

The Canadian Union of Public Employees
Appellant;

and

The Labour Relations Board (Nova Scotia)
and The Digby Municipal School Board
Respondents;

and

The Nova Scotia Federation of Labour
Intervener.

File No.: 17256.

1983: May 4 and 5; 1983: October 13.

Present: Laskin C.J. and Dickson, McIntyre, Chouinard
and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NOVA SCOTIA

Labour law — Jurisdiction — Nova Scotia Labour Relations Board — Remedial powers — Employer in breach of statutory duty to make reasonable effort to conclude collective agreement — Whether or not remedial action ordered by Board within Board's jurisdiction — Trade Union Act, 1972 (N.S.), c. 19, ss. 33, 34.

A long-standing and bitter labour dispute was referred to the Nova Scotia Labour Relations Board following a complaint that respondent School Board had failed to make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement as required by ss. 33 and 34 of the *Trade Union Act*. The Board held that the School Board had failed to bargain in good faith and ordered that the parties submit proposals and responses by specified dates, and set minimum requirements as to the content of the proposals and responses. When agreement was not reached, the Board submitted a stated case for the Nova Scotia Court of Appeal seeking its opinion on the Board's jurisdiction to take remedial action. The broad issue here was the scope of the Board's power under ss. 33 and 34 of the Act.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and McIntyre and Chouinard JJ.: Sections 33(a) and 34(2) did not empower the Labour Board to require the employer to make the specified collective agreement proposals. The power to secure

Le Syndicat canadien de la Fonction publique
Appelant;

et

^a **Le Conseil des relations du travail**
(Nouvelle-Écosse) et la Commission scolaire
municipale de Digby *Intimés;*

et

^b **La Fédération du travail de la**
Nouvelle-Écosse *Intervenante.*

N° du greffe: 17256.

^c 1983: 4, 5 mai; 1983: 13 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Dickson,
McIntyre, Chouinard et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
^d NOUVELLE-ÉCOSSE

Droit du travail — Compétence — Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse — Pouvoirs de redressement — L'employeur a manqué à l'obligation que lui impose la Loi de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure une convention collective — Le Conseil avait-il compétence pour ordonner les mesures de redressement qu'il a imposées? — Trade Union Act, 1972 (N.-É.), chap. 19, art. 33, 34.

^f Un conflit de travail long et acharné a été soumis au Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse à la suite d'une plainte portant que la commission scolaire intimée ne s'est pas efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective comme l'exigent les art. 33 et 34 de la *Trade Union Act*.
^g Le Conseil a conclu que la commission scolaire n'avait pas négocié de bonne foi, a ordonné aux parties de soumettre des propositions et des réponses dans des délais précis et a fixé des exigences minimales quant au contenu des propositions et des réponses. Aucune convention n'ayant été conclue, le Conseil a formulé un exposé de cause à l'intention de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse en vue d'obtenir son opinion sur la compétence du Conseil pour prendre des mesures de redressement. La question générale en l'espèce porte sur
ⁱ l'étendue du pouvoir que les art. 33 et 34 de la Loi accordent au Conseil.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

^j Le juge en chef Laskin et les juges McIntyre et Chouinard: L'alinéa 33a) et le par. 34(2) ne donnent pas au Conseil des relations du travail le pouvoir d'exiger que l'employeur formule des propositions précises de la

compliance with the duty to bargain in good faith could not be converted into one respecting reinstatement, restitution or compensation and legal costs. Section 33(a) merely obliged the bargaining parties to meet and bargain and to make every reasonable attempt to sign a collective agreement. Section 34(2) was limited to enforcing the obligations imposed on the parties under s. 33. The words "in the opinion of the Board" did not avoid this limitation, for the Board was only entitled to form such an opinion with respect to what was necessary for compliance with s. 33.

The Board had jurisdiction to order a complete proposal to be submitted and responded to, but could not stipulate that the proposal include a wage schedule with progressive increases or the modified Union security provisions. Both parties agreed that the employer would not contract out bus driving and that the Union would not strike or withdraw its services.

Per Dickson and Wilson JJ.: The Board was squarely within its power in holding that specific proposals were the reason for finding breach of duty to bargain in good faith under s. 33. The genuine intention to bargain and to reach agreement underlay this duty. Hard, tough bargaining could meet this criterion, unlike surface bargaining where the party pretended to bargain but in reality was intent on destroying the collective bargaining process. The Board, even though s. 33 did not impose a duty to reach a settlement, let alone a fair one, could make orders relating to the content of proposals necessary to "secure compliance"—a consequence flowing from the premise that the content of a proposal could form the basis of a finding of a breach of the duty to bargain in good faith. Such an order, made under s. 34(2), could take a positive form if it were the minimum required for this compliance with this duty.

Several of the Board's orders were valid in that they fell within the power to secure compliance given in s. 33(a). The Board's order that the School Board give an undertaking not to contract out was reasonably necessary to achieve an agreement having regard to the fact that the School Board had previously contracted out positions to get rid of the Union and that similar action in future would be tainted by this fact. This order did not affect the Union's obligations. The order continuing

convention collective. Le pouvoir d'assurer le respect de l'obligation de négocier de bonne foi ne peut être transformé en un pouvoir concernant la réintégration, l'indemnisation et les dépens. L'alinéa 33a) oblige simplement les parties aux négociations à se rencontrer, à négocier ensemble et à s'efforcer, dans la mesure du possible, de signer une convention collective. Le paragraphe 34(2) se limite à faire respecter les obligations que l'art. 33 impose aux parties. Les termes «que le Conseil estime nécessaire» ne permettent pas de se soustraire à cette limite puisque le Conseil n'est habilité à se former une opinion que sur ce qui est nécessaire pour se conformer à l'art. 33.

Le Conseil avait compétence pour exiger que les parties soumettent un ensemble complet de propositions et de réponses, mais il ne pouvait exiger d'inclure dans ces propositions une échelle de salaires prévoyant des augmentations successives ou les dispositions modifiées concernant la sécurité syndicale. Les parties ont convenu que l'employeur n'embaucherait pas d'autres personnes pour conduire les autobus et que le syndicat ne déclencherait pas de grève ni ne suspendrait ses services.

Les juges Dickson et Wilson: Le Conseil avait clairement le pouvoir de décider que des propositions précises justifiaient la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi qu'impose l'art. 33. L'intention véritable de négocier et de conclure une convention sous-tend cette obligation. La négociation serrée répond à ce critère contrairement à la négociation de façade où la partie feint de négocier alors qu'en réalité elle a l'intention de détruire le processus de négociation collective. Même si l'art. 33 n'impose pas l'obligation de conclure une convention collective et encore moins celle de conclure une convention collective équitable, le Conseil peut imposer des conditions qui se rapportent au contenu des propositions et qui sont nécessaires pour «se conformer» — cette conséquence découle de la prémisse que le contenu d'une proposition peut servir de fondement à la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi. Une telle ordonnance, rendue en vertu du par. 34(2), peut être énoncée sous la forme positive si c'est là le minimum requis pour se conformer à cette obligation.

Plusieurs des conditions imposées par le Conseil sont valides puisqu'elles relèvent du pouvoir que lui accorde l'al. 33a) de s'assurer que les parties se conforment à l'obligation de négocier. La condition imposée par le Conseil à la commission scolaire de s'engager à ne pas employer des chauffeurs contractuels est raisonnablement nécessaire pour en arriver à une convention compte tenu du fait que la commission scolaire a déjà embauché des contractuels pour se débarrasser du syndicat et que.

the Union security clauses was the minimum required to demonstrate that the School Board was not trying to get rid of the Union, for those clauses underlay the viability of the Union itself. The Board, too, could order the reinstatement of workers. Since the replacement drivers had been hired to avoid a collective agreement, reinstatement would remove the very basis of this breach of good faith, and so secure compliance. The order that the Union respond to the School Board's proposals within a set time frame was also valid in that s. 34(2) applied to "any party", and it was natural to impose such limits on the negotiating parties.

The Court was not given adequate information in the stated case to declare several orders valid. The Board's wage order could have been either a genuine effort to secure compliance or an attempt to impose an appropriate settlement. The order that the contract be renewed, even though it could in some circumstances be seen as within the power to secure compliance, was not supported with enough details to allow the Court to do other than speculate. Although the orders against the Union concerned the substance of negotiations and could conceivably have fallen under s. 34(2), they must be considered invalid in the absence of adequate details and in view of the fact that the Board made no finding of failure, on the Union's part, to negotiate in good faith.

The Board did not have the power to order compensation or costs for a breach of s. 33(a). Section 34(2) allowed compensation only for a breach of s. 33(b); this was an additional remedy and not simply another element of securing compliance.

Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017, considered; *Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306; *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co. Ltd.*, [1978] 2 Can LRBR 49; *United*

de ce fait, des mesures semblables à l'avenir seraient entachées d'illégalité. Cette condition ne modifie pas les obligations du syndicat. La condition qui maintient les clauses de sécurité syndicale est le minimum requis pour démontrer que la commission scolaire n'essayait pas de se débarrasser du syndicat, puisque ces clauses sont à la base de la viabilité du syndicat lui-même. Le Conseil peut également ordonner la réintégration des employés. Puisque les chauffeurs remplaçants ont été embauchés pour éviter la conclusion d'une convention collective, la réintégration vient pallier à la violation de l'obligation de négocier de bonne foi et permet ainsi de se conformer à la Loi. La condition qui exige que le syndicat réponde aux propositions de la commission scolaire dans un délai précis est également valide puisque le par. 34(2) s'applique à « toute partie », et il est normal d'imposer des délais aux parties aux négociations.

L'exposé de cause soumis à la Cour ne contient pas de renseignements suffisants pour permettre de déclarer valides plusieurs des conditions imposées. La condition du Conseil relative aux salaires pouvait constituer soit un effort véritable pour amener les parties à se conformer à la Loi, soit une tentative d'imposer un règlement approprié. Même si la condition qui impose le renouvellement de la convention peut, dans certaines circonstances, être considérée comme conforme au pouvoir d'exiger que les parties se conforment à la Loi, elle n'est pas étayée par suffisamment de détails pour permettre à la Cour de faire autre chose que de se livrer à la spéculation. Même si les conditions imposées au syndicat portent sur le fond des négociations et pourraient bien relever du par. 34(2), elles doivent être tenues pour invalides en l'absence de détails suffisants et compte tenu du fait que le Conseil n'a pas conclu qu'il y a eu, de la part du syndicat, défaut de négocier de bonne foi.

Le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner le paiement d'une indemnisation ou de dépens dans le cas d'une violation de l'al. 33a). Le paragraphe 34(2) permet l'indemnisation uniquement dans le cas d'une violation de l'al. 33b); il s'agit d'une mesure de redressement supplémentaire et non simplement d'un autre moyen d'obliger une partie à se conformer à la Loi.

Jurisprudence: arrêt examiné: *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017; arrêts mentionnés: *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306; *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co.*

Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency, [1978] 2 Can LRBR 501; *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201; *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360; *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99; *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can LRBR 381; *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221; *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356; *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318; *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284; *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469, affirmed (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062, referred to.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (1982), 135 D.L.R. (3d) 582, 52 N.S.R. (2d) 181, 106 A.P.R. 181, amending an order made by the Labour Relations Board (Nova Scotia) and submitted by way of stated case. Appeal dismissed.

B.A. Crane, Q.C., and *N. Blaise MacDonald*, for the appellant.

C. Peter McLellan and *Brian Johnson*, for the respondent Digby Municipal School Board.

Raymond Larkin and *G. J. McConnell*, for the intervenor Nova Scotia Federation of Labour.

The judgment of Laskin C.J. and McIntyre and Chouinard JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—Invoking s. 18(2) of the *Trade Union Act*, 1972 (N.S.), c. 19, the provincial Labour Relations Board stated a case for the Nova Scotia Court of Appeal, seeking its opinion on certain questions posed by the Board as a result of a complaint and ensuing proceedings arising from a dispute between the appellant Union and the respondent Digby Municipal School Board. The complaint, brought by the Union, was that the respondent employer had failed to make every

Ltd., [1978] 2 Can LRBR 49; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency*, [1978] 2 Can LRBR 501; *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201; *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360; *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99; *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can LRBR 381; *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221; *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356; *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318; *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284; *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469, confirmé à (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062.

POURVOI interjeté par voie d'exposé de cause contre un arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse (1982), 135 D.L.R. (3d) 582, 52 N.S.R. (2d) 181, 106 A.P.R. 181, qui a modifié une ordonnance du Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse). Pourvoi rejeté.

B. A. Crane, c.r., et *N. Blaise MacDonald*, pour l'appellant.

C. Peter McLellan et *Brian Johnson*, pour l'intimée la Commission scolaire municipale de Digby.

Raymond Larkin et *G. J. McConnell*, pour l'intervenante la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges McIntyre et Chouinard rendu par

LE JUGE EN CHEF—Invoquant le par. 18(2) de la *Trade Union Act*, 1972 (N.-É.), chap. 19, le Conseil provincial des relations du travail a formulé un exposé de cause à l'intention de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse en vue d'obtenir son opinion sur certaines questions qu'il avait posées par suite d'une plainte et des procédures subséquentes résultant d'un différend entre le syndicat appelant et l'intimée la Commission scolaire municipale de Digby. Le syndicat s'est plaint que l'em-

reasonable effort to conclude and sign a collective agreement as required by s. 33 of the Act.

The parties had had collective bargaining relations under an agreement which expired on December 31, 1978 but when no renewal agreement was made the Union went on strike. The employer responded by contracting out the services of the striking employees. The first complaint of the Union, made on September 24, 1979, resulted in a decision by the Labour Board that the respondent had committed an unfair labour practice and the respondent was ordered to cease and desist from the practice. Thereafter, efforts were made by the Board, the Minister of Labour and the Government of Nova Scotia to have the parties bargain collectively to reach agreement, but negotiations repeatedly broke down. The matter was referred to the Minister of Labour on February 16, 1981, the allegation then being that the respondent had breached its obligation under ss. 33 and 34 of the Act, provisions to which I will come in some detail in due course. The Minister referred the matter to the Labour Relations Board under s. 34(1).

On July 31, 1981, after some thirteen days of hearings, the Board made an order requiring both parties to do certain things as set out in Schedule A to the order. Schedule A is in the following terms:

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to collective bargaining with Canadian Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;
- (2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:
 - (a) As to Union security—the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause;

ployeur intimé ne s'est pas efforcé, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective comme l'exige l'art. 33 de la Loi.

- a Les parties avaient été liées par une convention collective qui a expiré le 31 décembre 1978. La convention n'ayant pas été renouvelée, le syndicat a déclenché une grève. En réponse, l'employeur a retenu par contrat les services des employés en
- b grève. La première plainte du syndicat, en date du 24 septembre 1979, a abouti à une décision du Conseil des relations du travail portant que l'intimée s'était adonnée à une pratique déloyale de travail et lui ordonnant de cesser cette pratique.
- c Par la suite, le Conseil, le ministre du Travail et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse ont tenté d'amener les parties à négocier collectivement en vue de conclure une convention, mais les négociations ont rompu à plusieurs reprises. L'affaire a été soumise au ministre du Travail le 16 février 1981; on alléguait alors que l'intimée avait manqué aux obligations que lui imposent les art. 33 et 34 de la Loi, que j'examinerai en détail en temps utile. Le
- d
- e Ministre a renvoyé l'affaire au Conseil des relations du travail en vertu du par. 34(1).

Le 31 juillet 1981, après quelque treize jours d'audience, le Conseil a rendu une ordonnance enjoignant aux deux parties de faire ce qui est énoncé à l'annexe A de l'ordonnance. L'annexe A se lit ainsi:

[TRADUCTION] Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- h (1) La commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;
- (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:
 - a) quant à la sécurité syndicale—ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;

- (b) As to Union security—new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues;
- (3) Such proposals shall include a proposal regarding wages of not less than
 - (a) An increase of not less than \$48.00 per month to part-time drivers retroactive to January 1, 1979;
 - (b) A further increase of 9.2 % effective September 1, 1980;
 - (c) A further increase of 8.5 % effective September 1, 1981;
 - (d) A further increase of 5.5 % effective January 1, 1982.
- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement.)
- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [*sic*], which must be done to secure compliance with the order herein:

- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;
- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;
- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

The July 31st order also required the parties to return to the Board on August 31, 1981 if a new collective agreement was not reached. None was, and following the August 31, 1981 hearing the Labour Board, having made certain findings of

- b) quant à la sécurité syndicale—de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;
- (3) Ces propositions devront comporter une proposition relative aux salaires prévoyant au moins
 - a) une augmentation minimale de 48 \$ par mois pour les chauffeurs à temps partiel, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1979;
 - b) une nouvelle augmentation de 9,2 % à compter du 1^{er} septembre 1980;
 - c) une nouvelle augmentation de 8,5 % à compter du 1^{er} septembre 1981;
 - d) une nouvelle augmentation de 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 1982.
- 4) La commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective.)
- 5) La commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (*sic*), doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- 1) Le syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;
- 2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;
- 3) Le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

L'ordonnance du 31 juillet exigeait en outre que les parties retournent devant le Conseil le 31 août 1981 si jamais une nouvelle convention collective n'était pas conclue. Aucune convention collective n'est intervenue et, suite à l'audience du 31 août

fact upon the hearings and evidence, laid the issues before the Nova Scotia Court of Appeal by way of a stated case. The Board's findings of fact were included in a schedule appended to the stated case.

