais ne s'est pas prononcé en faveur d'une version en particulier.

Dickson J. made an extensive examination of the reasons in the New Brunswick Court of Appeal and concluded in these words, at p. 242:

I have discussed the possible interpretation of s. 102(3)(a) at some length only because, to some, the Board's interpretation may, at first glance, seem unreasonable if one draws too heavily upon private sector experience. Upon a careful reading of the Act, the Board's decision, and the judgments in the Court of Appeal, however, I find it difficult to brand as "patently unreasonable" the interpretation given to s. 102(3)(a) by the Board in this case. At a minimum, the Board's interpretation would seem at least as reasonable as the alternative interpretations suggested in the Court of Appeal. Certainly the Board cannot be said to have so misinterpreted the provision in question as to "embark on an inquiry or answer a question not remitted to it."

What this judgment and that in *Nipawin* clearly convey is that mere doubt as to correctness of a labour board interpretation of its statutory power is no ground for finding jurisdictional error, especially when the labour board is exercising powers confided to it in wide terms to resolve competing contentions. In so far as the *Anisminic* and *Metropolitan Life Insurance* cases deal with the so-called "wrong question" test of jurisdiction, they have no relevance here. It is impossible to say that the Canada Labour Relations Board asked itself the wrong question in any sense of departing from the inquiry in which it was engaged. It addressed itself to the issue raised by the complaint and exercised powers in relation thereto which it clearly had. At bottom, the objection is to the consequential results of that exercise, but this is a long way from any jurisdictional issue.

In the result, I am of the opinion that there is no question of jurisdiction involved in the objection to what the Canada Labour Relations Board did. Its decision and remedial order are hence not reviewable and this appeal therefore fails and, indeed, should be quashed. In the circumstances, it is unnecessary to deal with the issue of mootness.

Le juge Dickson a examiné en profondeur les motifs de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick et il a conclu en ces termes, à la p. 242:

Je me suis arrêté aux interprétations possibles de l'al. 102(3)a) uniquement parce que, pour certains, l'interprétation retenue par la Commission peut, à première vue, sembler déraisonnable si l'on établit une comparaison trop étroite avec le secteur privé. Après une lecture attentive de la Loi, de la décision de la Commission et des jugements de la Cour d'appel, il me semble difficile de taxer l'interprétation de l'al. 102(3)a) qu'elle a retenue de [TRADUCTION] «manifestement déraisonnable». L'interprétation de la Commission semble tout au moins aussi raisonnable que les autres interprétations proposées par la Cour d'appel. On ne peut certainement pas dire que la Commission a mal interprété la disposition en question «de façon à entreprendre une enquête ou répondre à une question dont [elle] n'est pas saisie».

Cet arrêt et l'arrêt *Nipawin* signifient clairement qu'un simple doute quant à l'exactitude d'une interprétation donnée par un conseil des relations du travail au sujet des pouvoirs que la loi lui attribue ne constitue pas un motif suffisant pour conclure à une erreur de compétence, spécialement si ce conseil exerce les pouvoirs qui lui sont conférés, en termes généraux, de résoudre des prétentions contradictoires. Dans la mesure où les arrêts *Anisminic* et *Metropolitan Life Insurance* portent sur ce qu'on est convenu d'appeler le critère de compétence de la «mauvaise question», ils ne sont d'aucune utilité en l'espèce. Il est impossible d'affirmer que le Conseil canadien des relations du travail s'est posé la mauvaise question dans le sens qu'il se serait écarté de l'enquête auquel il procédait. Il a examiné la question soulevée par la plainte et a exercé les pouvoirs qui s'y rapportent et qu'il possède clairement. Au fond, l'objection porte sur les conséquences de cet exercice, ce qui est loin d'être une question de compétence.

En définitive, je suis d'avis que l'objection portant sur ce qu'a fait le Conseil canadien des relations du travail ne soulève aucune question de compétence. Sa décision et son ordonnance de redressement ne sont donc pas révisables et, en conséquence, le présent pourvoi échoue et doit, en fait, être annulé. Vu les circonstances, il est inutile d'aborder la question du caractère théorique.

There will be no order as to costs, none being sought by the respondent Board.

Appeal quashed.

Solicitors for the appellants Teamsters Union Local 938 and Fred Johnston: Caley & Wray, Toronto.

Solicitors for the appellant Humes Transport Limited: Hicks, Morley, Hamilton, Stewart, Storie, Toronto.

Solicitor for the respondent Gerald M. Massicotte: Brian Iler, Toronto.

Solicitors for the respondent Canada Labour Relations Board: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens puisque le Conseil intimé n'en a pas fait la demande.

Pourvoi annulé.

Procureurs des appelants le Syndicat des camionneurs, section locale 938 et Fred Johnston: Caley & Wray, Toronto.

Procureurs de l'appelante Humes Transport Limited: Hicks, Morley, Hamilton, Stewart, Storie, Toronto.

Procureur de l'intimé Gerald M. Massicotte: Brian Iler, Toronto.

Procureurs de l'intimé le Conseil canadien des relations du travail: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.