

**Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division) Appellant**

v.

**Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers, Local 14 Respondent**

and

**British Columbia Hydro & Power Authority Respondent**

and

**International Brotherhood of Electrical Workers, Local 213 Respondent**

and

**Industrial Relations Council of British Columbia, formerly the Labour Relations Board of British Columbia Respondent**

INDEXED AS: CAIMAW v. PACCAR OF CANADA LTD.

File No.: 20174.

1988: December 13; 1989: October 26.

Present: Dickson C.J. and McIntyre\*, Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé and Sopinka JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

*Administrative law — Judicial review — Jurisdiction — Curial deference — Court overturning decision of labour tribunal on judicial review — Determination of jurisdiction of court on judicial review to overturn labour tribunal — Jurisdiction infringed if error in interpreting jurisdictional provisions or if decision patently unreasonable — Whether or not labour tribunal erred in interpreting jurisdictional provisions — Whether or not patently unreasonable error in performance of board's function — Labour Code, R.S.B.C. 1979, c. 212, ss. 27, 33.*

*Appeals — Standing — Administrative tribunals — Whether or not tribunals have standing in appeals from their own decisions.*

**Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division) Appelante**

c.

**a Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées, section locale 14 Intimée**

et

**b British Columbia Hydro & Power Authority Intimée**

et

**c Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213 Intimée**

et

**d Industrial Relations Council of British Columbia, autrefois la Labour Relations Board of British Columbia Intimée**

RÉPERTORIÉ: CAIMAW c. PACCAR OF CANADA LTD.

N° du greffe: 20174.

e

1988: 13 décembre; 1989: 26 octobre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges McIntyre\*, Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé et Sopinka.

f

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Compétence — Retenue judiciaire — Décision d'un tribunal du travail écartée lors d'un contrôle judiciaire — Détermination de la compétence d'une cour de justice pour écarter lors d'un contrôle judiciaire une décision d'un tribunal du travail — Erreur de compétence quand il y a mauvaise interprétation des dispositions attributives de compétence ou quand la décision est manifestement déraisonnable — Le tribunal du travail a-t-il interprété de manière erronée les dispositions attributives de compétence? — Y a-t-il eu erreur manifestement déraisonnable dans l'exercice de la fonction de la commission? — Labour Code, R.S.B.C. 1979, chap. 212, art. 27, 33.*

*Appels — Qualité pour agir — Tribunaux administratifs — Les tribunaux administratifs ont-ils qualité pour agir dans les appels interjetés contre leurs propres décisions?*

\* McIntyre J. took no part in the judgment.

\* Le juge McIntyre n'a pas pris part au jugement.

CAIMAW and Paccar were parties to a collective agreement with a stated term extending to April 30, 1983. This collective agreement contained a renewal clause which provided for the contract's continuing from year to year unless notice to the contrary was given. The agreement also contained a termination clause which provided that the agreement would continue during negotiations and that negotiations would be discontinued on written notice by either party. During the course of the collective agreement, Paccar laid off a large number of employees and limited its activities to warehouse operations. The union was served with a notice to terminate and negotiations were conducted over six months but without success. Paccar notified the union that it was discontinuing negotiations and that it considered the agreement terminated in all respects except those required by the *Labour Code* and the *Employment Standards Act*. It then set out the terms and conditions which it was putting into effect. The employees continued to work after the date when these new conditions were unilaterally implemented.

CAIMAW alleged several violations of the Code and requested that the Industrial Relations Council make a determination as to whether a collective agreement was in full force and effect. A three-member panel of the Board decided against the union. A five-member panel reheard the application, along with another application between British Columbia Hydro & Power Authority and IBEW, and a consolidated decision in respect of both applications upheld the decisions of the original Boards, though for different reasons.

Both CAIMAW and IBEW petitioned the Supreme Court of British Columbia pursuant to the *Judicial Review Procedure Act* for an order quashing the decision of the review panel of the Labour Relations Board. The applications were granted and were upheld on appeal. Paccar appealed to this Court with leave. B.C. Hydro was named as a respondent but neither it nor the IBEW appeared before this Court or submitted factums.

At issue here was whether the Labour Relations Board decision, which permitted an employer to unilaterally alter terms and conditions of employment after the termination of a collective agreement, was patently unreasonable and therefore subject to review by this Court. A subsidiary issue concerned the standing before this Court of the Labour Relations Board.

CAIMAW et Paccar étaient parties à une convention collective dont la durée avait été fixée jusqu'au 30 avril 1983. Cette convention collective comportait une clause de renouvellement qui prévoyait la reconduction du contrat d'année en année à moins d'un préavis contraire. Elle comportait également une clause de résiliation qui prévoyait que la convention demeurerait en vigueur pendant la durée des négociations et qu'une partie pouvait mettre fin aux négociations en présentant un avis écrit en ce sens. Au cours de la convention collective, Paccar a mis à pied un grand nombre d'employés et restreint ses activités à des fonctions d'entreposage. Le syndicat s'est vu signifier un avis de résiliation de la convention collective et des négociations se sont déroulées pendant six mois, mais sans succès. Paccar a avisé le syndicat qu'elle mettait fin aux négociations et qu'elle considérait la convention collective échue à tous égards, exception faite des dispositions exigées par le *Labour Code* et l'*Employment Standards Act*. Elle a alors énoncé les conditions de travail qu'elle mettait en vigueur. Les employés ont continué de travailler après la date où ces nouvelles conditions ont été mises en vigueur unilatéralement.

CAIMAW a prétendu qu'il y avait eu plusieurs violations du Code et a demandé à l'Industrial Relations Council («la Commission») de rendre une décision quant à savoir si une convention collective était toujours en vigueur. Un comité de trois membres de la Commission a débouté le syndicat. Un comité de cinq membres a réentendu la demande en même temps qu'une autre portant sur un différend entre British Columbia Hydro & Power Authority et FIOE, et une décision commune aux deux demandes a confirmé, bien que pour des motifs différents, les décisions des premiers comités.

CAIMAW et FIOE ont toutes deux demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique, conformément à la *Judicial Review Procedure Act*, de prononcer une ordonnance annulant la décision du comité de révision de la Commission. Les demandes ont été accueillies et confirmées en appel. Paccar se pourvoit devant notre Cour avec l'autorisation de celle-ci. B.C. Hydro y figure à titre d'intimée, mais à l'instar de FIOE, elle n'a ni comparu devant notre Cour ni produit de mémoire.

Le point en litige dans le présent pourvoi est de savoir si la décision de la Commission de permettre à un employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail à l'expiration d'une convention collective est manifestement déraisonnable et, partant, susceptible de contrôle par notre Cour. Un point subsidiaire porte sur la qualité de la Commission pour agir devant notre Cour.