There are difficulties in the formulation of the stated case and of the attached schedule because of gaps in its exposition. It became necessary for counsel for the Union and for its supporting intervenor, the Nova Scotia Federation of Labour (allowed to participate in the Court of Appeal proceedings as a friend of the Court), to rely heavily on the reasons of the Labour Relations Board given in its decision on July 31, 1981, which also included Schedule A. The decision and reasons of July 31, 1981 are not mentioned in the stated case (Schedule A apart) but I feel it open to this Court to rely on those reasons since they are, at least inferentially, included in the stated case.

It is desirable that I reproduce the entire case stated by the Board. Leaving aside certain immaterial recitals, it reads as follows:

1. On or about the 19th of April, 1974 the Canadian Union of Public Employees, hereinafter referred to as the Union, was certified as the appropriate bargaining agent for certain employees of the Digby Regional High School Board, hereinafter referred to as the School Board.

2. Prior to December 31, 1978 an undated collective agreement signed by the Union and the School Board was in force for the calendar year 1978.

3. The Union gave notice to commence collective bargaining in writing by letter dated September 12, 1978.

4. The Union and the School Board entered the year 1979 without any collective agreement but they operated under the provisions of the 1978 agreement during negotiations. On August 27, 1979 at a union meeting the membership voted to go on strike and a strike commenced on September 4, 1979, the start of a school year. On September 5, 1979 the School Board agreed to contract out the busing of students.

5. On September 24, 1979 a complaint was made to the Labour Relations Board (Nova Scotia) alleging that the School Board had committed unfair labour practices prohibited by the *Trade Union Act*. By a decision dated

1981, le Conseil des relations du travail, après avoir fait certaines constatations de fait fondées sur les audiences et les témoignages, a soumis les questions en litige à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse par voie d'exposé de cause. Ses constatations de fait étaient jointes en annexe à l'exposé de cause.

En raison de certaines lacunes dans sa présentation, le texte de l'exposé de cause et de l'annexe pose des difficultés. L'avocat du syndicat et de la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse (autorisée à participer aux procédures en Cour d'appel à titre d'ami de la cour) intervenue en sa faveur, a dû s'appuyer fortement sur les motifs prononcés par le Conseil des relations du travail dans sa décision du 31 juillet 1981, qui comportait également l'annexe A. L'exposé de cause (sauf l'annexe A) ne fait pas état de la décision et des motifs du 31 juillet 1981, mais j'estime que la Cour peut s'appuyer sur ces motifs puisqu'ils sont, par déduction tout au moins, inclus dans l'exposé de cause.

Il convient de reproduire en entier l'exposé de cause du Conseil. Mis à part certains passages non pertinents, il se lit ainsi:

[TRADUCTION] 1. Le 19 avril 1974 ou vers cette date, le Syndicat canadien de la Fonction publique, ci-après appelé le syndicat, a été accrédité comme agent négociateur de certains employés de la Commission scolaire régionale de Digby, ci-après appelée la commission scolaire.

2. Avant le 31 décembre 1978, une convention collective non datée signée par le syndicat et la commission scolaire était en vigueur pour l'année civile 1978.

3. Par lettre en date du 12 septembre 1978, le syndicat a signifié un avis d'intention de négocier.

4. Le syndicat et la commission scolaire ont commencé l'année 1979 sans convention collective mais se sont conformés aux dispositions de la convention de 1978 au cours des négociations. À une assemblée syndicale tenue le 27 août 1979, les membres ont voté en faveur de la grève et la grève a été déclenchée le 4 septembre 1979, au début de l'année scolaire. Le 5 septembre 1979, la commission scolaire a décidé de confier le transport par autobus des étudiants à des personnes engagées par contrat.

5. Le 24 septembre 1979, une plainte a été déposée auprès du Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) portant que la commission scolaire s'était adonnée à des pratiques déloyales de travail interdites par la

November 8, 1979 the Labour Relations Board (Nova Scotia) found that the School Board had committed an unfair labour practice and the employer was ordered to cease and desist from this practice.

6. A complaint was received by the Minister of Labour and Manpower from the Union by letter dated February 16, 1981 alleging that the School Board had failed to make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement pursuant to sections 33 and 34 of the *Trade Union Act*. The Minister of Labour and Manpower, pursuant to section 34(1) referred the complaint to the Labour Relations Board (Nova Scotia).

7. The Board conducted hearings and heard evidence on March 16; April 13, 14, 15, 16, 27 and 28; May 19 and 20; June 22, 23 and 24; and July 22, 1981. The Board issued an interim order dated July 31, 1981 and reserved August 31, 1981 as a date for a further hearing in the event a new collective agreement was not concluded and signed by that date.

8. Subsequent to the August 31, 1981 hearing, the Labour Relations Board (Nova Scotia) advised that certain questions would be referred to the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia for determination as questions of law.

9. The Labour Relations Board (Nova Scotia) has made certain findings of fact based upon the hearings conducted and the evidence before it and the findings are attached hereto under the signature of the Chairman and seal of the Board as Schedule "A".

10. The Labour Relations Board (Nova Scotia) respectfully requests the opinion of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia on the following questions hereinafter outlined:

(a) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.

(b) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order the removal of an individual from the bargaining process where it is believed that he or she obstructs reasonable efforts to conclude and sign a collective agreement.

(c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the

Trade Union Act. Dans une décision en date du 8 novembre 1979, le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a conclu que la commission scolaire s'était adonnée à une pratique déloyale de travail et a ordonné à l'employeur de cesser cette pratique.

6. Par lettre en date du 16 février 1981, le ministre du Travail et de la Main-d'oeuvre a reçu du syndicat une plainte portant que la commission scolaire ne s'était pas efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective conformément aux articles 33 et 34 de la *Trade Union Act*. Conformément au paragraphe 34(1), le ministre du Travail et de la Main-d'oeuvre a renvoyé la plainte au Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse).

7. Le Conseil a tenu des audiences et a entendu les témoignages le 16 mars, les 13, 14, 15, 16, 27 et 28 avril, les 19 et 20 mai, les 22, 23 et 24 juin et le 22 juillet 1981. Le Conseil a rendu une ordonnance provisoire en date du 31 juillet 1981 et a fixé au 31 août 1981 la date d'une audience supplémentaire qui serait tenue si jamais aucune nouvelle convention collective n'était conclue et signée à cette date.

8. Suite à l'audience du 31 août 1981, le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a informé que certaines questions seraient soumises, à titre de questions de droit, à la décision de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse.

9. Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a fait certaines constatations de fait fondées sur les audiences tenues et les témoignages rendus devant lui et ces constatations, qui portent la signature du président et le sceau du Conseil, sont jointes aux présentes en annexe «A».

10. Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) demande respectueusement l'opinion de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse sur les questions suivantes:

a) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*?

b) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner d'écarter du processus de négociation une personne qui, à son avis, entrave des efforts raisonnables qui visent la conclusion et la signature d'une convention collective?

c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réinté-

employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement", i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

- (d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.
- (e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:
 - (i) the Union
 - (ii) the Employees.

I should note that it is agreed that s. 10(b) of the stated case is not in issue here. The broad issue raised by the remaining questions is the scope of the Board's power under ss. 33 and 34 of the *Trade Union Act*. These sections have their origin in the *Trade Union Act*, 1947 (N.S.), c. 3, ss. 14 and 43(2), and are of considerable vintage having regard to developments in labour-management relations law in other provincial and in federal legislation. As they stand, they read as follows:

33 Where notice to commence collective bargaining has been given under Section 31 or Section 32 or in accordance with a collective agreement which provides for the revision of a provision of the agreement,

(a) the certified bargaining agent and the employer, or an employers' organization representing the employer shall, without delay, but in any case within twenty clear days after the notice was given or such further time as the parties may agree, meet and commence or cause authorized representatives on their behalf to meet and commence to bargain collectively with one another and shall make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement; and

(b) the employer shall not, without consent by the certified or recognized bargaining agent or by the Board, increase or decrease rates of wages or alter any other term or condition of employment of employees

gration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

- d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?
- e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:
 - (i) du syndicat,
 - (ii) des employés?

Je dois souligner que l'on s'accorde pour dire que le par. 10b) de l'exposé de cause n'est pas en litige en l'espèce. Le problème général que soulèvent les autres questions concerne l'étendue de la compétence du Conseil en vertu des art. 33 et 34 de la *Trade Union Act*. Ces articles ont leur source dans l'art. 14 et le par. 43(2) de la *Trade Union Act*, 1947 (N.É.), chap. 3, et eu égard à l'évolution du droit des relations ouvrières dans la législation fédérale et d'autres lois provinciales, ils datent. Ces articles se lisent actuellement ainsi:

[TRADUCTION] 33 Lorsqu'un avis d'intention de négocier a été donné en vertu de l'article 31 ou de l'article 32 ou conformément à une convention collective qui prévoit la révision de l'une de ses dispositions,

a) l'agent négociateur accrédité et l'employeur, ou l'association d'employeurs qui représente ce dernier, doivent sans délai ou, en tout état de cause, dans les vingt jours francs qui suivent la remise de l'avis ou dans le délai supplémentaire dont les parties peuvent convenir, se rencontrer et commencer à négocier ou faire en sorte que leurs représentants autorisés se rencontrent et commencent à négocier collectivement, et ils doivent s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective; et

b) l'employeur ne doit pas, sans le consentement du Conseil ou de l'agent négociateur accrédité ou reconnu, augmenter ou réduire les taux de salaire ni

in relation to whom notice to bargain has been given until

(i) a new collective agreement has been concluded; or

(ii) the bargaining agent and the employer or representatives authorized by them in that behalf, have bargained collectively and have failed to conclude a collective agreement, and either

(iii) a conciliation officer has been appointed and has failed to bring about an agreement between the parties and fourteen days have elapsed from the date on which the report of the conciliation officer was made to the Minister; or

(iv) a conciliation board has been appointed to endeavour to bring about agreement between them and seven days have elapsed from the date on which the report of the conciliation board was received by the Minister.

34 (1) Where the Minister receives a complaint in writing from a party to collective bargaining that any other party to the collective bargaining has failed to comply with Section 33 he may refer the complaint to the Board.

(2) Where a complaint from a party to collective bargaining is referred to the Board pursuant to subsection (1), the Board shall inquire into the complaint and may dismiss the complaint or may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33, and may order an employer to pay to any employee compensation not exceeding a sum which, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for a failure to comply with clause (b) of Section 33, have been paid by the employer to the employee.

Although the dispute between the parties was settled in March, 1983, prior to the hearing before this Court, it was understood that the issues raised by the Union's complaint and by the stated case would be dealt with by this Court as they were dealt with by the Nova Scotia Court of Appeal. Before turning to consider the ambit of ss. 33(a) and 34(2), I propose to set out the reasons and conclusions of the Nova Scotia Court of Appeal, given by Hart J.A., MacKeigan C.J.N.S., Cooper and Pace J.J.A. concurring, with Jones J.A. dissenting in part.

modifier aucune autre condition d'emploi des employés visés par l'avis d'intention de négocier avant

(i) qu'une nouvelle convention collective ait été conclue; ou

(ii) que l'agent négociateur et l'employeur, ou leurs représentants autorisés, aient négocié collectivement mais sans parvenir à conclure une convention collective, et

(iii) que se soient écoulés quatorze jours depuis la date de la communication au Ministre du rapport du conciliateur qui a été nommé pour amener les parties à conclure une convention collective, mais qui n'y est pas parvenu; ou

(iv) que sept jours se soient écoulés depuis la date de la réception par le Ministre du rapport de la commission de conciliation qui a été désignée pour tenter d'amener les parties à conclure une convention.

34 (1) Lorsque le Ministre reçoit d'une partie à des négociations collectives une plainte portant qu'une autre partie à ces négociations ne s'est pas conformée à l'article 33, il peut déférer la plainte au Conseil.

(2) Lorsqu'une plainte d'une partie à des négociations collectives est déférée au Conseil conformément au paragraphe (1), le Conseil doit faire enquête et il peut rejeter la plainte ou rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33, et il peut ordonner à un employeur de verser à un employé une indemnité qui ne dépasse pas la somme que le Conseil estime équivalente à la rémunération que l'employeur aurait versée à l'employé s'il s'était conformé à l'alinéa 33b).

Bien que le litige entre les parties ait été réglé au mois de mars 1983, avant l'audition du présent pourvoi, il était entendu que les questions soulevées par la plainte du syndicat et l'exposé de cause seraient examinées par cette Cour tout comme elles l'ont été par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Avant d'examiner la portée de l'al. 33a) et du par. 34(2), je me propose d'exposer les motifs et les conclusions de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse prononcés par le juge Hart, à l'avis duquel ont souscrit le juge en chef MacKeigan et les juges Cooper et Pace, le juge Jones étant dissident en partie.

Central to the opinion of Hart J.A. was the view that the Labour Board's powers must be directed towards the advancement of collective bargaining but the Board cannot direct what the collective agreement shall contain. It is convenient to set out his views in the following paragraphs, at pp. 591-93, of his reasons.

It is difficult and perhaps inappropriate for this Court to determine in advance the actual types of order coming within the powers granted to the Board under the legislation. I will therefore simply consider the actual orders made in this case and express my opinion as to their validity.

I see no objection to the first order of the Board directing the school board to draw up and present a complete set of proposals to the union on or before a certain date.

The second order to renew the previous contract with amendments to certain clauses is, in my opinion, beyond the powers of the Board. By this order the Board is determining the content of the collective agreement rather than directing the parties to bargain collectively.

The third order of the Board requiring the school board to include certain wage increases in the collective agreement is likewise, in my opinion, beyond the power of the Board.

The fourth order of the Board requiring the school board to provide a letter to the union stating that it will not contract out the driving of school buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services is beyond the power of the Board. The Board does not have the power to withdraw from the parties the fundamental rights granted to them under the legislation.

The first order of the Board against the union to draw up and present a complete response to each of the school board's proposals on or before a certain date is, in my opinion, within the competence of the Board.

The second order requiring that the union not tie in its wage request to some area formula is, in my opinion, beyond the power of the Board as it affects the content of the agreement.

The third requirement of the Board that the Union must not seek to exclude bus drivers who drove under contract provided there are vacancies after the striking drivers so desiring have been reinstated is, in my opin-

L'opinion du juge Hart porte essentiellement que les pouvoirs du Conseil des relations du travail doivent servir à faire progresser les négociations collectives, mais que le Conseil ne peut prescrire le contenu de la convention collective. Il convient d'énoncer le point de vue qu'il exprime dans les paragraphes suivants de ses motifs aux pp. 591 à 593.

[TRADUCTION] Il serait difficile et peut-être inopportun pour cette Cour de déterminer à l'avance le genre de conditions que le Conseil peut prescrire en vertu des pouvoirs que lui confère la loi. Par conséquent, je vais me borner à examiner ce qui a été ordonné en l'espèce et à donner mon opinion quant à leur validité.

Je ne vois pas d'objection à la première condition du Conseil qui enjoint à la commission scolaire de rédiger et de soumettre au syndicat dans un délai précis un ensemble complet de propositions.

À mon avis, le Conseil n'a pas le pouvoir de prescrire comme deuxième condition le renouvellement de la convention précédente avec modification de certains articles. Par cette condition, le Conseil fixe le contenu de la convention collective au lieu d'enjoindre aux parties de négocier collectivement.

À mon avis, la troisième condition du Conseil qui enjoint à la commission scolaire d'inclure dans la convention collective certaines augmentations de salaire outrepassé elle aussi la compétence du Conseil.

La quatrième condition du Conseil qui enjoint à la commission scolaire de s'engager, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus scolaires, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon, outrepassé la compétence du Conseil. Le Conseil n'a pas le pouvoir d'enlever aux parties les droits fondamentaux que la loi leur accorde.

À mon avis, le Conseil a compétence pour ordonner au syndicat, comme première condition, de rédiger et de soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire dans un délai précis.