*Held* (L'Heureux-Dubé and Wilson JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* Dickson C.J. and La Forest J.: The Labour Relations Board had jurisdiction to embark upon the specific inquiry as to whether the employer has the authority to unilaterally alter the terms and conditions of employment.

The first step in determining whether an administrative tribunal has exceeded its jurisdiction by answering a question of law in a patently unreasonable manner is to determine its jurisdiction. Section 27 is a direction to the Board simply as to the purposes and objects to which it should have regard. It is not a jurisdiction limiting provision entailing judicial review even if the Board should err in its interpretation or application. The effect of s. 33 was that it was for the Board to determine whether any particular decision accords with the purposes and objects of s. 27, provided its interpretation was not patently unreasonable.

Where, as here, an administrative tribunal is protected by a privative clause, its decisions should only be reviewed if that Board has either made an error in interpreting the provisions conferring jurisdiction on it, or has exceeded its jurisdiction by making a patently unreasonable error of law in the performance of its function. The tribunal has the right to make errors, even serious ones, provided it does not act in a manner so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review. The test for review is a "severe test". The courts accordingly must adopt a posture of curial deference. Mere disagreement with the result arrived at by the tribunal does not make that result "patently unreasonable". The courts must focus their inquiry on the existence of a rational basis for the decision of the tribunal, and not on their agreement with it. Here, the Board's result was not patently unreasonable; indeed, it was as reasonable as the alternative. It was not necessary to go beyond that.

The scheme of the *Labour Code*, requiring the union and the employer to bargain collectively as the expiry of a collective agreement approaches, left no room for the operation of common law principles. As long as the ongoing duty on the parties to bargain collectively and in good faith remained, then the tripartite relationship of union, employer and employee brought about by the Code displaced common law concepts. The termination of the collective agreement had no effect on the obliga-

*Arrêt* (les juges L'Heureux-Dubé et Wilson sont dissidentes): Le pourvoi est accueilli.

*Le* juge en chef Dickson et le juge La Forest: La Commission avait compétence pour déterminer précisément si l'employeur avait le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions de travail.

La première étape de l'analyse permettant de juger si un tribunal administratif a excédé sa compétence en tranchant une question de droit d'une façon manifestement déraisonnable consiste à déterminer sa compétence. L'article 27 constitue simplement une directive donnée à la Commission quant aux objectifs dont elle devrait tenir compte. Ce n'est pas une disposition limitative de compétence donnant ouverture au contrôle judiciaire même si la Commission devait commettre une erreur en l'interprétant ou en l'appliquant. L'article 33 a pour effet d'établir qu'il incombe à la Commission de déterminer si une décision donnée correspond aux objectifs de l'art. 27, pourvu que son interprétation ne soit pas manifestement déraisonnable.

Lorsque, comme en l'espèce, un tribunal administratif est protégé par une clause privative, ses décisions ne devraient faire l'objet d'un contrôle que si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction. Le tribunal a le droit de commettre des erreurs, même des erreurs graves, pourvu qu'il n'agisse pas de façon déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire. Le critère de contrôle constitue un «test sévère». Les tribunaux doivent donc adopter une attitude de retenue judiciaire. Un simple désaccord avec le résultat atteint par le tribunal administratif ne suffit pas à rendre ce résultat «manifestement déraisonnable». Les cours de justice doivent vérifier si la décision du tribunal a un fondement rationnel plutôt que de se demander si elles sont d'accord avec celle-ci. En l'espèce, le résultat auquel la Commission est arrivée n'est pas manifestement déraisonnable; en fait, il est aussi raisonnable que l'autre solution. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.

Le régime juridique établi par le *Labour Code*, qui exige que le syndicat et l'employeur négocient collectivement à l'approche de l'expiration d'une convention collective ne laisse aucune place à l'application des principes de *common law*. Tant que subsiste l'obligation permanente des parties de négocier collectivement et de bonne foi, la relation tripartite qui existe entre le syndicat, l'employeur et l'employé en raison du Code supprime les principes de *common law*. L'expiration de la

tion of the parties to bargain in good faith imposed by s. 6.

The terms and conditions formerly contained in a collective agreement are to be presumed to continue to govern the relationship, absent circumstances that would imply otherwise. The alternative would be chaos. The termination clause, however, would be of little effect if the employer were denied the power to change the terms of employment on the expiry of the contract. Such a move would not terminate the contract in any real sense but rather would signal the commencement of a new bargaining session.

The Act did not expressly provide that the employer has the power contended for but it was not unreasonable for the Board to find that the power existed. Indeed, the power to change the terms of employment on expiry of an agreement can be inferred from the existence of provisions in the Code which limit the circumstances in which unilateral changes can be made. The power of unilateral alteration did not introduce any unfairness into the bargaining relationship.

The two statutory freeze periods provided the union protection when it would be particularly vulnerable to management initiatives designed to weaken or destabilize it. The employer is expressly prohibited from pursuing a course of action it would otherwise be able to pursue, subject of course to the unfair labour practice provisions of the Code. The Board's conclusion that what is not prohibited by either the wording or the policy of the statute is permitted was not an unreasonable approach.

The Industrial Relations Council has standing before this Court to make submissions not only explaining the record before the Court, but also to show that it had jurisdiction to embark upon the inquiry and that it has not lost that jurisdiction through a patently unreasonable interpretation of its powers.

*Per Lamer and Sopinka JJ.*: It is not always necessary for the reviewing court to ignore its own view of the merits of the decision under review. Reasonableness is not a quality that exists in isolation. Any adjudication upon the reasonableness of a decision must involve an evaluation of the merits which provides a reference point for making a relative decision.

Curial deference is most important in the review of specialist tribunals' decisions but it does not come into play until the court finds itself in disagreement with the

convention collective n'a aucun effet sur l'obligation des parties de négocier de bonne foi conformément à l'art. 6.

Il faut présumer que les conditions établies antérieurement dans une convention collective continuent de régir la relation, en l'absence de toute indication contraire résultant des circonstances. Autrement, ce serait le chaos. La clause de résiliation perdrait cependant presque tout son effet si on niait à l'employeur le pouvoir de modifier les conditions de travail à l'expiration de la convention. Au lieu de mettre réellement un terme à la convention, ce geste indiquerait le commencement d'une nouvelle séance de négociations.

La Loi ne prévoit pas expressément que l'employeur a le pouvoir revendiqué, mais il n'était pas déraisonnable pour la Commission de conclure à l'existence de ce pouvoir. En fait, le pouvoir de modifier les conditions de travail après l'expiration d'une convention peut se déduire de l'existence de dispositions du Code limitant les circonstances dans lesquelles des modifications unilatérales peuvent être apportées. Le pouvoir d'apporter des modifications unilatérales ne crée pas d'injustice dans la relation de négociation.

Les deux périodes de gel des conditions de travail, prévues par la Loi, accordent au syndicat une protection à un moment où celui-ci serait particulièrement vulnérable à des mesures adoptées par la direction pour l'affaiblir ou le déstabiliser. L'employeur est expressément empêché d'agir comme il lui serait autrement loisible de le faire sous réserve évidemment des dispositions du Code en matière de pratiques déloyales de travail. La conclusion de la Commission portant que ce qui n'est pas interdit par la lettre ou l'esprit de la loi est permis ne constitue pas un point de vue déraisonnable.

La Commission a qualité pour agir devant notre Cour afin d'y présenter des arguments non seulement pour lui expliquer le dossier dont elle est saisie, mais également pour montrer qu'elle avait compétence pour ouvrir l'enquête et qu'elle n'a pas perdu cette compétence en raison d'une interprétation manifestement déraisonnable de ses pouvoirs.

*Les juges Lamer et Sopinka*: Il n'est pas toujours nécessaire que le tribunal d'examen ne tienne aucun compte de sa propre opinion sur le fond de la décision faisant l'objet du contrôle. Le caractère raisonnable n'existe pas dans l'absolu. Toute décision sur le caractère raisonnable d'une décision doit comporter une appréciation du fond qui fournit un point de référence permettant de rendre une décision relative.

La retenue judiciaire revêt une importance considérable dans le contrôle des décisions de tribunaux spécialisés, mais elle n'entre en jeu que si la cour de justice est

tribunal. Only then is it necessary to consider whether the error (so found) is within or outside the boundaries of reasonableness. The test is a "severe test" but even here an appreciation of the merits is not irrelevant.

The Board's decision was consistent with the *Labour Code* and the collective agreement. The Code did not totally exclude the general law and accordingly was silent in respect of some matters, including the employer's actions here. No amount of liberal interpretation could fill any lacuna caused by that silence. No express statutory conditions were violated. The decision, moreover, was consistent with the contractual expectations of the parties, since the insertion of the termination clause would have been meaningless if the terms of the collective agreement were held to persist indefinitely, or until a new collective agreement is concluded.

*Per Wilson J. (dissenting):* The reasons of La Forest J. were agreed with as to the broad scope of the principle of curial deference to the decisions of administrative tribunals because of their special expertise and as to the interpretation given to s. 27 of the *Labour Code*. However, a decision of a Board which meets the "severe test" of being "patently unreasonable" is not protected by the principle of curial deference. Such decisions must be treated as decisions which the Board had no jurisdiction to make. They cannot be passed off as the product of special expertise or "policy choices" which are not subject to review by the courts.

A patently unreasonable decision is one which no reasonable Board applying its expertise could possibly have arrived at. To describe a Board's decision as a "policy choice" does not insulate it from review if the policy on which the choice is based is inconsistent with the policy of the legislation under which it purports to have been made. Key elements of the legislation here were the obligation to bargain in good faith and the maintenance of a balance in the bargaining power between the parties.

The policy choices available to the Board were: (1) to permit the employer to decide when negotiations had reached an impasse and to unilaterally impose new terms on its employees if an impasse had been reached, or (2) to permit the same terms and conditions which were the product of the earlier bargaining process to continue to apply in the event of an impasse until such time as the parties are in a strike/lock-out position. The first did nothing to promote the collective bargaining process which is the legislatively accredited means of

en désaccord avec le tribunal administratif. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il est nécessaire de se demander si l'erreur (ainsi découverte) est raisonnable ou déraisonnable. Le critère constitue un «test sévère», mais même ici une appréciation du fond n'est pas sans pertinence.

La décision de la Commission est compatible avec le *Labour Code* et la convention collective. Le Code n'exclut pas totalement le droit général et, par conséquent, il est silencieux à l'égard de certains sujets, y compris les actes de l'employeur en l'espèce. Aucune interprétation libérale ne peut combler une lacune causée par ce silence. Aucune condition expressément établie par la Loi n'a été violée. En outre, la décision est compatible avec les attentes des parties sur le plan contractuel puisque l'insertion de la clause de résiliation n'aurait eu aucun sens si on avait jugé que les conditions de la convention collective subsistaient indéfiniment ou jusqu'à la signature d'une nouvelle convention collective.

Le juge Wilson (dissidente): Il y a accord avec les motifs du juge La Forest quant à la portée générale du principe de la retenue judiciaire applicable aux décisions des tribunaux administratifs en raison de leurs compétences particulières et quant à l'interprétation de l'art. 27 du *Labour Code*. Cependant, une décision d'une commission satisfaisant au «test sévère» du caractère «manifestement déraisonnable» n'est pas protégée par le principe de la retenue judiciaire. Ces décisions doivent être traitées comme des décisions que la Commission n'avait pas compétence pour rendre. On ne saurait les considérer comme résultant de l'exercice de compétences particulières ou comme des «choix de politique» non susceptibles de contrôle par les tribunaux.

Une décision manifestement déraisonnable est celle à laquelle n'aurait jamais pu arriver une commission raisonnable dans l'exercice de ses compétences particulières. Qualifier de «choix de politique» une décision de la Commission ne la met pas à l'abri de tout contrôle si la politique sur laquelle le choix est fondé est incompatible avec l'esprit de la loi en vertu de laquelle il est censé avoir été fait. Les éléments clés de la Loi en l'espèce sont l'obligation de négocier de bonne foi et le maintien de l'équilibre du pouvoir de négociation entre les parties.

Les choix de politique qui s'offraient à la Commission étaient: 1) permettre à l'employeur de déterminer le moment où les négociations sont dans une impasse et d'imposer unilatéralement de nouvelles conditions à ses employés en cas d'impasse, ou 2) permettre que les conditions résultant du processus antérieur de négociation continuent de s'appliquer, en cas d'impasse, jusqu'à ce que les parties aient acquis le droit à la grève ou au lock-out. Le premier ne facilite en rien le processus de négociation collective qui constitue le moyen légalement

achieving collective agreements and industrial peace. It was also incompatible with the employer's obligation to bargain in good faith. The second allowed the Code to be interpreted in a way which did not interfere with the balance of bargaining power between the parties. Neither did it create a new power in the union, undermine the collective bargaining process, nor compel the parties to "re-enter a world which has ceased to exist".

The decision of the Board was "patently unreasonable" and constituted jurisdictional error. It was not a question of choosing between equally viable and reasonable "policy choices". One was completely consistent with the concept of freedom and equality of bargaining power between the parties and the paramount role of the collective bargaining process in labour dispute resolution. The other was completely inconsistent with and inimical to both.