La seconde condition, qui interdit au syndicat de lier ses demandes salariales à une formule locale quelconque, outrepassé à mon avis la compétence du Conseil puisqu'elle porte sur le contenu de la convention.

La troisième condition du Conseil, qui prévoit que le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus qui étaient liés par contrat avec la commission scolaire d'occuper des postes qui seront vacants après

ion, directed towards the advancement of the negotiations between the parties and not towards the terms of the contract itself. It is, therefore, within the powers of the Board.

I turn now to the answers to the questions stated by the Board for the opinion of the Court.

Question (a):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.

Answer: The Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require the school board to do the things set forth in para. (1) of sch. "A" of its order of July 31, 1981, but does not have the power to order the things set forth in paras. (2), (3) and (4) of that order. The Board has the power to require the union to do the things set forth in (1) of its order of July 31, 1981, but does not have the power to require the things set forth in (2) of that order.

Question (b):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order the removal of an individual from the bargaining process where it is believed that he or she obstructs reasonable efforts to conclude and sign a collective agreement.

Answer: The Board does not have power to remove an individual from the bargaining process as the parties have the right to determine who their representative shall be. The Board does, however, have the right to require an individual to cease and desist from any conduct directed to prevent the bargaining process from attaining a collective agreement.

Question (c):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to 'make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement', i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

Answer: The Board does not have power to order reinstatement of employees as of a date from which the Board found that there had been a decision of the

que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste, vise à mon avis à faire progresser les négociations entre les parties et ne concerne pas les conditions de la convention elle-même. Elle est donc conforme à la compétence du Conseil.

Examinons maintenant les réponses aux questions sur lesquelles le Conseil demande l'opinion de la cour.

Question a):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*?

Réponse: Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a compétence pour exiger de la commission scolaire qu'elle fasse ce qui est énoncé au paragraphe (1) de l'annexe «A» de son ordonnance du 31 juillet 1981, mais non pour ordonner ce qui est énoncé aux paragraphes (2), (3) et (4) de cette ordonnance. Le Conseil a compétence pour exiger du syndicat qu'il fasse ce qui est énoncé au paragraphe (1) de son ordonnance du 31 juillet 1981, mais non pour exiger ce qui est énoncé au paragraphe (2) de cette ordonnance.

Question b):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner d'écarter du processus de négociation une personne qui, à son avis, entrave des efforts raisonnables qui visent la conclusion et la signature d'une convention collective?

Réponse: Le Conseil n'a pas compétence pour écarter une personne du processus de négociation puisque les parties ont le droit de décider qui peut les représenter. Le Conseil a cependant le droit d'exiger qu'une personne mette fin à toute conduite qui vise à empêcher que le processus de la négociation aboutisse à une convention collective.

Question c):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'al. 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

Réponse: Le Conseil n'a pas compétence pour ordonner la réintégration d'employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se

employer to avoid its obligations to make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement. The employees, in the case at bar, had elected to commence a strike and there was therefore no offence against s. 33(b) of the Act during the period of negotiation.

Question (d):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.

Answer: The only right of the Board to direct compensation to employees for a breach of s. 33 of the *Trade Union Act* is pursuant to s. 34 and no such breach can be established here because of the fact that the employees were on strike. No other breach of the Act has been suggested in the stated case and the answer therefore relates only to a breach of s. 33.

Question (e):

Where the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the school board to:

- (i) the Union
- (ii) the Employees.

Answer: The Board does not have power to award legal costs against the school board to the union or the employees. Costs may be awarded by a legislative tribunal only to the extent that the enabling legislation so provides. I see no such authorization in the *Trade Union Act* of Nova Scotia.

I would therefore remit this matter to the Labour Relations Board (Nova Scotia) with appropriate answers to the questions stated for the opinion of the Court.

In his partial dissent, Jones J.A. agreed that the Labour Relations Board has no power to direct the terms of a collective agreement. However, he took a different view from the other members of the Court on various questions addressed to the Court. On question (a) of the stated case he said, at p. 620, that "While the Board cannot stipulate the terms it can require the parties to make proposals on all matters in issue. By the same token it can require the parties to withdraw a proposal where it

conformer à son obligation de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective. En l'espèce, les employés ont choisi de déclencher une grève et, par conséquent, il n'y a pas eu violation de l'al. 33b) de la Loi au cours de la période de négociation.

Question d):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?

Réponse: Seul l'art. 34 de la *Trade Union Act* donne au Conseil le droit d'ordonner l'indemnisation des employés pour une violation de l'art. 33 et, en l'espèce, aucune violation de cet article ne peut être établie parce que les employés étaient en grève. L'exposé de cause ne fait état d'aucune autre infraction à la Loi et, par conséquent, la réponse ne concerne qu'une violation de l'art. 33.

Question e):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:

- (i) du syndicat,
- (ii) des employés?

Réponse: Le Conseil n'a pas compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur du syndicat ou des employés. Un tribunal établi en vertu d'une loi ne peut accorder de dépens que dans la mesure prévue dans sa loi habilitante. Je ne vois aucune autorisation de cette nature dans la *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse.

Je suis par conséquent d'avis de renvoyer l'affaire au Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) avec les réponses qui s'imposent aux questions soumises à la cour.

Dans sa dissidence partielle, le juge Jones a convenu que le Conseil des relations du travail n'a pas compétence pour prescrire les conditions de la convention collective. Cependant, il adopte une opinion différente de celle des autres juges sur diverses questions soumises à la cour. Quant à la question a) de l'exposé de cause, il affirme, à la p. 620, que [TRADUCTION] «Même si le Conseil ne peut en fixer le contenu, il peut exiger que les parties présentent des propositions sur toutes les

finds that the proposal is unreasonable and not made in good faith". Question (b) is a non-issue here, and the Court as a whole agreed that there was no such power. Jones J.A. would answer questions (c) and (d) in the affirmative, and so too question (e). Thus, he supports reinstatement of employees, compensatory orders and costs.

In their respective reasons, Hart J.A. and Jones J.A. made extensive reference to the judgment of the Ontario Divisional Court in *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, and this case was the pivot upon which the appellant Union and its supporting intervenor based their submissions under ss. 33(a) and 34(2). Hart J.A. did not find the *Tandy* case supportive here, but Jones J.A. took a different view.

In addressing ss. 33(a) and 34(2), the appellant Union and the Nova Scotia Federation of Labour read the two provisions as providing scope for the Labour Relations Board to require the employer to make specific collective agreement proposals, almost to the point of imposing an agreement upon it. I cannot read ss. 33(a) and 34 in this way. Nor do I think that the *Tandy* case supports their position.

What is common to the decision of the Ontario Labour Relations Board in the *Tandy* case and that of the Nova Scotia Labour Relations Board in this case are findings in each case that the employer did not bargain in good faith to reach a collective agreement. Though that results in a breach of the relevant legislation in each case it does not give power to impose a collective agreement. In the *Tandy* case the Ontario Divisional Court was concerned with an order of the Ontario Board directing the employer to cease and desist from the bargaining position it had taken with respect to a union dues check-off clause. This order was upheld by the Court because the Board had specifically found that the employer's position was aimed at fostering the demise of the Union and constituted

questions en litige. Il peut de même exiger que les parties retirent une proposition lorsqu'il estime qu'elle est déraisonnable et n'est pas faite de bonne foi. La question b) n'est pas en litige en l'espèce et la Cour convient à l'unanimité que le Conseil n'a pas cette compétence. Le juge Jones répondrait par l'affirmative aux questions c), d) et e). Il appuie donc la réintégration des employés, les ordonnances d'indemnisation et l'adjudication de dépens.

Dans leurs motifs respectifs, les juges Hart et Jones citent largement un jugement de la Cour divisionnaire de l'Ontario, *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, et ce jugement a servi de fondement aux arguments invoqués par le syndicat appelant et la partie intervenue en sa faveur, en vertu de l'al. 33a) et du par. 34(2). Le juge Hart a conclu que l'affaire *Tandy* n'était pas utile en l'espèce, mais le juge Jones a adopté un point de vue différent.

Quant à l'al. 33a) et au par. 34(2), le syndicat appelant et la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse les interprètent comme donnant au Conseil des relations du travail le pouvoir d'exiger que l'employeur formule des propositions précises de convention collective, presque au point de lui imposer une convention. Je ne puis interpréter de cette manière l'al. 33a) et l'art. 34. Je ne crois pas non plus que l'affaire *Tandy* appuie leur argumentation.

Le point commun entre la décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario dans l'affaire *Tandy* et celle du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse en l'espèce est que, dans les deux cas, on a conclu que l'employeur n'a pas négocié de bonne foi en vue de conclure une convention collective. Bien qu'il en résulte dans chaque cas une infraction à la loi pertinente, cela ne donne pas le pouvoir de prescrire une convention collective. Dans l'affaire *Tandy*, la Cour divisionnaire de l'Ontario a examiné une ordonnance de la commission ontarienne qui obligeait l'employeur à abandonner l'attitude qu'il avait adoptée dans les négociations relatives à la clause de retenue des cotisations syndicales. La cour a maintenu cette ordonnance parce que la Commission avait

one of the significant elements of bad faith in its bargaining conduct. In the instant case, Nova Scotia Board was not content to order the employer to cease and desist from pressing its position on a particular term. Its order required the employer to propose terms the content of which was fixed by the Board itself.

The Court in the *Tandy* case stated plainly that there was no statutory power to impose or direct the terms of a collective agreement. That is so here. However, it also asserted that the cease and desist order, which was within the authority of the Ontario Board, could have the indirect effect of imposing a term of the collective agreement upon the parties. I need not pursue this matter because there is no such issue in the present case, and I do not see how the appellant here and its supporting Nova Scotia Federation of Labour can convert the Ontario ruling into an analogical application of ss. 33(a) and 34 of the Nova Scotia statute.

Although the Nova Scotia Court of Appeal addressed itself mainly to the terms of the stated case, the submissions before this Court were under Schedule A. I turn therefore to the terms of the Schedule which prescribes what the Labour Relations Board exacts from the employer and the Union. There is obviously no difficulty in enforcing a requirement, the first term of the Schedule, that the employer draw up and present a complete set of proposals to the Union. This leaves it open to the parties to negotiate on them without, of course, binding the Union to their acceptance and, of course, leaving it to the employer to determine what it is prepared to agree to.

The second term, relating to Union security, is a direction to the employer to renew the previous collective agreement in this respect, subject to certain amendments set out in the Schedule. I do not find any authority in the Labour Relations Board to impose this term in a proposed agreement

conclu précisément que l'attitude de l'employeur visait à provoquer la chute du syndicat et constituait un élément de mauvaise foi important dans son comportement au cours des négociations. En l'espèce, le Conseil de la Nouvelle-Écosse ne s'est pas borné à ordonner à l'employeur de cesser d'imposer sa position sur une condition précise. Son ordonnance enjoignait à l'employeur de proposer des conditions dont le contenu était prescrit par le Conseil lui-même.

Dans l'affaire *Tandy*, la cour a dit clairement que la loi n'accordait pas le pouvoir d'imposer ou de prescrire les conditions d'une convention collective. C'est le cas en l'espèce. Cependant, elle a également affirmé que l'ordonnance de ne pas faire, que la commission ontarienne avait le pouvoir de rendre, pouvait avoir indirectement pour effet d'imposer aux parties une condition de la convention collective. Il n'est pas nécessaire d'approfondir cette question puisqu'elle ne se pose pas en l'espèce, et je ne vois pas comment l'appelant en l'espèce et la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse qui l'appuie peuvent recourir à la décision ontarienne pour l'appliquer par analogie à l'al. 33a) et à l'art. 34 de la loi de la Nouvelle-Écosse.

Bien que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse se soit penchée principalement sur le contenu de l'exposé de cause, l'argumentation devant cette Cour a porté sur l'annexe A. Examinons par conséquent les conditions de l'annexe qui énoncent ce que le Conseil des relations du travail exige de l'employeur et du syndicat. De toute évidence, il n'y a aucune difficulté à faire respecter l'exigence, qui constitue la première condition de l'annexe, que l'employeur rédige et soumette au syndicat un ensemble complet de propositions. Cette exigence laisse aux parties la liberté de négocier ces propositions, sans que le syndicat ne soit tenu de les accepter, et laisse à l'employeur le soin de décider ce qu'il est disposé à accepter.

La deuxième condition, qui concerne la sécurité syndicale, impose à l'employeur le renouvellement de la convention collective précédente à cet égard, sous réserve de certaines modifications énoncées à l'annexe. À mon avis, le Conseil des relations du travail n'a pas compétence pour imposer cette

and I agree with Hart J.A. that it represented an excess of power by the Board.

Considerable argument was addressed to a requirement of the Board, under s. 3 of the Schedule, that the employer include in its proposal a certain wage schedule with progressive increases. This too is beyond the powers conferred by ss. 33(a) and 34 and cannot stand.

There is no difficulty in endorsing s. 4 of the Schedule which directs letters from the employer and from the Union respecting, from the former, a letter not to contract out the driving of buses and from the latter a letter that it will not strike or otherwise withdraw its services. Indeed, this provision was in effect agreed to by the parties and I need say nothing more about it.

The requirements from the Union under the Schedule are correlative to the proposals exacted from the employer and, again, present no difficulty.

This leaves for consideration issues of reinstatement, restitution or compensation and orders as to legal costs raised in the stated case. The attempt of the Union to convert the Board's power to secure compliance with the duty to bargain in good faith into a power to order compensation and sanctions for a breach of this duty is not supportable even on the widest assessment of the terms of ss. 33(a) and 34. Reliance on the *Tandy* case involves an attempt to equate s. 34 of the Nova Scotia Act to s. 79(4) of the Ontario Act, and especially para. (c) of that provision which empowers the Ontario Board to make

condition dans un projet de convention et je suis d'accord avec le juge Hart pour dire que, ce faisant, le Conseil a outrepassé sa compétence.

L'exigence du Conseil, à l'art. 3 de l'annexe, que l'employeur inclue dans ses propositions une certaine échelle de salaires prévoyant des augmentations successives a soulevé bien des débats. Cette exigence outrepassé elle aussi les pouvoirs conférés par l'al. 33a) et l'art. 34 et ne peut être maintenue.

Rien ne s'oppose au maintien de l'art. 4 de l'annexe qui exige, de l'employeur, une lettre portant qu'il n'embauchera pas d'autres personnes pour conduire les autobus et, du syndicat, une lettre portant qu'il ne déclenchera pas de grève ni ne suspendra ses services d'aucune autre façon. En fait, les parties ont accepté cette disposition et il ne m'est pas nécessaire d'en dire plus à ce sujet.

Les exigences imposées au syndicat en vertu de l'annexe font pendant aux propositions exigées de l'employeur et ne présentent, encore une fois, aucune difficulté.

Il reste à examiner les questions de la réintégration, de l'indemnisation et des ordonnances quant aux dépens que soulève l'exposé de cause. La tentative, par le syndicat, de transformer le pouvoir du Conseil d'assurer le respect de l'obligation de négocier de bonne foi en un pouvoir d'ordonner l'indemnisation et d'imposer des peines en cas de manquement à cette obligation, est insoutenable même en donnant aux termes de l'al. 33a) et de l'art. 34 l'interprétation la plus large. En invoquant l'affaire *Tandy*, on tente d'assimiler l'art. 34 de la loi de la Nouvelle-Écosse au par. 79(4) de la loi de l'Ontario et en particulier à l'al. c) de cette disposition qui donne à la commission ontarienne le pouvoir d'ordonner

[TRADUCTION]

79. ...

(4) ...

(c) an order to reinstate in employment or hire the person or employee concerned, with or without compensation, or to compensate in lieu of hiring or reinstatement for loss of earnings or other employment benefits in an amount that may be assessed by the Board against the employer, employers' organi-

79. ...

(4) ...

c) la réintégration dans son emploi ou l'engagement de la personne ou de l'employé intéressés, avec ou sans indemnisation, ou pour tenir lieu d'engagement ou de réintégration, une indemnité au montant qu'elle fixe pour sa perte de salaire et autres avantages rattachés à son emploi. Elle peut porter cette

zation, trade union, council of trade unions, employee or other person jointly or severally.

There is no comparable provision here for reinstatement and compensation as there was in the legislation in the *Tandy* case. Indeed, s. 34(2) provides for compensation only if there has been a failure to comply with s. 33(b) of the Act, relating to unauthorized alteration of wages, and there was no such issue raised in the present case. As Hart J.A. noted, the employees were on strike and there would be no breach of s. 33(b) when the strike was on foot; apart from this, it does not appear that there was an alteration of rates to support the invocation of s. 33(b).