*Per L'Heureux-Dubé J. (dissenting):* The Labour Relations Board of British Columbia had standing to make arguments relative as to both the applicable standard of review and the steps it followed in reaching its decision. The Board, however, committed jurisdictional error when it stated that an employer may unilaterally impose the terms of employment upon the termination of the collective agreement, subject only to the obligation to bargain in good faith.

The Board was initially empowered to embark upon this specific inquiry but exceeded its jurisdiction in carrying it out. Section 27 of the *Labour Code* expressed the fundamental objectives of the legislation. The Board's decision neither referred to s. 27 nor discussed the public interest or the development of effective industrial relations. This omission was crucial to the Board's coming to a patently unreasonable solution.

The Board's decision was fraught with consequence because it in effect promulgated a "mini-Code" on the "rights and obligations" of employers and unions at that stage of the bargaining process. It was all the more necessary, therefore, that the Board address the arguments based on the development of harmonious labour relations. The courts must defer to the judgment of administrative tribunals in matters falling squarely within the area of their expertise. Here, however, there was no indication that the Board even considered the requirements of effective industrial relations and the purposes and objects expressed in s. 27.

reconnu de parvenir à la conclusion de conventions collectives et d'assurer la paix industrielle. Il est également incompatible avec l'obligation de l'employeur de négocier de bonne foi. Le second permet de donner au Code une interprétation qui ne modifie pas l'équilibre du pouvoir de négociation entre les parties. Il ne confère pas un nouveau pouvoir au syndicat, il ne mine pas le processus de négociation collective et ne contraint pas les parties à «revenir dans un monde qui a cessé d'exister».

La décision de la Commission est «manifestement déraisonnable» et constitue une erreur de compétence. Il ne s'agissait pas d'une question d'option entre des «choix de politique» également viables et raisonnables. L'un est tout à fait compatible avec le concept de la liberté et de l'égalité du pouvoir de négociation entre les parties et avec le rôle primordial que joue le processus de négociation collective dans le règlement des conflits de travail. L'autre leur est tout à fait opposé et défavorable.

*Le juge L'Heureux-Dubé (dissidente):* La Labour Relations Board of British Columbia a qualité pour soutenir la norme de contrôle applicable et les étapes de sa décision ici contestée. La Commission a toutefois commis une erreur de compétence en déclarant qu'un employeur peut imposer unilatéralement des conditions de travail à l'expiration d'une convention collective, sous réserve uniquement de son obligation de négocier de bonne foi.

La Commission avait juridiction pour procéder à cette enquête spécifique, mais elle a excédé sa compétence en y procédant. L'article 27 du *Labour Code* énonce les objectifs fondamentaux de cette loi. La décision de la Commission ne mentionne pas l'art. 27 ni ne traite de l'intérêt public ou de l'instauration de relations industrielles efficaces. Cette omission a joué un rôle crucial en amenant la Commission à adopter une solution manifestement déraisonnable.

La décision de la Commission est lourde de conséquences puisqu'elle a en fait édicté un «mini-code» des «droits et obligations» des employeurs et des syndicats à cette étape du processus de négociation. Il est donc d'autant plus nécessaire que la Commission examine les arguments fondés sur l'instauration de relations de travail harmonieuses. Les cours de justice doivent s'en remettre au jugement des tribunaux administratifs dans les matières qui relèvent directement de leur champ de spécialisation. En l'espèce cependant, rien n'indique que la Commission ait même tenu compte de la nécessité d'instaurer des relations industrielles efficaces et des objectifs prévus à l'art. 27.

Collective bargaining, which was indispensable to the development of "effective industrial regulations" required by s. 27, has three broad characteristics in the Canadian context. First, legislative policy postpones the exercise of the economic sanctions until all other attempts at an agreement have failed. Second, the use of an economic sanction in collective bargaining necessarily entails that a party will suffer some loss in having recourse to it. Bargaining is premised upon mutual compromise. And third, the existence of an economic sanction presupposes the availability of a countervailing sanction of proportionate impact.

The unilateral imposition of the terms of employment as recognized by the Board shared none of these three characteristics. First, the policy provided for no ban on the unilateral imposition of terms of employment in the early stages of negotiation. Such unilateral sanction could, theoretically, occur at any time following the termination of the previous collective agreement. Second, the employer would not be detrimentally affected if it were to decide to reduce the salaries and cut other employment benefits. Third, no sanction was available to the union to countervail the unilateral setting of terms since the imposition of terms could conceivably take place before the right to strike arose under the *Labour Code*. More importantly, unlike the strike and lock-out, the unilateral imposition of the terms of employment would not necessarily pressure both parties into agreeing upon a settlement.

The unilateral imposition of terms of employment is a sanction that opens the door to a number of abuses of the process of collective negotiation. It focusses on the individual employees and forces them either to accept the lower terms or to stop working altogether and accordingly stands in a class by itself as an economic sanction which is inherently destructive of the freedom to engage in collective bargaining. This sanction strikes a fundamental blow to the freedom of employees to form themselves into a union and engage the employer in collective bargaining. The only foreseeable effect of this measure is to fuel uselessly the flames of the labour dispute. Section 27 of the *Labour Code*, however, is designed to protect the integrity of the bargaining process against possible abuses.

Section 27 emphasized sovereign role of the union in the bargaining process and s. 46 conferred exclusive bargaining authority on certified unions even after the collective agreement had expired. The Board had it

La négociation collective qui est essentielle à l'instauration de «relations industrielles efficaces», exigée par l'art. 27, comporte trois caractéristiques générales dans le contexte canadien. Premièrement, on a adopté comme politique législative de reporter le recours aux sanctions économiques jusqu'à ce que toutes les autres tentatives d'en arriver à une entente aient échoué. Deuxièmement, le recours à une sanction économique dans la négociation collective implique nécessairement que la partie qui opte pour ce moyen subira une certaine perte. La négociation est fondée sur le compromis mutuel. Troisièmement, l'existence d'une sanction économique suppose la possibilité d'une sanction correspondante ayant un effet proportionnel.

L'imposition unilatérale de conditions de travail, comme celle que la Commission a reconnue, ne comporte aucune de ces trois caractéristiques. En premier lieu, la politique énoncée ne prévoit aucune interdiction d'imposer unilatéralement des conditions de travail pendant les premières étapes de la négociation. Théoriquement, une telle mesure unilatérale peut être adoptée en tout temps après l'expiration de la convention collective antérieure. En deuxième lieu, l'employeur ne subirait aucun préjudice s'il décidait de réduire les salaires ou d'autres avantages sociaux. En troisième lieu, puisque l'imposition unilatérale de nouvelles conditions pourrait théoriquement avoir lieu avant que ne soit acquis le droit à la grève en vertu du *Labour Code*, le syndicat ne dispose d'aucune sanction pouvant la contrebalancer. Qui plus est, contrairement à la grève et au lock-out, l'imposition unilatérale de conditions de travail ne pousse pas nécessairement les deux parties à conclure une entente.