The Union and the Nova Scotia Federation of Labour have based themselves throughout this appeal on a wide, indeed extrapolated view of s. 34(2) under its assignment of power to the Labour Board to "make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33". The Board's powers under s. 34(2) are limited to enforcing the obligations imposed on the parties under s. 33 and this limitation is not avoided by the use of the words "in the opinion of the Board". The Board is entitled to form an opinion only with respect to what is "necessary to secure compliance with Section 33."

The direction under s. 33(a) is simply to oblige the bargaining parties to meet and bargain collectively with one another and make every reasonable attempt to conclude and sign a collective agreement. Section 33(a) is a long way from justifying the kind of orders that are being sought in this case. Since it is recognized, although the Union and especially the Nova Scotia Federation of Labour are seeking a much wider appreciation, that ss. 33(a) and 34 do not permit the imposition of terms of a collective agreement by a Labour Board order, the appeal fails in its main thrust and must be dismissed with costs against the appellant Union. There will be no costs against the Nova Scotia Federation of Labour.

indemnité à la charge solidaire des contrevenants.

En l'espèce, il n'y a pas de disposition concernant la réintégration et l'indemnisation qui soit comparable à celle de la loi en cause dans l'affaire *Tandy*. En effet, le par. 34(2) ne prévoit une indemnisation que dans le cas où il y a eu inobservation de l'al. 33b) de la Loi, concernant les modifications de salaires non autorisées, et cette question n'a pas été soulevée en l'espèce. Comme le fait remarquer le juge Hart, les employés étaient en grève et il n'y a pas eu de violation de l'al. 33b) pendant la grève; en outre, il ne semble pas qu'il y ait eu de modification des taux de salaire qui permette d'invoquer l'al. 33b).

Dans le présent pourvoi, le syndicat et la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse se sont fondés sur une conception large, voire extrapolée, du par. 34(2) qui donne au Conseil des relations du travail le pouvoir de [TRADUCTION] «rendre une ordonnance enjoignant à une partie aux négociations collectives de faire ce que le Conseil estime nécessaire pour se conformer à l'article 33». Les pouvoirs du Conseil, en vertu du par. 34(2), se limitent à faire respecter les obligations que l'art. 33 impose aux parties, et l'emploi des termes «que le Conseil estime nécessaire» ne lui permet pas de se soustraire à cette limite. Le Conseil n'est habilité à se former une opinion que sur ce qui est «nécessaire pour se conformer à l'article 33.»

La directive prévue à l'al. 33a) vise simplement à obliger les parties aux négociations à se rencontrer, à négocier ensemble et à s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective. L'alinéa 33a) est loin de justifier le genre d'ordonnances que l'on cherche à obtenir en l'espèce. Puisqu'il est reconnu, même si le syndicat et en particulier la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse en préconisent une interprétation beaucoup plus large, que l'al. 33a) et l'art. 34 ne permettent pas d'imposer les conditions d'une convention collective au moyen d'une ordonnance du Conseil des relations du travail, le pourvoi échoue sur son point principal et doit être rejeté avec dépens contre le syndicat appelant. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens contre la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse.

The reasons of Dickson and Wilson JJ. were delivered by

DICKSON J.—The issue is the extent of the remedial authority of the Nova Scotia Labour Relations Board in relation to a “failure to bargain” complaint.

I The Facts and the History of the Proceedings

The Canadian Union of Public Employees (“the union”) has been the certified bargaining agent of school bus drivers employed by the Digby Municipal School Board (“the school board”) since April 19, 1974. In 1978 the union and the school board were parties to a collective agreement which expired on December 31, 1978. The union gave a notice to bargain on September 12, 1978.

No agreement being forthcoming, the union commenced a legal strike on September 4, 1979. The next day the school board agreed to contract out its busing. On September 24, 1979 the union made a complaint to the Nova Scotia Labour Relations Board (“the Board”) alleging unfair labour practices on the part of the school board. By decision dated November 8, 1979, the Board concluded the school board had committed an unfair labour practice by offering union members contracts if they would leave their union. The school board was ordered to cease and desist. Those proceedings are not directly in issue in the present appeal.

The proceedings that do give rise to this appeal arose considerably later. In February, 1981, the strike was still in progress and the school board was continuing to supply busing services by use of contract drivers. On February 16, 1981, the Minister of Labour referred to the Board the union’s complaint that the school board had failed to comply with the duty to bargain contained in s. 33(a) of the *Trade Union Act*, 1972 (N.S.), c. 19:

Version française des motifs des juges Dickson et Wilson rendus par

LE JUGE DICKSON—La question en litige concerne la portée du pouvoir de redressement du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse relativement à une plainte pour «défaut de négociier».

I Les faits et l’historique des procédures

Le Syndicat canadien de la Fonction publique («le syndicat») est l’agent négociateur accrédité des chauffeurs d’autobus scolaires au service de la Commission scolaire municipale de Digby («la commission scolaire») depuis le 19 avril 1974. En 1978, le syndicat et la commission scolaire étaient liés par une convention collective qui a expiré le 31 décembre 1978. Le syndicat a signifié un avis d’intention de négocier le 12 septembre 1978.

Comme aucune convention n’était sur le point d’intervenir, le syndicat a déclenché une grève légale le 4 septembre 1979. Le lendemain, la commission scolaire a décidé de confier le transport par autobus des étudiants à des personnes engagées par contrat. Le 24 septembre 1979, le syndicat a déposé auprès du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse («le Conseil») une plainte portant que la commission scolaire s’adonnait à des pratiques déloyales de travail. Par une décision en date du 8 novembre 1979, le Conseil a conclu que la commission scolaire s’était adonnée à une pratique déloyale de travail en offrant des contrats à des syndiqués à la condition qu’ils quittent leur syndicat. Le Conseil a ordonné à la commission scolaire de cesser cette pratique. Le pourvoi en l’espèce ne porte pas directement sur ces procédures.

Les procédures à l’origine du présent pourvoi sont survenues beaucoup plus tard. Au mois de février 1981, la grève persistait et la commission scolaire continuait à assurer les services d’autobus en employant des chauffeurs contractuels. Le 16 février 1981, le ministre du Travail a renvoyé au Conseil la plainte du syndicat portant que la commission scolaire ne s’est pas conformée à l’obligation de négocier prévue à l’al. 33a) de la *Trade Union Act*, 1972 (N.-É.), chap. 19:

33 Where notice to commence collective bargaining has been given . . .

(a) the certified bargaining agent and the employer . . . shall . . . meet and commence or cause authorized representatives on their behalf to meet and commence to bargain collectively with one another and shall make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement . . .

After extensive hearings the Board, in a decision dated July 31, 1981, concluded the school board had breached s. 33(a). That finding is not at issue. What is at issue is the remedial consequences, which eventually became the subject of a stated case. The factual basis on which the school board was held to have contravened s. 33(a) is essential background in determining the scope of the Board's remedial powers. Unfortunately, the record from the Board is sparse. The following findings of fact, taken from the Board's July 31, 1981 reasons and from additional findings of fact appended to the stated case, are of particular interest:

We specifically find that the Respondent School Board did not "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement" and it is our opinion based upon their past conduct that unfettered they will not make the effort required in the opinion of the Board to fulfill the requirements of section 33 of the *Trade Union Act*.

We find that the School Board's behaviour throughout the collective bargaining can be characterized as a charade of appearing to engage in proper bargaining when it had no intention of concluding any agreement. We find that the School Board in all its proposals attempted to destroy the security of the union.

We find that the purpose of the School Board in contracting out the normal work of the bus drivers was to avoid reaching a collective agreement.

In the opinion of the Board, although the School Board and particularly its negotiator, Robert Street, put forth that the actions of the School Board fell within the area of "hard bargaining" it cannot consider as reasonable

[TRADUCTION] 33 Lorsqu'un avis d'intention de négocier a été donné . . .

a) l'agent négociateur accrédité et l'employeur . . . doivent . . . se rencontrer et commencer à négocier ou faire en sorte que leurs représentants autorisés se rencontrent et commencent à négocier collectivement, et ils doivent s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective . . .

Après de longues audiences, le Conseil a conclu, dans une décision en date du 31 juillet 1981, que la commission scolaire avait enfreint l'al. 33a). Cette conclusion n'est pas contestée. La question en litige porte sur les mesures de redressement qui, par la suite, ont fait l'objet d'un exposé de cause. Pour déterminer la portée des pouvoirs de redressement du Conseil, il est essentiel d'examiner les faits qui lui ont permis de conclure que la commission scolaire avait enfreint l'al. 33a). Malheureusement, le dossier du Conseil est restreint. Soulignons en particulier les constatations de fait suivantes tirées des motifs rendus par le Conseil le 31 juillet 1981 et d'autres constatations de fait annexées à l'exposé de cause:

[TRADUCTION] Nous constatons précisément que la commission scolaire intimée ne s'est pas «efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective» et, compte tenu de sa conduite passée, nous sommes d'avis que si nous la laissons agir librement, elle ne fera pas l'effort que le Conseil estime nécessaire pour se conformer aux exigences de l'article 33 de la *Trade Union Act*.

À notre avis, le comportement de la commission scolaire au cours des négociations collectives équivaut à une simulation consistant à se présenter pour négocier régulièrement sans avoir l'intention de conclure une convention. Nous concluons que, dans toutes ses propositions, la commission scolaire a tenté d'anéantir la sécurité syndicale.

Nous concluons qu'en confiant à des personnes embauchées par contrat le travail normal des chauffeurs d'autobus, la commission scolaire avait pour objectif d'éviter la conclusion d'une convention collective.

De l'avis du Conseil, bien que la commission scolaire et en particulier son négociateur, Robert Street, fassent valoir que les mesures prises par la commission scolaire font partie de la «négociation serrée», le Conseil ne peut

their insistence that the Union lose all rights to Union security enjoyed over the whole period that the parties have been under contracts. Nor can it consider reasonable that the School Board should require the Union to "earn" the right to any Union security in the future.

Just prior to the conclusion of the hearings it was understood that the representatives of the parties individually agreed to recommend a common proposal worked out in the presence of the Board to their respective groups for acceptance. The School Board negotiating committee materially altered this proposal in their own consideration and agreement was not accomplished.

During hearings which commenced in March, 1981, and which were adjourned on several occasions to permit negotiations between the parties, the settlement of the strike at many times appeared to be within reach. The Labour Relations Board now concludes that the School Board was deliberately using the approval of the Labour Relations Board to buy time and to continue its tactics of using contract drivers. This conclusion comes from:

- (i) observing the demeanour and behaviour of the witnesses;
- (ii) finding that the chairman of the School Board, Richard Daley, presented slightly different proposals to his Board than the proposals he undertook to present;
- (iii) learning that the School Board advertised for the sale of nine of their buses conditional upon the purchasers contracting to provide service for nine school bus routes, such advertising occurring before an important date set by the Labour Relations Board in its order of July 31, 1981.

It seems apparent that in the Board's view the school board's conduct amounted to flagrant violation of the Act, necessitating an extraordinary remedy. The Board ordered the parties to do the things set out in Schedule "A", appended to its July 31, 1981 decision ("the Schedule A orders"):

Schedule "A"

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to a collective bargaining with Canadian

qualifier de raisonnable leur insistence à affirmer que le syndicat a perdu tous les droits à la sécurité syndicale dont il a joui depuis la première convention collective entre les parties. Le Conseil ne trouve pas non plus raisonnable l'exigence de la commission scolaire que le syndicat «gagne» le droit à la sécurité syndicale pour l'avenir.

Juste avant la fin des audiences, les représentants des parties ont convenu de soumettre à l'acceptation de leurs groupes respectifs une proposition commune élaborée en présence du Conseil. Le comité de négociation de la commission scolaire a, d'une manière unilatérale, modifié sensiblement cette proposition et aucun accord n'est intervenu.

Au cours des audiences commencées au mois de mars 1981, qui ont été ajournées à plusieurs reprises pour permettre aux parties de négocier, le règlement de la grève a paru maintes fois sur le point d'intervenir. Le Conseil des relations du travail conclut maintenant que la commission scolaire a utilisé délibérément l'approbation du Conseil pour gagner du temps et poursuivre ses tactiques d'emploi de chauffeurs contractuels. Nous concluons en ce sens après avoir

- (i) observé l'attitude et le comportement des témoins;
- (ii) conclu que le président de la commission scolaire, Richard Daley, a présenté à la commission des propositions légèrement différentes de celles qu'il s'était engagé à présenter;
- (iii) appris que la commission scolaire a offert en vente neuf de ses autobus à la condition que l'acheteur s'engage par contrat à desservir neuf circuits d'autobus scolaires, cette offre de vente ayant été faite avant une date importante fixée par le Conseil des relations du travail dans son ordonnance du 31 juillet 1981.

Il semble évident que, de l'avis du Conseil, la conduite de la commission scolaire constitue une violation flagrante de la Loi qui commande des mesures de redressement extraordinaires. Le Conseil a ordonné aux parties de faire ce qui est énoncé à l'annexe «A» de son ordonnance du 31 juillet 1981 («les conditions de l'annexe A»):

[TRADUCTION]

Annexe «A»

Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le

Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;
- (2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:
 - (a) As to Union security—the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause;
 - (b) As to Union security—new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues;
- (3) Such proposals shall include a proposal regarding wages of not less than
 - (a) An increase of not less than \$48.00 per month to part-time drivers retroactive to January 1, 1979;
 - (b) A further increase of 9.2 % effective September 1, 1980;
 - (c) A further increase of 8.5 % effective September 1, 1981;
 - (d) A further increase of 5.5 % effective January 1, 1982.
- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement.)
- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [*sic*], which must be done to secure compliance with the order herein:

- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;

Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) La commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;
- (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:
 - a) quant à la sécurité syndicale—ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;
 - b) quant à la sécurité syndicale—de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;
- (3) Ces propositions devront comporter une proposition relative aux salaires prévoyant au moins
 - a) une augmentation minimale de 48 \$ par mois pour les chauffeurs à temps partiel, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1979;
 - b) une nouvelle augmentation de 9,2 % à compter du 1^{er} septembre 1980;
 - c) une nouvelle augmentation de 8,5 % à compter du 1^{er} septembre 1981;
 - d) une nouvelle augmentation de 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 1982.
- (4) La commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective.)
- (5) La commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (*sic*), doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) Le syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;
- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

The Union had sought as part of the remedy an order of compensation and an order for costs. In its July 31, 1981 decision the Board expressed some doubts that it had jurisdiction to make such orders, but reserved decision. It proposed to deal with the matter only if the Schedule A orders failed to produce an agreement. The parties were ordered to return to the Board on August 31, 1981 if no agreement had yet been reached. No agreement was reached by August 31, 1981, whereupon the Board decided to submit a stated case under s. 18(2) of the *Trade Union Act*:

18...

(2) The Board may of its own motion state a case in writing for the opinion of the Appeal Division of the Supreme Court upon any question that, in the opinion of the Board, is a question of law.

The stated case contained the following:

The Labour Relations Board (Nova Scotia) respectfully requests the opinion of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia on the following questions hereinafter outlined:

- (a) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.
- (b) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order the removal of an individual from the bargaining process where it is believed that he or she obstructs reasonable efforts to conclude and sign a collective agreement.

- (2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;
- (3) Le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

Le syndicat demandait notamment, à titre de mesure de redressement, une ordonnance d'indemnisation et une ordonnance quant aux dépens. Dans sa décision du 31 juillet 1981, le Conseil a exprimé certains doutes concernant sa compétence pour rendre ces ordonnances, mais il a mis en délibéré sa décision. Il a proposé d'examiner cette question uniquement si les conditions de l'annexe A n'entraînaient pas la conclusion d'une convention. Les parties se sont vu ordonner de retourner devant le Conseil le 31 août 1981 si jamais une convention n'était pas encore conclue. Comme aucune convention n'avait été conclue à cette date, le Conseil a décidé de soumettre un exposé de cause conformément au par. 18(2) de la *Trade Union Act*:

[TRADUCTION] 18...

(2) Le Conseil peut de son propre chef demander par exposé de cause l'opinion de la Division d'appel de la Cour suprême sur toute question qu'il estime être une question de droit.

L'exposé de cause se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) demande respectueusement l'opinion de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse sur les questions suivantes:

- a) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*?
- b) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner d'écarter du processus de négociation une personne qui, à son avis, entrave des efforts raisonnables qui visent la conclusion et la signature d'une convention collective?

- (c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement", i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.
- (d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.
- (e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:
 - (i) the Union,
 - (ii) the Employees.

The union and the school board made submissions before the Appeal Division, the Board did not. The Nova Scotia Federation of Labour ("the Federation") was granted status to intervene in the Appeal Division.