L'imposition unilatérale de conditions de travail est une sanction qui ouvre la porte à un certain nombre d'abus du processus de négociation collective. Elle vise chacun des employés et les force à choisir entre l'acceptation des conditions inférieures ou l'arrêt de travail et elle forme donc une catégorie à part du fait qu'elle constitue une sanction économique qui est fondamentalement destructrice de la liberté d'engager des négociations collectives. Cette sanction frappe au cœur de la liberté des employés de se regrouper en syndicat et d'amener l'employeur à négocier collectivement. Le seul effet prévisible de cette mesure est d'attiser inutilement les conflits de travail. L'article 27 du *Labour Code* vise cependant à protéger l'intégrité du processus de négociation contre toute possibilité d'abus.

L'article 27 souligne le rôle souverain que joue le syndicat dans le processus de négociation et l'art. 46 confère à un syndicat accrédité le pouvoir exclusif de négocier même après l'expiration de la convention col-

turned its mind to the fundamental policies expressed s. 27, would have had no choice but to come to the conclusion that s. 46 prevented an employer, on the termination of a collective agreement, from unilaterally implementing new working conditions through direct communication with the employees.

It was "patently unreasonable" for the Board to find that the employer had this power; the decision of the British Columbia Court of Appeal was agreed with.

The Code provided for mechanisms allowing the Board to broaden the reach and scope of the proceedings before it. The first set of mechanisms involved procedural adjustments which could be brought to the adjudicative hearing. The second involved a more radical change in the nature of the proceedings. The Board was empowered to conduct full-scale, public policy-making hearings which would foster broad participation by the members of the labour relations community in proceedings involving issues of widespread interest. In a case like the present one, where a previous policy orientation is reversed, where the area concerned involves a void in the enabling statute, and where the question raised is of crucial importance to employers, unions and individual employees at large, the matter may more properly have been dealt with in a policy-making hearing.

#### Cases Cited

By La Forest J.

**Applied:** *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; **considered:** *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *Bibeault v. McCaffrey*, [1984] 1 S.C.R. 176; *British Columbia Government Employees' Union v. Industrial Relations Council*, British Columbia Court of Appeal, May 24, 1988, unreported; **referred to:** *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115* (1985), 68 B.C.L.R. 338; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Inter City Glass Co. v. Attorney General of British Columbia*, British Columbia Supreme Court,

lective. Si elle avait prêté attention aux directives fondamentales exprimées à l'art. 27, la Commission n'aurait pu faire autrement qu'arriver à la conclusion que l'art. 46 empêche un employeur, à l'expiration d'une convention collective, de mettre en vigueur unilatéralement de nouvelles conditions de travail par la communication directe avec les employés.

Il était «manifestement déraisonnable» pour la Commission de conclure que l'employeur avait ce pouvoir: il y a accord avec l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le Code prévoit des mécanismes qui permettent à la Commission d'élargir la portée et l'étendue des procédures dont elle est saisie. Le premier ensemble de mécanismes comporte des rajustements de procédure qui peuvent être apportés à l'audition. Le deuxième ensemble entraîne une modification plus radicale de la nature de la procédure. La Commission a le pouvoir de tenir des audiences publiques pour l'élaboration d'énoncés de politique qui favorisent une large participation des personnes du milieu des relations du travail aux procédures qui mettent en cause des questions d'intérêt général. Dans un cas comme la présente affaire, lorsqu'il y a un changement d'orientation de la politique suivie antérieurement, que le domaine en cause révèle une lacune dans la loi habilitante et que la question soulevée est d'une importance cruciale pour les employeurs, les syndicats et les employés en général, la question peut être tranchée de façon plus adéquate dans le cadre d'une audience visant l'établissement d'énoncés de politique.

#### Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

**Arrêts appliqués:** *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; **arrêts examinés:** *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Bibeault c. McCaffrey*, [1984] 1 R.C.S. 176; *British Columbia Government Employees' Union v. Industrial Relations Council*, Cour d'appel de la Colombie-Britannique, 24 mai 1988, inédit; **arrêts mentionnés:** *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115* (1985), 68 B.C.L.R. 338; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Inter City Glass Co. v. Attorney General of British*



January 24, 1986, unreported; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609; *International Association of Machinists and Aerospace Workers v. Air Canada*, Canada Labour Relations Board, January 18, 1988, unreported; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Locals 454 and 480* (1985), 11 CLRBR (NS) 68; *American Federation of Television and Radio Artists v. N.L.R.B.*, 395 F.2d 622 (1968); *Atlas Metal Parts Co. v. N.L.R.B.*, 660 F.2d 304 (1981); *American Ship Bldg. Co. v. Labor Board*, 380 U.S. 300 (1965); *N.L.R.B. v. Cone Mills Corp.*, 373 F.2d 595 (1967).

By Sopinka J.

**Referred to:** *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. v. T. Eaton Co.*, [1956] S.C.R. 610; *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 v. White Lunch Ltd.*, [1966] S.C.R. 282; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573.

By Wilson J. (dissenting)

*Re Peterboro Lock Mfg. Co.* (1954), 4 L.A.C. 1499.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen*, [1953] 2 S.C.R. 95; *Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec*, [1967] S.C.R. 697; *Wall and Redekop Corp. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America* (1986), 5 B.C.L.R. (2d) 335 (S.C.), dismissing an application for judicial review from (1986), 86 C.L.L.C. ¶ 16,054, denying a reconsideration from (1985), 85 C.L.L.C. ¶ 16,050; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canadian Air Line Pilots Association v. Air Canada, Montreal, Quebec* (1977), 24 di 203; *U.E.W. and DeVilbiss Ltd.*, [1976] 2 CLRBR 101; *Local 155 of International Molders and Allied Workers Union v. National Labour Relations Board*, 442 F.2d 742 (1971); *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Cie Paquet Ltée*, [1959] S.C.R. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718.

#### Statutes and Regulations Cited

*British North America Act, 1867*, s. 96.  
*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 50, 89.