Hart J.A. (MacKeigan C.J.N.S., Cooper and Pace J.J.A. concurring) wrote the majority judgment in the Appeal Division. Hart J.A. answered "no" to all of the questions except the following provisions of the Schedule A orders, which he concluded were within the Board's powers:

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to collective bargaining with Canadian Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;
- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [*sic*], which must be done to secure compliance with the order herein:

- c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?
- d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?
- e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:
 - (i) du syndicat,
 - (ii) des employés?

Contrairement au Conseil, le syndicat et la commission scolaire ont plaidé devant la Division d'appel. La Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse («la Fédération») a été autorisée à y intervenir.

Le juge Hart (le juge en chef MacKeigan et les juges Cooper et Pace ont souscrit à ses motifs) a prononcé le jugement de la Division d'appel à la majorité. Il a répondu «non» à toutes les questions sauf en ce qui concerne les dispositions suivantes des conditions de l'annexe A qui, à son avis, relèvent de la compétence du Conseil:

[TRADUCTION] Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) La Commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;
- (5) La Commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (*sic*), doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

(1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;

(3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

Jones J.A., dissenting, did not specifically answer the Schedule A questions, answered "no" to question (b), and "yes" to questions (c), (d), and (e).

The union appeals to this Court by leave. Subsequent to the granting of leave, but prior to the hearing of the appeal in this Court, the union and the school board signed a collective agreement. The settlement included the right of striking bus drivers to return to work. The settlement was based on the assumption that the union's appeal to this Court would proceed. It was agreed, however, that if this Court decided the Board had jurisdiction to award compensation or costs, and the Board found it appropriate to make such an order, that order would only be enforced to the extent of \$1,000.

In this Court the union and the school board made submissions; the Board did not; the Federation intervened.

The appellant union did not quarrel with the unanimous negative answer given by the Appeal Division to question (b)—the power of the Board to order the removal of a particular individual from the bargaining process. The matters still at issue are therefore question (a) (the Schedule A orders) and questions (c), (d), and (e), (regarding reinstatement, compensation, and costs).

II The Nature of the Review

The disposition in this case depends on the interpretation to be given to s. 34(2) of the *Trade Union Act*:

(1) Le Syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la Commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

(3) Le Syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la Commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

Le juge Jones, dissident, qui n'a pas répondu de façon spécifique aux questions de l'annexe A, a répondu «non» à la question b) et «oui» aux questions c), d) et e).

Le syndicat a été autorisé à se pourvoir devant cette Cour. Après l'autorisation de pourvoi mais avant l'audition en cette Cour, le syndicat et la commission scolaire ont signé une convention collective. L'entente comprenait, pour les chauffeurs d'autobus en grève, le droit de retourner au travail. L'entente se fondait sur l'hypothèse que le pourvoi du syndicat à cette Cour serait entendu. Cependant, il a été convenu que, si jamais cette Cour décidait que le Conseil avait compétence pour accorder une indemnisation ou des dépens et si le Conseil jugeait approprié de rendre une ordonnance en ce sens, cette ordonnance ne serait exécutoire que jusqu'à concurrence de 1 000 \$.

Le syndicat et la commission scolaire ont plaidé devant cette Cour; le Conseil s'est abstenu de le faire et la Fédération est intervenue.

Le syndicat appelant n'a pas contesté la réponse négative que la Division d'appel à l'unanimité a donnée à la question b) — la compétence du Conseil pour ordonner d'écarter une personne pré-cise du processus de négociation. Il reste par conséquent à trancher la question a) (les conditions de l'annexe A) et les questions c), d) et e) (concernant la réintégration, l'indemnisation et les dépens).

II La nature de l'examen

La solution du litige en l'espèce dépend de l'interprétation qu'il faut donner au par. 34(2) de la *Trade Union Act*:

34 (1) Where the Minister receives a complaint in writing from a party to collective bargaining that any other party to the collective bargaining has failed to comply with Section 33 he may refer the complaint to the Board.

(2) Where a complaint from a party to collective bargaining is referred to the Board pursuant to subsection (1), the Board shall inquire into the complaint and may dismiss the complaint or may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33, and may order an employer to pay to any employee compensation not exceeding a sum which, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for a failure to comply with clause (b) of Section 33, have been paid by the employer to the employee.

The Court is not faced with a typical judicial review of a labour board decision. In the first place, s. 34(2) is not covered by s. 18(1), the Act's privative clause. Section 18(1) gives the Board exclusive jurisdiction over a list of matters, not including a remedial order respecting a breach of s. 33(a). In the second place, this appeal is before the courts by way of a stated case. The customary judicial deference to specialized administrative tribunals, expressed in *Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, would not seem to apply when the tribunal itself specifically seeks judicial opinion. Finally, on some of the matters included in the stated case the Board never arrived at a decision. In respect of reinstatement, compensation, and costs, therefore, there is no decision of an expert tribunal to which a court might show deference. On the other hand, there is one factor which does point to judicial restraint. Section 34(2) specifically states that orders under it depend on "the opinion of the Board". It is not open to the courts to interfere with the Board's exercise of its discretion.

[TRANSLATION] 34 (1) Lorsque le ministre reçoit d'une partie à des négociations collectives une plainte portant qu'une autre partie à ces négociations ne s'est pas conformée à l'article 33, il peut déférer la plainte au Conseil.

(2) Lorsqu'une plainte d'une partie à des négociations collectives est déférée au Conseil conformément au paragraphe (1), le Conseil doit faire enquête et il peut rejeter la plainte ou rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33, et il peut ordonner à un employeur de verser à un employé une indemnité qui ne dépasse pas la somme que le Conseil estime équivalente à la rémunération que l'employeur aurait versée à l'employé s'il s'était conformé à l'alinéa 33b).

Il ne s'agit pas en l'espèce d'un examen judiciaire typique d'une décision d'un organisme de relations de travail. D'abord, le par. 34(2) n'est pas visé par le par. 18(1), soit la clause privative de la Loi. Le paragraphe 18(1) donne au Conseil la compétence exclusive sur les matières qu'il énumère et qui ne comprennent pas une ordonnance de redressement concernant une violation de l'al. 33a). Deuxièmement, il s'agit d'un appel interjeté par voie d'exposé de cause. Il semblerait que le respect que les cours témoignent habituellement envers les tribunaux administratifs spécialisés, mentionné dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, ne joue pas lorsque c'est le tribunal lui-même qui demande une opinion judiciaire. Enfin, le Conseil ne s'est jamais prononcé sur certaines des questions soulevées dans l'exposé de cause. En ce qui concerne la réintégration, l'indemnisation et les dépens, il n'y a par conséquent aucune décision d'un tribunal spécialisé susceptible d'attirer le respect des cours. Par contre, il y a un facteur qui peut inciter les cours à ne pas intervenir. Le paragraphe 34(2) dispose clairement que les ordonnances rendues en vertu de ce paragraphe sont fonction de «l'avis du Conseil». Il n'est pas loisible aux cours de s'ingérer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil.

III The Statutory Language of Remedial Powers

In respect of a breach of s. 33(a), the relevant portion of s. 34(2) empowers the Board to:

... make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33. ... [Emphasis added.]

None of the cases on remedies referred to by the parties arises under this wording or similar wording. All of the Canadian cases arose in Ontario, in British Columbia, or in the federal sector.

In the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, s. 89(4), the relevant wording is that the Board "shall determine what, if anything," the contravening party "shall do or refrain from doing with respect thereto and such determination, without limiting the generality of the foregoing may include, ... (a) an order ... to cease doing the act or acts complained of; (b) ... to rectify the act or acts complained of; or (c) ... to reinstate ... with or without compensation..." The British Columbia *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, s. 28, includes the authority to order "(a) ... a person to do any thing for the purpose of complying with this Act ... (b) ... to rectify a contravention of this Act ... (c) ... make an order determining and fixing the monetary value of an injury or loss suffered ... (e) ... to reinstate" or to "(f) make another order or proceed in another manner ... consistent with" the purposes or objects of the Act. The *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 189, am. by 1977-78 (Can.), c. 27, s. 68(2) empowers the Board to make an order "to remedy or counteract any consequence of such failure to comply".

In his dissenting opinion in the Appeal Division, Jones J.A. expressed the view that, in a failure to bargain situation, the Nova Scotia Board has as full remedial authority as do other labour boards, notably those in Ontario, British Columbia, and

III La formulation législative des pouvoirs de redressement

Dans le cas d'une violation de l'al. 33a), la partie du par. 34(2) qui s'applique donne au Conseil le pouvoir de

[TRADUCTION] ... rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33 ... [C'est moi qui souligne.]

Aucun des arrêts concernant les redressements que les parties ont mentionnés ne découle de cette formulation ou d'une formulation semblable. Toute la jurisprudence canadienne provient de l'Ontario, de la Colombie-Britannique ou du secteur fédéral.

Suivant la formulation du par. 89(4) de la *Labour Relations Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 228, la Commission [TRADUCTION] «décide, s'il y a lieu, de quelle façon» les contrevenants [TRADUCTION] «doivent rétablir la situation. À cet effet, elle peut notamment, sans restreindre la généralité de ce qui précède, ... a) ordonner ... la cessation de l'acte ou des actes faisant l'objet de la plainte; b) ... la réparation ... du préjudice qui en a résulté; ou c) ... la réintégration ... avec ou sans indemnisation ...» L'article 28 du *Labour Code* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1979, chap. 212, confère notamment le pouvoir d'enjoindre [TRADUCTION] «a) ... à une personne de faire ce qui est nécessaire pour se conformer à la présente loi ... b) ... de remédier à une violation de la présente loi ... c) ... de déterminer et de fixer par ordonnance la valeur pécuniaire d'un préjudice ou d'une perte subis ... e) ... de réintégrer» ou de «f) rendre une autre ordonnance ou de procéder d'une autre manière conforme» aux buts et aux objets de la Loi. L'article 189 du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, modifié par 1977-78 (Can.), chap. 27, par. 68(2), autorise le Conseil à ordonner «de remédier ou de parer à toute conséquence ... que pourrait entraîner ladite infraction».

Dans ses motifs de dissidence, le juge Jones de la Division d'appel a exprimé l'opinion que dans un cas de défaut de négocier, le Conseil de la Nouvelle-Écosse a autant de pouvoirs de redressement que les autres organismes de relations de travail,

the Canada Board. I do not agree. In my view there are significant differences in wording between s. 34(2) of the Nova Scotia statute and the provisions in other jurisdictions. In Nova Scotia there is only the one concept—secure compliance. While I would think that the other statutes are broadly enough worded to encompass anything that falls within “secure compliance” I do not think the reverse is necessarily true. The remedial authority in the other jurisdictions is broader. Accordingly, great care must be taken when relying on cases from these other jurisdictions when interpreting s. 34(2).

That does not mean, however, that s. 34(2) need be construed as a narrow power. Section 34(2) should be contrasted with s. 55 of the Nova Scotia Act, the remedial section for unfair labour practices. Apart from specific remedies for specific breaches, s. 55 contains, as its general grant of power, the wording:

... require the party to comply with the said appropriate Section

Section 34(2) reads in part:

... may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance

It is plain s. 34(2) contemplates more than a simple declaration that the party comply with the statute. The “in the opinion of the Board” gives wide discretion to decide “the things that are necessary”. There must be a range of options from which the Board can choose. The key element is to “secure compliance” with s. 33(a), *i.e.* make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement.

To know what may be entailed in securing compliance, it is obviously necessary to know what duty is imposed by s. 33(a). Accordingly, even though the Board’s finding of a breach of s. 33(a) is not challenged in this appeal, it is essential to

notamment ceux de l’Ontario et de la Colombie-Britannique et le Conseil canadien. Je ne suis pas d’accord. À mon avis, il y a des différences importantes entre la formulation du par. 34(2) de la loi de la Nouvelle-Écosse et celle des dispositions dans les autres ressorts. En Nouvelle-Écosse, il n’y a qu’un seul concept, celui de se conformer. Alors que je pense que les autres lois sont rédigées en termes assez généraux pour comprendre tout ce que couvre le concept «se conformer», je ne crois pas que le contraire soit nécessairement vrai. Le pouvoir de redressement dans les autres ressorts est plus large. Par conséquent, il faut être très prudent lorsqu’on interprète le par. 34(2) en s’appuyant sur de la jurisprudence en provenance de ces autres ressorts.

Cela ne signifie pas cependant que le par. 34(2) doit être interprété comme conférant un pouvoir restreint. Ce paragraphe doit être mis en parallèle avec l’art. 55 de la loi de la Nouvelle-Écosse, qui porte sur le redressement en matière de pratiques déloyales de travail. À part certaines mesures de redressement applicables à des infractions précises, l’art. 55 confère un pouvoir général ainsi formulé:

[TRADUCTION] ... exiger d’une partie qu’elle se conforme audit article pertinent ...

Le paragraphe 34(2) se lit en partie:

[TRADUCTION] ... peut ... rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l’avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer ...

Il est évident que le par. 34(2) envisage plus qu’une simple déclaration que cette partie doit se conformer à la loi. Les termes «de l’avis du Conseil» accordent un large pouvoir discrétionnaire de décider «ce qui est nécessaire». Il doit y avoir plusieurs solutions possibles parmi lesquelles le Conseil peut choisir. L’élément clé est de «se conformer» à l’al. 33a), *c.-à-d.* s’efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective.

Pour savoir ce que se conformer peut comporter, il est de toute évidence nécessaire de savoir quelle obligation impose l’al. 33a). Par conséquent, bien que la conclusion du Conseil qu’il y a eu violation de l’al. 33a) ne soit pas contestée en l’espèce, il est

understand precisely the content of s. 33(a) as it applies to this case.

IV The Duty to Bargain in Good Faith

The words "good faith" do not appear in the Nova Scotia statute, but the duty imposed by s. 33(a) is commonly referred to as the duty to bargain in good faith. The "good faith" label is derived from express language in similar statutory provisions elsewhere. Duty to bargain provisions are found in labour statutes in all other jurisdictions in Canada. In defining the scope of the duty, as distinct from the scope of the remedy, cases or academic comment on other statutory provisions are directly relevant. I do not agree with the submission of counsel for the Federation that the Nova Scotia statute imposes a larger onus upon the parties because it includes the words "and sign" while other statutes do not. A collective agreement cannot be effectively concluded without a signature since, by definition, (s.1(1)(e)), a collective agreement must be signed. I do not attribute any particular significance to the inclusion of the words "and sign".

The duty to bargain in good faith in Canada dates back to the 1944 *Wartime Labour Relations Regulations*, P.C. 1003, s. 10. It is only recently, however, that a substantial body of case law has developed. This is in part due to the fact that in most jurisdictions (Nova Scotia being an exception) labour boards until the last decade had no power to enforce the duty to bargain in good faith; prosecution was the only remedy.

The early cases on the duty to bargain in good faith abstained from dealing with the content of bargaining proposals. They focussed instead on the mechanics of bargaining, in recognition of freedom of contract. Although labour statutes impose a collective bargaining regime, and typically a few minimum terms, the general thrust of the legislation is to leave it to the parties to find their own

essentiel de comprendre exactement la teneur de l'al. 33a) tel qu'il s'applique à l'espèce.

IV L'obligation de négocier de bonne foi

Les mots «bonne foi» ne figurent pas dans la loi de la Nouvelle-Écosse, mais l'obligation qu'impose l'al. 33a) est communément citée comme l'obligation de négocier de bonne foi. L'étiquette «bonne foi» provient du langage explicite d'autres dispositions législatives semblables que l'on trouve ailleurs. Toutes les autres lois en matière de travail au Canada renferment des dispositions relatives à l'obligation de négocier. Lorsqu'on définit la portée de cette obligation par opposition à la portée des mesures de redressement, la jurisprudence ou la doctrine relatives aux dispositions des autres lois sont directement pertinentes. Je ne suis pas d'accord avec l'argument de l'avocat de la Fédération portant que la loi de la Nouvelle-Écosse impose un fardeau plus lourd aux parties parce qu'elle comporte les mots [TRADUCTION] «et de signer» qu'on ne trouve pas dans les autres lois. Une convention collective ne peut être conclue valablement sans signature puisque, par définition (al. 1(1)e)), une convention collective doit être signée. Je n'accorde aucune importance particulière à l'inclusion des mots [TRADUCTION] «et de signer».

Au Canada, l'obligation de négocier de bonne foi remonte aux *Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre* de 1944, C.P. 1003, art. 10. Ce n'est que récemment toutefois qu'une jurisprudence importante s'est développée. Cela s'explique en partie par le fait que dans la plupart des ressorts (la Nouvelle-Écosse étant une exception), les organismes de relations de travail n'avaient pas, jusqu'à la dernière décennie, le pouvoir de faire respecter l'obligation de négocier de bonne foi; les poursuites judiciaires étaient le seul recours.