*Columbia*, inédit, Cour suprême de la Colombie-Britannique, 24 janvier 1986; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609; *Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatial c. Air Canada*, Conseil canadien des relations du travail, 18 janvier 1988, inédit; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Locals 454 and 480* (1985), 11 CLRBR (NS) 68; *American Federation of Television and Radio Artists v. N.L.R.B.*, 395 F.2d 622 (1968); *Atlas Metal Parts Co. v. N.L.R.B.*, 660 F.2d 304 (1981); *American Ship Bldg. Co. v. Labor Board*, 380 U.S. 300 (1965); *N.L.R.B. v. Cone Mills Corp.*, 373 F.2d 595 (1967).

Citée par le juge Sopinka

**Arrêts mentionnés:** *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. v. T. Eaton Co.*, [1956] R.C.S. 610; *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 v. White Lunch Ltd.*, [1966] R.C.S. 282; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573.

Citée par le juge Wilson (dissidente)

*Re Peterboro Lock Mfg. Co.* (1954), 4 L.A.C. 1499.

e Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 95; *Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec*, [1967] R.C.S. 697; *Wall and Redekop Corp. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America* (1986), 5 B.C.L.R. (2d) 335 (C.S.), rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision publiée à (1986), 86 C.L.L.C. ¶ 16,054, où l'on avait refusé un nouvel examen de la décision publiée à (1985), 85 C.L.L.C. ¶ 16,050; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Canadian Air Line Pilots Association c. Air Canada, Montréal, Québec* (1977), 24 di 203; *U.E.W. and DeVilbiss Ltd.*, [1976] 2 CLRBR 101; *Local 155 of International Molders and Allied Workers Union v. National Labour Relations Board*, 442 F.2d 742 (1971); *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Cie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718.

#### Lois et règlements cités

j *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, art. 96.  
*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chap. L-2, art. 50, 89.

*Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-4, s. 35(2).  
*Industrial Relations Reform Act, 1987*, S.B.C. 1987, c. 24, s. 18.  
*Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, c. 209.  
*Labour Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. L-1, s. 23.  
*Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, ss. 6, 27(1), (2), 28, 31, 32(1)(a), (b), (c), 33, 34(1)(d), (e), (g), (h), (2), 36, 46(a), 51(1), 61(1)(c), 62, 63, 65, 79(2), 80, 81(3)(a), (b), 82(2).  
*Labour Code*, R.S.Q. 1977, c. C-27, s. 59.  
*Labour Code Amendment Act, 1977*, S.B.C. 1977, c. 72, s. 27(1).  
*Labour Relations Act*, R.S.M. 1987, c. L-10, s. 10(4).  
*Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, s. 79.  
*Labour Relations Act*, S.N. 1977, c. 64, s. 74.  
*Labour Relations Code*, R.S.A. 1988, c. L-1.2, s. 145.  
*National Labour Relations Act*, 29 U.S.C., ss. 8(a)(5), 9(a).  
*Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, s. 65.  
*Trade Union Act*, R.S.S. 1978, c. T-17, s. 11(1)(m).  
*Trade Union Act*, S.N.S. 1972, c. 19, s. 33.

#### Authors Cited

Arthurs, H. W., D. D. Carter and H. J. Glasbeek. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1984.  
 Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.  
 Galligan, D. J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986.  
 Murphy, T. H. "Impasse and the Duty to Bargain in Good Faith" (1977), 39 *U. Pitt. L. Rev.* 1.  
 Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Québec: Yvon Blais Inc., 1982.  
 Weiler, Paul. *Reconcilable Differences*. Toronto: Carswells, 1980.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 80, 32 D.L.R. (4th) 523, dismissing an appeal from a judgment of Meredith J., [1986] B.C.W.L.D. 2745, allowing an appeal from a reconsideration of the Labour Relations Board of British Columbia (1985), 10 CLRBR (NS) 355, upholding the decisions of the original Board (*CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division)*) and *IBEW v. British*

*Code du travail*, L.R.Q. 1977, chap. C-27, art. 59.  
*Industrial Relations Reform Act, 1987*, S.B.C. 1987, chap. 24, art. 18.  
*Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 209.  
<sup>a</sup> *Labour Act*, R.S.P.E.I. 1974, chap. L-1, art. 23.  
*Labour Code*, R.S.B.C. 1979, chap. 212, art. 6, 27(1), (2), 28, 31, 32(1)(a), (b), (c), 33, 34(1)(d), (e), (g), (h), (2), 36, 46a), 51(1), 61(1)(c), 62, 63, 65, 79(2), 80, 81(3)(a), (b), 82(2).  
<sup>b</sup> *Labour Relations Act*, S.N. 1977, chap. 64, art. 74.  
*Labour Relations Code*, R.S.A. 1988, chap. L-1.2, art. 145.  
*Loi sur les relations de travail*, L.R.M. 1987, chap. L-10, art. 10(4).  
<sup>c</sup> *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, chap. 228, art. 79.  
*Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, chap. I-4, art. 35(2).  
*National Labour Relations Act*, 29 U.S.C., art. 8a)(5), 9a).  
<sup>d</sup> *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302, art. 65.  
*Trade Union Act*, R.S.S. 1978, chap. T-17, art. 11(1)(m).  
*Trade Union Act*, S.N.S. 1972, chap. 19, art. 33.

#### Doctrine citée

Arthurs, H. W., D. D. Carter and H. J. Glasbeek. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1984.  
<sup>f</sup> Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.  
 Galligan, D. J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986.  
<sup>g</sup> Murphy, T. H. «Impasse and the Duty to Bargain in Good Faith» (1977), 39 *U. Pitt. L. Rev.* 1.  
 Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Québec: Yvon Blais Inc., 1982.  
<sup>h</sup> Weiler, Paul. *Reconcilable Differences*. Toronto: Carswells, 1980.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 80, 32 D.L.R. (4th) 523, qui a rejeté l'appel d'un jugement du juge Meredith, [1986] B.C.W.L.D. 2745, qui avait accueilli l'appel d'un nouvel examen de la Labour Relations Board of British Columbia (1985), 10 CLRBR (NS) 355, confirmant les décisions du premier comité (*CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division)*) et *IBEW v. British*

*Columbia Hydro & Power Authority*). Appeal allowed, Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting.

*D. M. M. Goldie, Q.C.*, and *B. R. Grist*, for the appellant.

*Ian Donald, Q.C.*, and *Bruce Laughton*, for the respondent Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers, Local 14.

No one appeared for the respondent British Columbia Hydro & Power Authority.

No one appeared for the respondent International Brotherhood of Electrical Workers, Local 213.

*J. Stuart Clyne, Q.C.*, and *Eugene C. Jamieson*, for the respondent Industrial Relations Council of British Columbia.

The judgment of Dickson C.J. and La Forest J. was delivered by

LA FOREST J.—The narrow issue in this appeal is whether the decision of the respondent Labour Relations Board of British Columbia permitting an employer, after the termination of a collective agreement, to unilaterally alter terms and conditions of employment is patently unreasonable and therefore subject to review by this Court. A subsidiary issue concerns the standing before this Court of the Labour Relations Board.

#### Facts

The respondent, Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers (Local 14) ("CAIMAW"), is the certified bargaining agent for the employees of the appellant Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Division) ("Paccar"). CAIMAW and Paccar were parties to a collective agreement with a stated term extending from May 1, 1982 to April 30, 1983. Paccar had been engaged in the manufacture of trucks, but during the course of the collective agreement, it laid off a large number of employees and limited its activities to warehouse operations. Instead of employing three hundred and fifty people before the layoffs, it employed only ten thereafter.

*Columbia Hydro & Power Authority*). Pourvoi accueilli, les juges Wilson et L'Heureux-Dubé sont dissidentes.

*D. M. M. Goldie, c.r.*, et *B. R. Grist*, pour l'appelante.

*Ian Donald, c.r.*, et *Bruce Laughton*, pour l'intimée l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées, section locale 14.

Personne n'a comparu pour l'intimée British Columbia Hydro & Power Authority.

Personne n'a comparu pour l'intimée la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213.

*J. Stuart Clyne, c.r.*, et *Eugene C. Jamieson*, pour l'intimée l'Industrial Relations Council of British Columbia.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et du juge La Forest rendu par

LE JUGE LA FOREST—Le point en litige dans le présent pourvoi se limite à la question de savoir si la décision de l'intimée, la Labour Relations Board of British Columbia («la Commission»), de permettre à un employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail, à l'expiration d'une convention collective, est manifestement déraisonnable et, partant, susceptible de contrôle par notre Cour. Un point subsidiaire porte sur la qualité de la Commission pour agir devant notre Cour.

#### Les faits

L'intimée, l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées (section locale 14) («CAIMAW»), est l'agent négociateur accrédité des employés de l'appelante Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Division) («Paccar»). CAIMAW et Paccar étaient parties à une convention collective dont la durée avait été fixée du 1<sup>er</sup> mai 1982 au 30 avril 1983. Paccar, un fabricant de camions, a au cours de la convention collective mis à pied un grand nombre d'employés et restreint ses activités à des fonctions d'entrepôt. Le nombre des employés est alors passé de trois cent cinquante à dix seulement.

The collective agreement contained a renewal and termination provision, the relevant parts of which read as follows:

21.01 This [a]greement shall be effective as and from May 1, 1982, to and including April 30, 1983, and shall continue thereafter from year to year unless written notice of contrary intention is given by either [p]arty to the other four (4) months prior to April 30, 1983, or any anniversary date thereafter.

21.03 In the event of a notice of termination, this [a]greement shall remain in full force and effect while negotiations are being carried on, it being agreed that negotiations shall be discontinued upon delivery of a written notice by either [p]arty.

On January 4, 1983, Paccar notified CAIMAW, in a document entitled "Notice to Terminate", that:

This is notice to terminate the [c]ollective [a]greement between the parties and to commence negotiations for a new agreement, pursuant to the terms of the agreement and the Labour Code of B.C. Please contact the undersigned to arrange a mutually acceptable time and place to meet.

The parties negotiated over the next six months, but without success. On June 29, 1983, Paccar wrote CAIMAW:

In accordance with Article 21.03 and in view of the impasse the parties have reached, this is the requisite notice to discontinue negotiations and that the Company considers the [c]ollective [a]greement terminated effective July 4, 1983. All terms and conditions of the [a]greement, including the COLA clause are cancelled except as noted below and/or required by the Labour Code and the Employment Standards Act.

Paccar then set out the terms and conditions which it would put into effect on July 4, 1983. The employees of Paccar have continued to work since that date.

CAIMAW then applied to the respondent Labour Relations Board (now the Industrial Relations Council) under s. 28 of the *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, (the "Code") alleging that Paccar had violated ss. 65, 79(2) and 82(2) of the Code, and requesting a determination under s. 34(1)(g) as to whether a collective agreement was

La convention collective comportait une clause de renouvellement et de résiliation, dont voici les extraits pertinents:

[TRADUCTION] 21.01 La présente convention sera en vigueur du 1<sup>er</sup> mai 1982 au 30 avril 1983 inclusivement, puis reconduite d'année en année à moins qu'une partie ne donne à l'autre un préavis écrit contraire quatre (4) mois avant le 30 avril 1983 ou toute date anniversaire subséquente.

21.03 Si un avis de résiliation est donné, la présente convention demeurera en vigueur pendant la durée des négociations, étant entendu qu'une partie peut mettre fin aux négociations en présentant un avis écrit en ce sens.

Le 4 janvier 1983, Paccar a, dans un document intitulé [TRADUCTION] «Avis de résiliation», informé CAIMAW de ce qui suit:

[TRADUCTION] La présente est un avis de résiliation de la convention collective entre les parties et d'engagement de négociations en vue d'une nouvelle convention, conformément à la convention et au Labour Code de la Colombie-Britannique. Vous êtes prié de communiquer avec le soussigné pour convenir d'une date et d'un lieu de rencontre acceptables.

Les parties ont négocié au cours des six mois suivants, mais sans succès. Le 29 juin 1983, Paccar a écrit ceci à CAIMAW:

[TRADUCTION] Conformément à l'article 21.03 et compte tenu de l'impasse dans laquelle les parties se trouvent, la société vous avise par la présente qu'elle met fin aux négociations et qu'elle considérera la convention collective échue le 4 juillet 1983. Sont annulées toutes les conditions de l'entente, y compris la clause relative à l'indemnité de vie chère, exception faite des dispositions qui figurent plus bas ou qui sont exigées par le Labour Code et l'Employment Standards Act, ou les deux à la fois.

Paccar exposait par la suite les conditions qu'elle mettrait en vigueur le 4 juillet 1983. Les employés de Paccar continuent de travailler depuis cette date.

CAIMAW s'est alors adressée à la Commission intimée (maintenant l'Industrial Relations Council) en vertu de l'art. 28 du *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, chap. 212, (le «Code»), prétendant que Paccar avait contrevenu à l'art. 65 et aux par. 79(2) et 82(2) du Code, et demandant qu'une décision soit rendue en vertu de l'al. 34(1)(g) quant

in full force and effect. A three-member panel of the Board decided against the union. The union sought and was granted a re-hearing pursuant to s. 36 of the Code. At the re-hearing, the application was heard along with another application between British Columbia Hydro & Power Authority and the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 213, (the "IBEW"), and a consolidated decision in respect of both applications was issued by a unanimous five-member panel of the Board, upholding, though for different reasons, the decisions of the original Boards.