Les premières décisions relatives à l'obligation de négocier de bonne foi sont restées muettes sur le contenu des propositions faites en cours de négociations. Elles mettaient plutôt l'accent sur les mécanismes de négociation, en reconnaissance de la liberté contractuelle. Bien que les lois en matière de travail imposent un régime de négociation collective et, habituellement, quelques conditions de

bargain, if they can. The relationship between the general right of freedom of contract and the duty to bargain in good faith has always been uneasy. Recently, labour boards have been more willing to acknowledge that the duty to bargain in good faith does in some significant ways detract from the notion of freedom of contract. Labour boards have embraced what D. D. Carter, former Chairman of the Ontario Labour Relations Board, calls the doctrine of illegality; "Duty to Bargain in Good Faith: Does it Affect the Content of Bargaining?" in Swan & Swinton (eds.), *Studies in Labour Law* (1983), pp. 35-53.

By "doctrine of illegality" Carter means that a specific bargaining proposal may be held to constitute a breach of the duty to bargain in good faith. Some of the cases involve instances in which the bargaining proposal, on its face, is inconsistent with the statutory scheme of labour relations or otherwise illegal: *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306 (Ont.); *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co. Ltd.*, [1978] 2 Can LRBR 49 (Sask.); *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency*, [1978] 2 Can LRBR 501 (Ont.); *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201 (B.C.); *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360 (Can.).

The doctrine was taken one step further in *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99 (Ont.), affirmed in *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017 (Ont. Div. Ct.) In *Radio Shack* the employer's offer of union security was a voluntary check-off provision in conformity with the then minimum provision regarding union security under the Ontario Act. On its face, therefore,

base, elles s'appliquent plutôt, de manière générale, à laisser aux parties la possibilité de s'entendre, si elles le peuvent. Le lien entre le droit général à la liberté contractuelle et l'obligation de négocier de bonne foi a toujours posé des difficultés. Depuis peu, les organismes de relations de travail sont plus disposés à reconnaître que l'obligation de négocier de bonne foi porte sérieusement atteinte à la notion de la liberté contractuelle. Les organismes de relations de travail ont adopté ce que D.D. Carter, ancien président de la Commission des relations de travail de l'Ontario, appelle la doctrine de l'illégalité; «Duty to Bargain in Good Faith: Does it Affect the Content of Bargaining?» dans *Studies in Labour Law* (1983), Swan & Swinton (éd.), pp. 35 à 53.

Par «doctrine de l'illégalité», Carter entend qu'une proposition précise pourrait être considérée comme une violation de l'obligation de négocier de bonne foi. Certaines décisions concernent des cas où la proposition est, à première vue, incompatible avec le régime de relations de travail prévu par la loi ou autrement illégale: *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306 (Ont.); *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co. Ltd.*, [1978] 2 Can LRBR 49 (Sask.); *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency*, [1978] 2 Can LRBR 501 (Ont.); *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201 (C.-B.); *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360 (Can.).

Cette doctrine a franchi un autre pas dans *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99 (Ont.), confirmé dans *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017 (Cour div. Ont.) Dans l'affaire *Radio Shack*, l'offre de sécurité syndicale de l'employeur était une disposition de retenue volontaire des cotisations conformément à la disposition de base relative à la sécurité syndicale que contenait

Radio Shack's proposal appeared legal. The Ontario Labour Relations Board nevertheless found the employer was using the particular proposal, among others, to undermine the position of the union in order to avoid reaching a collective agreement and to foster the union's early demise. Although the duty to bargain in good faith does not impose an obligation to reach an agreement, it does impose an obligation to intend to reach a collective agreement and make every reasonable effort to that end. The Board's conclusion in *Radio Shack* was this: if a particular bargaining proposal, even if lawful on its face, is being used to avoid reaching a collective agreement or ultimately to destroy the collective bargaining relationship, a breach of the duty to bargain in good faith has been committed.

A similar type of analysis has been applied to cases in which bargaining proposals have been withdrawn, *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can LRBR 381 (Ont.), or where new proposals have been placed on the bargaining table at the eleventh hour, *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221. Although such practices are not *per se* a breach of the duty to bargain in good faith, they will be held to violate the statute if undertaken to avoid reaching a collective agreement. The same rationale has been applied where the reason for failing to agree to a proposal from the other party is to avoid reaching a collective agreement; see *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356 (B.C.) Similarly, a breach of the duty to bargain in good faith has been found where there has been refusal to execute a collective agreement despite agreement on all terms; *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318 (Ont.); *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284 (Ont.)

alors la Loi ontarienne. La proposition de Radio Shack semblait donc, à première vue, légale. La Commission des relations du travail de l'Ontario a néanmoins conclu que l'employeur se servait de cette proposition précise, notamment, pour miner la position du syndicat en vue d'éviter la conclusion d'une convention collective et de provoquer la chute du syndicat. Bien que l'obligation de négocier de bonne foi ne comporte pas celle de conclure une convention, elle impose l'obligation d'avoir l'intention de conclure une convention collective et de s'efforcer dans la mesure du possible d'y parvenir. Dans l'affaire *Radio Shack*, la Commission a conclu ce qui suit: si une proposition précise, même légitime à première vue, est faite en cours de négociations pour éviter la conclusion d'une convention collective ou pour détruire en fin de compte les rapports de négociation collective, il y a alors violation de l'obligation de négocier de bonne foi.

Une analyse du même genre a été appliquée à des affaires dans lesquelles des propositions faites en cours de négociations ont été retirées, *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can. LRBR 381 (Ont.), ou dans lesquelles de nouvelles propositions ont été déposées à la table de négociation à la dernière minute, *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221. Bien que ces pratiques ne constituent pas en soi une violation de l'obligation de négocier de bonne foi, on dira qu'elles enfreignent la loi si elles servent à éviter la conclusion d'une convention collective. Le même raisonnement a été appliqué dans le cas d'un refus d'accepter une proposition de l'autre partie pour éviter la conclusion d'une convention collective; voir *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356 (C.-B.) De même, on a conclu à une violation de l'obligation de négocier de bonne foi lorsqu'il y a eu refus de signer une convention collective malgré qu'il y ait eu entente sur toutes les conditions: *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318 (Ont.); *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284 (Ont.)

It is often difficult to determine whether a breach of the duty to bargain in good faith has been committed. Parties to collective bargaining rarely proclaim that their aim is to avoid reaching a collective agreement. The jurisprudence recognizes a crucial distinction between “hard bargaining” and “surface bargaining”; see *Radio Shack* at pp. 119 and 121. Hard bargaining is not a violation of the duty to bargain in good faith. It is the adoption of a tough position in the hope and expectation of being able to force the other side to agree to one’s terms. Hard bargaining is not a violation of the duty because there is a genuine intention to continue collective bargaining and to reach agreement. On the other hand, one is said to engage in “surface bargaining” when one pretends to want to reach agreement, but in reality has no intention of signing a collective agreement and hopes to destroy the collective bargaining relationship. It is the improper objectives which make surface bargaining a violation of the Act. The dividing line between hard bargaining and surface bargaining can be a fine one.

The statutory insistence that the parties to collective bargaining intend to reach a collective agreement intend to reach a collective agreement and intend to continue the collective bargaining process reinforces the obligation of the employer to recognize the union. Once the union has become the certified bargaining agent, the employer must negotiate with the union. The union has a legitimate right, and the exclusive right, with the employer, to be at the bargaining table. If the employer attempts to get rid of the union through its bargaining tactics, the employer is in breach of the duty to bargain in good faith.

The Board’s finding in the present case that the school board had contravened s. 33(a) falls squarely within the analysis just described. The content of the school board proposals formed the basis of the finding. It does not appear that any of the proposals was illegal on its face. Rather, the Board found all of the proposals were being used to destroy the security of the union and avoid reaching a collective agreement. The Board held such to

Il est souvent difficile de déterminer s’il y a eu violation de l’obligation de négocier de bonne foi. Les parties à des négociations collectives reconnaissent rarement vouloir éviter de conclure une convention collective. La jurisprudence reconnaît une différence importante entre la «négociation serrée» et la «négociation de façade»; voir la décision *Radio Shack*, aux pp. 119 et 121. La négociation serrée ne constitue pas une violation de l’obligation de négocier de bonne foi. C’est l’adoption d’une ligne dure dans l’espoir de pouvoir forcer l’autre partie à accepter les conditions qui lui sont offertes. La négociation serrée n’est pas une violation de l’obligation parce qu’elle comporte une intention véritable de poursuivre les négociations collectives et de conclure une convention. Par contre, on dit qu’une partie pratique la «négociation de façade» lorsqu’elle feint de vouloir conclure une convention alors qu’en réalité elle n’a pas l’intention de signer une convention collective et elle souhaite détruire les rapports de négociation collective. La négociation de façade est une infraction à la Loi à cause de ses objectifs irréguliers. La ligne de démarcation entre la négociation serrée et la négociation de façade peut être tenue.

L’insistance de la Loi pour que les parties à des négociations collectives aient l’intention de conclure une convention collective et de poursuivre le processus de la négociation accentue l’obligation pour l’employeur de reconnaître le syndicat. Dès que le syndicat est devenu l’agent négociateur accrédité, l’employeur doit négocier avec lui. Le syndicat a le droit, et le droit exclusif, avec l’employeur, d’être à la table de négociation. Si l’employeur tente de se débarrasser du syndicat par ses tactiques de négociation, il viole alors l’obligation de négocier de bonne foi.

La conclusion du Conseil en l’espèce que la commission scolaire a enfreint l’al. 33a) cadre exactement avec l’analyse que je viens de faire. Cette conclusion est fondée sur le contenu des propositions de la commission scolaire. Il semble qu’aucune des propositions n’était illégale à première vue. Le Conseil a plutôt conclu que ces propositions visaient à supprimer la sécurité syndicale et à éviter la conclusion d’une convention

be the purpose of the contracting out. The Board rejected the school board's contention that it was engaging in hard bargaining, noting particularly the union security proposals. In short, the Board applied the doctrine of illegality in the present case. The Board's finding of a breach on that basis is not challenged.

The determination of the scope of the duty to bargain in good faith is within the exclusive jurisdiction of labour boards. In Nova Scotia, s. 18(1)(f) of the *Trade Union Act* provides as follows:

18 (1) If in any proceeding before the Board a question arises under this Act as to whether

(f) any party to collective bargaining has failed to comply with Section 33;

the Board shall decide the question and the decision or order of the Board is final and conclusive and not open to question, or review, but the Board may, if it considers it advisable so to do, reconsider any decision or order made by it under this Act, and may vary or revoke any decision or order made by it under this Act.

Furthermore, the finding that a party has not bargained in good faith and has not made every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement is essentially a finding of fact. I therefore approach the remedies question on the basis that the Board was squarely within its power in holding that specific bargaining proposals were the reason for finding breach of the duty to bargain in good faith imposed by s. 33(a).

V The Schedule A Orders—Requirements for the School Board

The Appeal Division and all of the parties before this Court agree the Board had the authority to make the following two orders against the school board:

(1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;

collective. Le Conseil a conclu que c'était le but visé par l'embauche de contractuels. Le Conseil a rejeté la prétention de la commission scolaire qu'elle s'adonnait à la négociation serrée, relevant en particulier les propositions relatives à la sécurité syndicale. Bref, le Conseil a appliqué en l'espèce la doctrine de l'illégalité. Le Conseil a conclu à l'infraction sur ce fondement et cette conclusion n'est pas contestée.

Les organismes de relations de travail ont compétence exclusive pour déterminer la portée de l'obligation de négocier de bonne foi. En Nouvelle-Écosse, l'al. 18(1)f) de la *Trade Union Act* dispose:

[TRADUCTION] 18 (1) Si, dans une procédure devant le Conseil, la question se pose, en vertu de la présente loi, de savoir si

f) une partie à des négociations collectives a omis de se conformer à l'article 33;

le Conseil doit trancher la question et sa décision ou son ordonnance a force de chose jugée et ne peut être ni contestée ni révisée. Le Conseil peut cependant s'il l'estime souhaitable, réviser, modifier ou annuler ses décisions ou ordonnances rendues sous le régime de la présente loi.

En outre, la conclusion qu'une partie n'a pas négocié de bonne foi et ne s'est pas efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective est essentiellement une conclusion de fait. Par conséquent, j'aborde la question des mesures de redressement en tenant pour acquis que le Conseil avait clairement le pouvoir de décider que des certaines propositions précises faites en cours de négociation justifiaient la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi qu'impose l'al. 33a).

V Les conditions de l'annexe A—Conditions imposées à la commission scolaire

La Division d'appel et toutes les parties devant cette Cour sont d'accord pour dire que le Conseil avait le pouvoir d'imposer à la commission scolaire les deux conditions suivantes:

(1) La Commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;

- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

These orders simply serve to get the negotiations started again. The imposition of a time limit is not objectionable; it is only aimed at preventing the negotiations from becoming stalled. The duty to present proposals is a preliminary aspect of the duty imposed by s. 33(a). Orders (1) and (5) against the school board therefore fall easily within the scope of "secure compliance" found in s. 34(2).

The area of dispute concerns the three other orders against the school board. These are the orders that the previous contract be proposed with amendments only to union security and to wages, orders respecting minimum proposals with respect to union security and wages, and the undertaking not to contract out. What these orders have in common is that they all concern the specific content of bargaining proposals. Their validity is supported by the union and the Federation, but opposed by the school board.

The majority of the Appeal Division found these orders beyond the powers of the Board because they determined or affected the content of the collective agreement. Hart J.A. expressed this position in the following terms:

In my opinion the powers of the Board under s. 33 [sic] [s. 34] should be broadly interpreted, but those powers must be exercised in such a way as to create a climate wherein the parties can themselves determine the various clauses to be included in their collective agreement. It is not for the Board to dictate these terms but for the parties to decide whether they can or cannot reach agreement

The Board must be resourceful in determining what things should be done by the parties to enable the process of collective bargaining to proceed and must be careful not to overstep its powers under the Act. Any order it grants must be directed towards the advancement of the collective bargaining process, but cannot direct what the agreement shall contain. The old saying, "You can lead a horse to water but you can't make him

- (5) La Commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Ces conditions visent simplement à faire reprendre les négociations. Il n'y a rien de répréhensible à l'imposition d'un délai; il vise uniquement à empêcher l'arrêt des négociations. L'obligation de présenter des propositions est un aspect préliminaire de l'obligation qu'impose l'al. 33a). Les conditions (1) et (5) imposées à la commission scolaire sont donc facilement visées par l'expression «se conformer à l'article 33» qui figure au par. 34(2).

Le litige porte sur les trois autres conditions imposées à la commission scolaire. Ces conditions concernent le renouvellement de la convention précédente avec des modifications touchant uniquement la sécurité syndicale et les salaires, des offres minimales relatives à la sécurité syndicale et les salaires, ainsi que l'engagement de ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour accomplir le travail des syndiqués. Ces conditions ont ceci de commun qu'elles portent toutes sur le contenu précis d'offres de négociation. Le syndicat et la Fédération soutiennent qu'elles sont valides tandis que la commission scolaire affirme le contraire.

La Division d'appel à la majorité a conclu que le Conseil n'avait pas le pouvoir de dicter ces conditions parce qu'elles fixent ou touchent le contenu de la convention collective. Le juge Hart a énoncé cette position comme suit:

[TRADUCTION] À mon avis, les pouvoirs du Conseil en vertu de l'art. 33 (sic) [l'art. 34] doivent être interprétés de façon libérale, mais ces pouvoirs doivent être exercés de façon à créer un climat dans lequel les parties peuvent elles-mêmes fixer les diverses clauses de leur convention collective. Il n'appartient pas au Conseil de dicter ces conditions mais aux parties de décider si elles peuvent arriver à s'entendre

Le Conseil doit faire preuve d'ingéniosité en déterminant ce que les parties doivent faire pour permettre aux négociations collectives de progresser, et il doit veiller à ne pas outrepasser les pouvoirs que la Loi lui accorde. Ses ordonnances doivent viser à faire progresser les négociations collectives mais ne peuvent dicter le contenu de la convention. À mon avis, le Conseil devrait suivre le dicton «On peut mener le cheval à l'abreuvoir,

drink" is, in my opinion, an appropriate guide for the Board to follow.

Counsel for the school board adopts essentially the same position. The Appeal Division seemed to assume this was sufficient to dispose of the arguments, and render invalid the Board orders related to the context of the proposals. I cannot agree that the analysis ends there.