Both CAIMAW and the IBEW petitioned the Supreme Court of British Columbia pursuant to the *Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, c. 209, for an order quashing the decision of the review panel of the Labour Relations Board. Meredith J. granted the applications. Paccar and B.C. Hydro appealed to the British Columbia Court of Appeal, but the appeals were dismissed by a unanimous five-member panel of that court. Paccar appeals to this Court with leave. B.C. Hydro has been named as a respondent but neither it nor the IBEW appeared before this Court or submitted factums.

### Decisions Below

Before the first Board, two issues required resolution. The first was whether Paccar had in fact terminated the collective agreement. The Board held, interpreting those portions of Article 21 set out above, that the employer had duly terminated the agreement in accordance with its terms. The issue that then arose was whether, in spite of the termination of the agreement, its terms necessarily bound Paccar and governed its relationship with its employees or whether Paccar had the authority to impose, unilaterally upon the employees in the bargaining unit, terms and conditions of employment different from those set out in the terminated agreement. The Board concluded in favour of the latter position. The essence of its reasoning is set out in the following passage:

We conclude that the employer and the trade union may unilaterally impose terms and conditions of employ-

à savoir si une convention collective était toujours en vigueur. Un comité de trois membres de la Commission a débouté le syndicat. Celui-ci a demandé et obtenu une nouvelle audience en vertu de l'art. 36 du Code. À la nouvelle audience, la demande a été entendue en même temps qu'une autre portant sur un différend entre British Columbia Hydro & Power Authority et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213, («FIOE»); une décision commune aux deux demandes a été rendue par un comité unanime de cinq membres qui a confirmé, bien que pour des motifs différents, les décisions des premiers comités.

CAIMAW et FIOE ont toutes deux demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique, conformément à la *Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 209, de prononcer une ordonnance annulant la décision du comité de révision de la Commission. Le juge Meredith a fait droit à ces demandes. Paccar et B.C. Hydro ont interjeté appel devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui les a déboutées dans une décision unanime de cinq juges. Paccar se pourvoit devant notre Cour avec l'autorisation de celle-ci. B.C. Hydro y figure à titre d'intimée, mais à l'instar de FIOE, elle n'a ni comparu devant notre Cour ni produit de mémoire.

### Décisions des tribunaux d'instance inférieure

Le premier comité a été saisi de deux questions. Dans la première, il s'agissait de savoir si Paccar avait effectivement mis fin à la convention collective. En interprétant les extraits susmentionnés de l'art. 21, le comité a conclu que l'employeur avait dûment mis fin à la convention collective conformément à ses conditions. Partant, il s'agissait de déterminer si, malgré l'expiration de la convention, ses conditions liaient nécessairement Paccar et régissaient ses relations avec ses employés, ou si Paccar pouvait imposer unilatéralement à ses employés de l'unité de négociation des conditions de travail différentes de celles qui étaient stipulées dans la convention échue. Le comité a retenu cette dernière hypothèse. L'essentiel de son raisonnement est énoncé dans le passage suivant:

[TRADUCTION] Nous concluons que l'employeur et le syndicat peuvent imposer unilatéralement des conditions

ment to be "incorporated" into the individual contracts of employment which spring up on the termination of the collective agreement. The appropriate response by the employer or the trade union to unacceptable "new terms" proposed by the other is to lock out or strike. That is not to say that an employer has a free hand. Certainly the employer's behaviour will be limited by the unfair labour practice provisions of the Code (for example, Section 6 thereof) and by Section 46.

The Board concluded that changing the terms and conditions on which an employer will continue to employ its work-force after the expiry of a collective agreement did not violate the exclusive bargaining authority given to the union by s. 46 of the Code. It therefore dismissed the complaint.

The re-hearing panel gave extensive, considered reasons and upheld the decision of the original Board, though for different reasons. Before the re-hearing panel, the unions made two arguments in support of the proposition that the earlier decision was inconsistent with the law and policy under the *Labour Code*. The first argument was premised on the view that when a collective agreement expires, individual contracts of employment between the employer and the employee resume operation, and that in accordance with the principles of employment law, those contracts cannot be altered except by agreement; see *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124 (Ont. C.A.) In the present case, it cannot be said that the employees either expressly or impliedly accepted the varied terms.

The second argument was based on the earlier decision of the Labour Relations Board in *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320, and on s. 46(a) of the *Labour Code*. That section gives the union the exclusive authority to bargain collectively for the bargaining unit, and to bind the employees by collective agreement. The union argued that the effect of s. 46(a) was to preclude the employer from unilaterally altering terms of employment without the agreement of the union.

The Labour Relations Board decided against the union on both arguments. In doing so, the Board

de travail devant être «incorporées» aux contrats individuels de travail qui émergent à l'expiration de la convention collective. La façon appropriée pour l'employeur ou le syndicat de répondre à de «nouvelles conditions» inacceptables proposées par l'autre partie est de déclencher un lock-out ou une grève. Cela ne signifie pas que l'employeur a pleine liberté pour agir. Le comportement de l'employeur sera certainement limité par les dispositions du Code en matière de pratiques déloyales de travail (par exemple son article 6) et par l'article 46.

Le comité a conclu que le fait de modifier les conditions auxquelles l'employeur continue de retenir les services de son personnel après l'expiration d'une convention collective ne contrevenait pas au pouvoir exclusif de négocier accordé au syndicat par l'art. 46 du Code. Il a par conséquent rejeté la plainte.

Le comité qui a procédé à la nouvelle audition a, dans des motifs approfondis et réfléchis, confirmé la décision du premier comité, bien que pour des motifs différents. Devant ce nouveau comité, les syndicats ont invoqué deux moyens pour établir que la décision antérieure était incompatible avec le droit et la politique du *Labour Code*. Le premier moyen était fondé sur le point de vue portant qu'à l'expiration d'une convention collective les contrats individuels de travail entre l'employeur et les employés redeviennent opérants et que, conformément aux principes du droit du travail, ces contrats ne peuvent être modifiés sans le consentement des parties; voir *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124 (C.A. Ont.) En l'espèce, on ne saurait dire que les employés ont accepté expressément ou implicitement les conditions modifiées.

Le second moyen était fondé sur la décision antérieure de la Commission *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320, et sur l'al. 46a) du *Labour Code*. Cette disposition accorde au syndicat le pouvoir exclusif de négocier collectivement au nom de l'unité de négociation et de lier les employés par une convention collective. Le syndicat a prétendu que l'al. 46a) avait pour effet d'empêcher l'employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail sans avoir obtenu l'assentiment du syndicat.

La Commission a débouté le syndicat à l'égard des deux moyens. Ce faisant, elle a jugé utile