I accept the general proposition that it is not open to the Board under s. 34(2) to impose a collective agreement on the parties. The Board is not entitled to engage in interest arbitration. The Board cannot order a party to make a proposal simply because it thinks that would be a fair settlement of the dispute. Section 33(a) does not impose an obligation to reach any collective agreement; *a fortiori*, it does not impose an obligation to reach a collective agreement on what objectively might be considered to be fair terms.

That does not mean, however, that the Board is precluded from making orders which specifically relate to the content of the proposals. Once it is assumed, as I have said it must be, that the content of the proposals can form the basis for a finding of a breach of the duty to bargain in good faith, it should follow that the remedy can make reference to the content of proposals in order to 'secure compliance' with s. 33(a).

In *Radio Shack, supra*, the Ontario Labour Relations Board found, as I have indicated, that the employer had failed to bargain in good faith partly on the basis that it was using its union security proposal to try to avoid reaching a collective agreement. As one of the remedial orders, Radio Shack was ordered to cease and desist from making its previous union security offer of voluntary check-off. This order was upheld on judicial review in the Ontario Divisional Court in *Tandy Electronics, supra*. Cory J., speaking for the Court, said the following at p. 92:

mais non le forcer à boire».

L'avocat de la commission scolaire adopte essentiellement la même position. La Division d'appel a semblé présumer que cela suffisait pour trancher le litige et invalider les conditions fixées par le Conseil relativement au contenu des propositions. Je ne puis accepter que l'examen s'arrête là.

J'accepte le principe général que le Conseil ne peut en vertu du par. 34(2) imposer aux parties une convention collective. Le Conseil n'est pas habilité à procéder à l'arbitrage de divergences d'intérêts. Le Conseil ne peut ordonner à une partie de faire une offre simplement parce qu'il estime que cela constituerait un règlement équitable du différend. L'alinéa 33a) n'impose pas l'obligation de conclure une convention collective; *a fortiori*, il n'impose pas l'obligation de conclure une convention collective à ce qu'on pourrait objectivement considérer comme des conditions équitables.

Cela ne signifie pas cependant que le Conseil ne peut imposer des conditions qui se rapportent de façon précise au contenu des propositions. Dès que l'on suppose, comme j'ai dit qu'il faut le faire, que le contenu des propositions peut servir de fondement à la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi, il doit s'ensuivre que le redressement peut se rapporter au contenu des propositions afin de «se conformer» à l'al. 33a).

Dans l'affaire *Radio Shack*, précitée, la Commission des relations du travail de l'Ontario a conclu, comme je l'ai dit, que l'employeur n'avait pas négocié de bonne foi parce que, notamment, il se servait de sa proposition relative à la sécurité syndicale pour essayer d'éviter de conclure une convention collective. Une des mesures de redressement a consisté à ordonner à Radio Shack de retirer l'offre de retenue volontaire des cotisations qu'elle avait faite relativement à la sécurité syndicale. Cette ordonnance a été confirmée lors d'un examen judiciaire par la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Tandy Electronics*, précitée. Le juge Cory, s'exprimant au nom de la cour, affirme ceci, à la p. 92:

It was the position of the applicant that the Board by the imposition of the cease and desist order imposed a term of a collective bargaining agreement upon the company. It was said that an essential element of the *Labour Relations Act* is that the parties must be free to voluntarily reach a collective agreement. Thus to impose a term of the collective agreement was contrary to the scheme of the Act and constituted a substantial and grievous error in law of such a nature that the Board lost the protection of the privative clause. It was pointed out that the company was maintaining a position that was recognized as appropriate under the Act by s. 36a. . . .

Section 14 of the Act imposes an obligation upon the union and the company that they "shall bargain in good faith and make every reasonable effort to make a collective agreement". It is apparent that the duty to bargain in good faith is imperative but that there is no obligation to reach agreement. There can be no doubt that the Board cannot impose a collective bargaining agreement upon the parties and should not, in the usual course of events, impose a term of a collective agreement upon the parties.

... in this case, the Board specifically found that the rigid position of Radio Shack on union security, and certain other items central to the negotiations, had the purpose of avoiding a collective agreement. It was part and parcel of the company's earlier conduct aimed at undermining the union in the eyes of the employees in order to foster its early demise.

The company's position on union security clearly constituted one of the significant elements of bad faith in the bargaining conduct of Radio Shack. This is underscored by the company's attitude before the Board that it had no objections to union dues check-off on the basis of economic grounds. Rather, the company's position was based solely on its opinion of the relatively weak position of the union among the employees.

In light of the specific finding of the Board, that the company's position on union security was aimed at avoiding a collective agreement, and undermine the union, it would seem reasonable, rather than patently unreasonable, for the Board to make the cease and desist order. This is so even if the order has the indirect effect of imposing a term of a collective bargaining agreement upon the parties. There is no doubt that the Board should strive to avoid the imposition of terms of a collective agreement upon the parties. The Board has

[TRADUCTION] La requérante a fait valoir qu'en imposant l'ordonnance de ne pas faire, la Commission a imposé à la compagnie une condition de la convention collective. On a dit qu'un élément essentiel de la *Labour Relations Act* est que les parties doivent être libres de conclure volontairement une convention collective. Ainsi, l'imposition d'une condition de la convention collective est contraire à l'économie de la Loi et constitue une erreur de droit à ce point importante et grave que la Commission a perdu la protection de la clause privative. On a fait observer que la position prise par la compagnie est conforme à l'al. 36a) de la Loi . . .

L'article 14 de la Loi impose au syndicat et à la compagnie l'obligation de «négocier de bonne foi et de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure une convention collective». De toute évidence, l'obligation de négocier de bonne foi est impérieuse, mais il n'y a aucune obligation de conclure une convention. Il est certain que la Commission ne peut pas imposer aux parties une convention collective et qu'elle ne doit pas normalement imposer aux parties une condition d'une convention collective.

... en l'espèce, la Commission a conclu de façon précise que la position ferme de Radio Shack concernant la sécurité syndicale et certains autres points importants des négociations avait pour but d'éviter la conclusion d'une convention collective. Cela faisait partie de la conduite adoptée antérieurement par la compagnie en vue de discréditer le syndicat aux yeux des employés et de provoquer ainsi sa chute.

De toute évidence, la position de la compagnie quant à la sécurité syndicale constitue l'un des éléments importants de mauvaise foi dans la façon de négocier de Radio Shack. C'est ce qui ressort du fait que la compagnie a prétendu devant la Commission qu'elle ne s'opposait pas à la retenue des cotisations syndicales pour des raisons économiques. L'attitude de la compagnie se fondait plutôt uniquement sur son opinion que la position du syndicat était relativement faible parmi les employés.

Compte tenu de la conclusion précise de la Commission que l'attitude de la compagnie relativement à la sécurité syndicale visait à éviter la conclusion d'une convention collective et à affaiblir le syndicat, il semblait raisonnable, plutôt que clairement déraisonnable, que la Commission rende l'ordonnance de ne pas faire. C'est le cas même si l'ordonnance a indirectement pour effet d'imposer aux parties une condition de la convention collective. Il est évident que la Commission devrait s'efforcer d'éviter d'imposer aux parties des conditions

recognized this in its reasons in this very case, but, in light of its findings, the order is appropriate.

I agree with this reasoning, and would say that it applies equally to the Nova Scotia wording of "secure compliance".

In *Radio Shack* the order in question was a cease and desist order, that is to say it was in negative form. I do not think it is necessary that an order be so framed. In *Radio Shack*, once the employer was ordered to cease and desist from offering voluntary check-off, the only option open was to offer a Rand formula or better (and it obviously was not going to offer better). In other words, the effect would have been exactly the same if Radio Shack had been ordered to offer at least a Rand formula. To say an order would be objectionable in positive form, but unobjectionable in negative form, would let form prevail over substance. I think it is open to a labour board to order a party to make a specific proposal, or better, or do a specific thing if that is the minimum that would comply with the duty to bargain in good faith in the circumstances. The language of s. 34(2) is not restricted to orders in negative form. It expressly encompasses more: "to do the things that ... are necessary to secure compliance".

In light of this general approach, I now turn to the specific orders in the present case. I find it convenient to deal with the orders out of sequence.

A) The Undertaking

The Board made the following order with respect to contracting out:

- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement).

de la convention collective. La Commission l'a reconnu en l'espèce dans ses motifs mais, compte tenu des conclusions qu'elle a tirées, l'ordonnance est appropriée.

Je suis d'accord avec ce raisonnement et je dirais qu'il s'applique également à l'expression «se conformer» de la Loi de la Nouvelle-Écosse.

Dans l'affaire *Radio Shack*, il s'agissait d'une ordonnance de ne pas faire, c'est-à-dire qu'elle était énoncée sous la forme négative. Je ne crois pas qu'une ordonnance doive nécessairement être formulée ainsi. Dans *Radio Shack*, une fois que l'employeur eut reçu l'ordre de ne plus offrir la retenue volontaire des cotisations, la seule option qu'il lui restait était de proposer la formule Rand ou quelque chose de mieux (et il est évident qu'il n'allait pas proposer quelque chose de mieux). En d'autres termes, on serait parvenu au même résultat si on avait ordonné à Radio Shack de proposer au moins la formule Rand. Ce serait laisser la forme prévaloir sur le fond que de dire qu'on peut contester une ordonnance rédigée sous la forme positive mais non une ordonnance rédigée sous la forme négative. J'estime qu'un organisme de relations de travail peut enjoindre à une partie de faire une offre précise, ou mieux, de faire quelque chose qui soit le minimum requis pour se conformer à l'obligation de négocier de bonne foi dans les circonstances. Le texte du par. 34(2) ne se limite pas aux ordonnances sous la forme négative. Il englobe expressément plus que cela: «faire ce qui ... est nécessaire pour se conformer».

Compte tenu de cette façon générale d'aborder la question, examinons maintenant les conditions particulières en l'espèce. Je considère utile d'examiner les conditions imposées sans suivre l'ordre dans lequel elles se présentent.

A) L'engagement

Le Conseil a posé la condition suivante concernant l'embauche de chauffeurs contractuels:

- [TRADUCTION] (4) La Commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective).

Counsel for the school board agrees with the conclusion of the majority of the Appeal Division that the order was beyond the powers of the Board. Counsel for the union and for the Federation argue the contrary. The only comment that Hart J.A. made with specific reference to this order is:

The Board does not have the power to withdraw from the parties the fundamental rights granted to them under the legislation.

With respect, I cannot agree that this is an appropriate characterization of the situation.

The union's part of the undertaking is essentially that it will not strike during the life of the collective agreement, which would be illegal in any event. From the union's perspective, the undertaking does not withdraw any fundamental rights; it simply reinforces the union's obligations under the Act.

The same conclusion applies to the school board. It is true that there is no general prohibition against an employer contracting out. That does not mean, however, that contracting out can never be illegal. The present case is an instance in which it is. The school board's practice of contracting out was a major element in the Board's finding of a breach of s. 33(a).

We find that the purpose of the School Board in contracting out the normal work of the bus drivers was to avoid reaching a collective agreement.

I recognize that after a collective agreement is signed, but before notice to bargain for the subsequent agreement is given, contracting out for the purpose of getting rid of a union would not be a breach of the duty to bargain in good faith because there is no such duty during that period. Contracting out for this purpose would, however, constitute an unfair labour practice. By way of example, the following provisions could apply:

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

L'avocat de la commission scolaire est d'accord avec la conclusion de la Division d'appel à la majorité que cette condition outrepassse les pouvoirs du Conseil. Les avocats du syndicat et de la Fédération soutiennent le contraire. La seule remarque que le juge Hart a faite précisément au sujet de cette condition est la suivante:

[TRADUCTION] Le Conseil n'a pas le pouvoir d'enlever aux parties les droits fondamentaux que la loi leur accorde.

Avec égards, je ne suis pas d'accord que cela décrit bien la situation.

La contrepartie du syndicat à cet engagement porte essentiellement qu'il ne déclenchera pas de grève pendant la durée de la convention collective, ce qui, de toute façon, serait illégal. Du point de vue du syndicat, cet engagement n'enlève aucun droit fondamental; il ne fait que renforcer les obligations que la Loi impose au syndicat.

La même conclusion s'applique à l'égard de la commission scolaire. Il est vrai que rien n'empêche un employeur de confier les tâches de syndiqués à des contractuels. Cela ne signifie pas cependant que cette pratique ne puisse jamais être illégale. Le cas en l'espèce est un exemple où cela est illégal. Le recours à cette pratique par la commission scolaire constitue un élément important de la conclusion du Conseil qu'il y a eu violation de l'al. 33a).

[TRADUCTION] Nous concluons qu'en confiant à d'autres personnes embauchées par contrat le travail normal des chauffeurs d'autobus, la commission scolaire avait pour objectif d'éviter la conclusion d'une convention collective.

Je reconnais qu'après la signature d'une convention collective mais avant que ne soit donné l'avis de l'intention de négocier la prochaine convention, l'embauche de contractuels en vue de se débarrasser du syndicat ne constituerait pas une violation de l'obligation de négocier de bonne foi puisque cette obligation n'existe pas durant cette période. Cependant, le recours à cette pratique dans ce but constituerait une pratique déloyale de travail. À titre d'exemple, les dispositions suivantes pourraient s'appliquer:

[TRADUCTION] **51 (1)** Nul employeur et nulle personne agissant pour le compte d'un employeur ne doivent

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

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

(a) refuse to employ or to continue to employ any person or otherwise discriminate against any person in regard to employment or any term or condition of employment, because the person

(i) is or was a member of a trade union, . . .

See *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469 (Ont.), affirmed in (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062 (Ont. Div. Ct.) I make no comment on the question in *Westinghouse* whether the desire to get rid of the union need be the predominant purpose. It is therefore not correct to say generally that contracting out is a fundamental right of an employer under the Act.

At the time the order was made in the present case the school board had been contracting out, in order to get rid of the union, for almost two years. Any contracting out in the immediate future would be tainted. Could the union be expected to sign a collective agreement anticipating that the school board could effectively frustrate it by contracting out? The school board could not be making a reasonable effort to conclude and sign a collective agreement without giving an assurance there would be no contracting out during the life of the agreement. I therefore conclude the order that the school board give an undertaking not to contract out did not go beyond an order to secure compliance with s. 33(a), and was within the Board's powers under s. 34(2).

B) Union Security

The Board's second order, repeated for ease of reference, was as follows:

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

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

a) refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne ou autrement établir une distinction contre une personne en ce qui concerne son emploi ou une condition de son emploi parce que cette personne

(i) est ou a été membre d'un syndicat, . . .

Voir *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469 (Ont.), confirmé à (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062 (C. div. Ont.) Je m'abstiens de faire des remarques sur la question, posée dans l'affaire *Westinghouse*, de savoir si la volonté de se débarrasser du syndicat doit constituer l'objectif prédominant. Il n'est donc pas exact d'affirmer de façon générale que l'embauche de contractuels est un droit fondamental de l'employeur en vertu de la Loi.

Au moment où l'ordonnance a été rendue en l'espèce, la commission scolaire, pour se débarrasser du syndicat, employait des contractuels depuis presque deux ans. Toute embauche de contractuels dans un avenir rapproché serait entachée d'illégalité. Pouvait-on s'attendre à ce que le syndicat signe une convention collective alors qu'il s'attendait à ce que la commission scolaire puisse réellement la déjouer par l'embauche de contractuels? La commission scolaire ne pouvait s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective sans donner l'assurance qu'il n'y aurait pas d'embauche de contractuels pendant la durée de la convention. Je conclus par conséquent que la condition imposée à la commission scolaire de s'engager à ne pas employer de chauffeurs contractuels n'est rien de plus qu'une ordonnance l'enjoignant de se conformer à l'al. 33a) et que le Conseil avait, en vertu du par. 34(2), le pouvoir de la rendre.

B) La sécurité syndicale

La seconde condition imposée par le Conseil, que je répète pour plus de commodité, est la suivante:

(2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:

- (a) As to Union security - the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause;
- (b) As to Union security - new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues;

I will deal later with the stipulation that the school board propose to renew the previous agreement with amendments only respecting union security and wages. For the moment I will deal only with the proposal on union security. The judgments in the Appeal Division did not specifically discuss this aspect of the order.

The Board singled out the position of the school board on union security as an element of its failure to comply with s. 33(a).

In the opinion of the Board, although the School Board and particularly its negotiator, Robert Street, put forth that the actions of the School Board fell within the area of "hard bargaining" it cannot consider as reasonable their insistence that the Union lose all rights to Union security enjoyed over the whole period that the parties have been under contracts. Nor can it consider reasonable that the School Board should require the Union to "earn" the right to any Union security in the future.

Although the record does not reveal full detail, the order of the Board is clearly related to the breach in respect of the school board's proposals on union security.

Union security clauses can determine the viability of a union, and are therefore obvious targets for an employer attempting ultimately to escape the

[TRADUCTION] (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:

- a) quant à la sécurité syndicale - ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;
- b) quant à la sécurité syndicale - de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;

J'examinerai plus loin la stipulation que la commission scolaire propose de renouveler la convention précédente avec l'apport de modifications uniquement en matière de sécurité syndicale et de salaires. Pour le moment, je n'examinerai que la proposition relative à la sécurité syndicale. Les motifs de jugement de la Division d'appel ne traitent pas spécifiquement de cet aspect de la condition imposée.

Le Conseil a fait ressortir que la position de la commission scolaire sur la question de la sécurité syndicale est un élément de son omission de se conformer à l'al. 33a).

[TRADUCTION] De l'avis du Conseil, bien que la commission scolaire et en particulier son négociateur Robert Street fassent valoir que les mesures prises par la commission scolaire font partie de la «négociation serrée», le Conseil ne peut qualifier de raisonnable leur insistence à affirmer que le syndicat a perdu tous les droits à la sécurité syndicale dont il a joui depuis la première convention collective entre les parties. Le Conseil ne trouve pas non plus raisonnable l'exigence de la commission scolaire que le syndicat «gagne» le droit à la sécurité syndicale pour l'avenir.

Bien que le dossier ne révèle pas tous les détails, cette condition du Conseil se rapporte nettement à la violation que constituent les propositions de la commission scolaire relativement à la sécurité syndicale.

Les clauses de sécurité syndicale peuvent décider de la viabilité d'un syndicat et constituent donc des cibles évidentes pour un employeur qui, en

process of collective bargaining. The minimum proposal that the school board was directed to make was clearly, in the opinion of the Board, the minimum that would demonstrate the school board was no longer trying to get rid of the union. The Board was defining the minimum proposal that would constitute hard bargaining, as opposed to surface bargaining, in the circumstances. This is a *Tandy* type case, the only difference being that the order is in positive rather than in negative terms. I therefore conclude the Board was acting within its powers to secure compliance with s. 33(a) when it made the order respecting union security contained in its second order against the school board.

C) Wages

The Board's third order against the school board directed minimum wage proposals. The record is completely lacking in detail as to the wage negotiations. The only relevant finding is this general conclusion:

We find that the School Board's behaviour throughout the collective bargaining can be characterized as a charade of appearing to engage in proper bargaining when it had no intention of concluding any agreement. We find that the School Board in all its proposals attempted to destroy the security of the union. [Emphasis added.]

At the hearing counsel for the Federation asked the Court to infer that the third order was simply requiring the school board to resubmit a matter already agreed to by the parties. He relied on the following passage of the Board's reasons:

Just prior to the conclusion of the hearing it was understood that the representatives of the parties individually agreed to recommend a common proposal worked out in the presence of the Board to their respective groups for acceptance. The School Board negotiating committee materially altered this proposal in their own consideration and agreement was not accomplished.

définitive, tente d'échapper au processus de la négociation collective. L'offre minimale que la commission scolaire a reçu l'ordre de faire représentait clairement, de l'avis du Conseil, le minimum requis pour démontrer que la commission scolaire n'essayait plus de se débarrasser du syndicat. Dans les circonstances, le Conseil a défini l'offre minimale qui constituerait de la négociation serrée par rapport à de la négociation de façade. Il s'agit d'un cas semblable à l'affaire *Tandy*, avec cette seule différence que la condition est énoncée sous la forme positive plutôt que sous la forme négative. Je conclus donc que le Conseil a agi dans les limites de son pouvoir d'enjoindre à une partie de se conformer à l'al. 33a) lorsqu'il a formulé la condition relative à la sécurité syndicale que comporte la deuxième condition imposée à la commission scolaire.

C) Les salaires

La troisième condition imposée par le Conseil à la commission scolaire vise les propositions relatives aux salaires minimums. Le dossier ne comporte aucun détail concernant les négociations salariales. La seule constatation pertinente est cette conclusion générale:

[TRADUCTION] À notre avis, le comportement de la commission scolaire au cours des négociations collectives équivaut à une simulation consistant à se présenter pour négocier régulièrement sans avoir l'intention de conclure une convention. Nous concluons que, dans toutes ses propositions, la commission scolaire a tenté d'anéantir la sécurité syndicale. [C'est moi qui souligne.]

À l'audition, l'avocat de la Fédération a demandé à la Cour de conclure que la troisième condition consiste simplement à exiger que la commission scolaire présente de nouveau une proposition sur laquelle les parties s'étaient déjà entendues. Il s'est appuyé sur le passage suivant des motifs du Conseil:

[TRADUCTION] Juste avant la fin des audiences, les représentants des parties ont convenu de soumettre à l'acceptation de leurs groupes respectifs une proposition commune élaborée en présence du Conseil. Le comité de négociation de la commission scolaire a, d'une manière unilatérale, modifié sensiblement cette proposition et aucun accord n'est intervenu.

Even if the third order does reflect the "common proposal" the passage does not say the parties reached agreement. It says only that it was agreed the negotiators would recommend a common proposal to their principals. The passage relied on does not in my view help in sustaining the Board's wage order.

I can conceive of circumstances in which the Board's wage order could constitute securing compliance with s. 33(a). If the school board had made a wage proposal and had withdrawn it, and if the Board found such withdrawal was for the purpose of avoiding a collective agreement, the Board's wage order could be supported. It is impossible to tell from the record whether this type of situation or other proper foundation for a wage order existed in this case. It is not clear whether the Board was genuinely trying to secure compliance with s. 33(a) or whether it was instead imposing what it considered to be an appropriate settlement. I do not think it is proper for this Court to speculate. Where, as here, the Board is making an extraordinary order, and on a stated case, it is incumbent upon the Board to give the requisite factual underpinning.

I therefore conclude, on the basis of the record, it cannot be said the Board acted within its powers in making the wage order.

D) The Proposal to Renew

The Board's second order, as I have indicated, included a stipulation that the school board propose a renewal of the previous agreement with amendments only to wages and union security. In my view this aspect of the second order raises the same question as the wage order. Once again the record is completely lacking in detail.

As with the wage order, I can conceive of circumstances in which the proposal to renew could be supported. If the parties had themselves agreed

Même si la troisième condition reflète la «proposition commune», ce passage ne dit pas que les parties en sont venues à une entente. Il dit seulement qu'il a été convenu que les négociateurs recommanderaient une proposition commune à leurs mandants. À mon avis, le passage invoqué n'aide pas à maintenir la condition du Conseil relativement aux salaires.

Je puis concevoir des circonstances où la condition imposée par le Conseil relativement aux salaires pourrait viser à amener une partie à se conformer à l'al. 33a). Si la commission scolaire avait fait une offre salariale et l'avait retirée, et si le Conseil avait conclu que ce retrait visait à éviter la conclusion d'une convention collective, la condition du Conseil relative aux salaires pourrait être maintenue. Il est impossible de dire, à l'examen du dossier, si une situation de ce genre ou un autre motif valable justifiaient l'imposition d'une condition relative aux salaires en l'espèce. On ne sait pas clairement si le Conseil tentait véritablement d'amener les parties à se conformer à l'al. 33a) ou s'il imposait plutôt ce qu'il estimait être un règlement approprié. J'estime qu'il n'appartient pas à cette Cour de se livrer à la spéculation. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le Conseil prescrit une condition extraordinaire, et dans le cas d'un exposé de cause, il incombe au Conseil d'exposer les circonstances sur lesquelles sa décision s'appuie.

Je conclus, par conséquent, que le dossier ne permet pas de dire que le Conseil avait le pouvoir d'imposer la condition relative aux salaires.

D) L'offre de renouvellement

Comme je l'ai indiqué, la deuxième condition imposée par le Conseil prévoyait notamment que la commission scolaire devait proposer le renouvellement de la convention précédente avec des modifications uniquement quant aux salaires et à la sécurité syndicale. À mon avis, cet aspect de la deuxième condition soulève la même question que la condition relative aux salaires. Là encore, le dossier n'offre aucun détail.

Comme pour la condition relative aux salaires, je puis concevoir des circonstances où l'offre de renouvellement pourrait être maintenue. Si les par-

to everything except wages and union security, or if the school board had introduced new issues late in the negotiations in order to avoid reaching a collective agreement, such an order might be within the Board's power. But, as I have said, I am not prepared to speculate. I conclude, on the basis of the record, it cannot be said the Board acted within its powers in ordering the proposals to renew.

VI The Schedule A Orders—Requirements for the Union

The Board's first order against the union is accepted as valid by the majority of the Appeal Division and by all parties before this Court:

- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;

This is analogous to orders (1) and (5) against the school board which I have already said fall within Board powers. There is one additional point, however, worthy of comment.

There was never any complaint that the union had breached s. 33(a) nor any finding to that effect. How can the Board make any order against the union? The answer is that s. 34(2) applies to "any party"; it is not restricted to the party in breach. Since it takes two to negotiate, it is not unnatural to impose time limits on both parties in establishing a timetable for negotiations. I therefore agree that the first order against the union is within the Board's powers.

The second and third orders against the union concern the substance of negotiations.

- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;
- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

ties elles-mêmes s'étaient entendues sur tout sauf en ce qui concerne les salaires et la sécurité syndicale, ou si la commission scolaire avait soulevé de nouvelles questions à la dernière minute en vue d'éviter la conclusion d'une convention collective, le Conseil pourrait être habilité à imposer cette condition. Mais comme je l'ai dit, je ne suis pas disposé à me livrer à la spéculation. Je conclus que le dossier ne permet pas de dire que le Conseil avait le pouvoir d'imposer la condition relative au renouvellement.

VI Les conditions de l'annexe A—Conditions imposées au syndicat

La Division d'appel à la majorité et toutes les parties devant cette Cour reconnaissent la validité de la première condition imposée par le Conseil au syndicat:

- [TRADUCTION] (1) Le Syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la Commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

Cette condition est analogue aux conditions (1) et (5) imposées à la commission scolaire et que, je le répète, le Conseil a le pouvoir d'imposer. Il y a cependant un point additionnel digne de mention.

Il n'y a jamais eu de plainte portant que le syndicat a violé l'al. 33a) ni aucune conclusion en ce sens. Comment le Conseil peut-il imposer des conditions au syndicat? La réponse est que le par. 34(2) s'applique à «toute partie»; il n'est pas restreint à la partie en défaut. Puisqu'il faut deux parties pour négocier, il est normal d'imposer des délais aux deux parties quand on établit le calendrier des négociations. Je suis par conséquent d'accord pour dire que le Conseil a le pouvoir d'imposer la première condition au syndicat.

Les deuxième et troisième conditions imposées au syndicat portent sur le fond des négociations.

- [TRADUCTION] (2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;
- (3) Le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

The same absence of factual findings noted in respect of the wage order and proposal to renew order against the school board applies here. That by itself would be sufficient to dispose of the questions.

In the Appeal Division, Hart J.A., for the majority, held that the second order against the union was beyond the powers of the Board because "it affects the content of the agreement". However, he sustained the third order:

The third requirement of the Board that the union must not seek to exclude bus drivers who drove under contract provided there are vacancies after the striking drivers so desiring have been reinstated is, in my opinion, directed towards the advancement of the negotiations between the parties and not towards the terms of the contract itself. It is, therefore, within the powers of the Board.

I find it difficult to discern any distinction between (2) and (3). They both concern terms of the collective agreement.

I have earlier said that orders affecting the content of a proposal may fall within s. 34(2) because the content of a proposal may be the basis for a finding of a breach of s. 33(a). Since the Board made no finding of a breach by the union, I do not think it was within the powers of the Board to direct the union as to the content of its proposals. I therefore conclude that the second and third orders against the union were outside Board powers.

VII Reinstatement, Compensation, and Costs

In the stated case questions of reinstatement, compensation, and costs are posed more or less in the abstract. The Board did not decide whether such remedies would be appropriate in the present case, nor did the Board express a firm opinion whether it thought it had power to impose such an order.

Comme dans le cas de la condition relative aux salaires et de celle relative à l'offre de renouvellement imposées à la commission scolaire, on constate ici l'absence de constatations de fait. Cela serait suffisant en soi pour trancher ces questions.

En Division d'appel, le juge Hart, au nom de la majorité, a conclu que la deuxième condition imposée au syndicat outrepassait les pouvoirs du Conseil parce qu'elle [TRADUCTION] «porte sur le contenu de la convention». Il a cependant maintenu la troisième condition:

[TRADUCTION] La troisième condition du Conseil, qui prévoit que le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus qui étaient liés par contrat avec la commission scolaire d'occuper des postes qui seront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste, vise à mon avis à faire progresser les négociations entre les parties et ne concerne pas les conditions de la convention elle-même. Elle est donc conforme à la compétence du Conseil.

Il m'est difficile de voir une distinction entre les conditions (2) et (3). Elles concernent toutes deux des conditions de la convention collective.

J'ai déjà dit que les conditions qui portent sur le contenu d'une proposition peuvent relever du par. 34(2) parce que le contenu d'une proposition peut permettre de conclure à une violation de l'al. 33a). Puisque le Conseil n'a conclu à aucune violation de la part du syndicat, je ne crois pas que le Conseil avait le pouvoir de donner au syndicat des directives quant au contenu de ses propositions. Je conclus, par conséquent, que les deuxième et troisième conditions imposées au syndicat outrepassent les pouvoirs du Conseil.

VII Réintégration, indemnisation et dépens

Dans l'exposé de cause, les questions de la réintégration, de l'indemnisation et des dépens sont posées sous une forme plus ou moins abstraite. Le Conseil ne s'est pas prononcé sur la justesse de ces redressements en l'espèce ni sur la question de savoir s'il avait le pouvoir d'imposer ces conditions.

A) Reinstatement

The question posed in relation to reinstatement is:

(c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement", i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

The effective date of reinstatement has to do with back-pay and therefore raises a question of compensation. I prefer to deal with the compensation question separately. For the moment I will deal only with reinstatement. The majority of the Appeal Division did not treat this as a separate issue.

The union had not asked for reinstatement in the present case, presumably because of s. 13 of the *Trade Union Act*:

13 No person ceases to be an employee within the meaning of this Act by reason of his ceasing to work for his employer as the result of a lockout or strike or by reason only of dismissal by his employer contrary to this Act or to a collective agreement.

Since the bus drivers were on lawful strike, they never ceased to be employees and did not, as such, need to be reinstated.

The word "reinstatement" in the stated case seems to be used rather broadly. I note that s. 55(a)(i) of the Act says the Board may "reinstat[e]" a "former employee" dismissed for union activity although s. 13 also says that person does not cease to be an employee. I will therefore approach the reinstatement question on the basis that it means the right of a striking (or locked out) employee to return to work and perform the job he used to perform.

In the context of failure to bargain in good faith during a strike, the question of reinstatement

A) La réintégration

La question posée relativement à la réintégration est la suivante;

[TRADUCTION] c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

La date réelle de la réintégration a une incidence sur la rétroactivité des salaires et soulève donc une question d'indemnisation. Je préfère traiter séparément la question de l'indemnisation. Pour le moment, je n'examinerai que la réintégration. La Division d'appel à la majorité n'a pas envisagé cette question de façon distincte.

Le syndicat n'a pas demandé la réintégration en l'espèce, probablement à cause de l'art. 13 de la *Trade Union Act*:

[TRADUCTION] 13 Nul ne cesse d'être un employé au sens de la présente loi pour le motif qu'il a cessé de travailler pour son employeur par suite d'un lock-out ou d'une grève ou parce qu'il a été congédié par son employeur contrairement aux dispositions de la présente loi ou d'une convention collective.

Puisque les chauffeurs d'autobus étaient légalement en grève, ils n'ont jamais cessé d'être employés et, à ce titre, ils n'avaient pas à être réintégrés.

L'exposé de cause semble employer le mot «réintégration» dans un sens plutôt large. Je remarque que le sous-al. 55a)(i) de la Loi dit que le Conseil peut «réintégrer» un «ancien employé» congédié en raison d'activités syndicales même si l'art. 13 stipule aussi que cette personne ne cesse pas d'être un employé. J'envisagerai par conséquent la question de la réintégration en tenant pour acquis que ce mot signifie le droit d'un employé en grève (ou en lock-out) de retourner au travail et de reprendre ses fonctions.

Dans le cas de l'omission de négocier de bonne foi pendant une grève, la question de la réintégration

would normally arise when the employer had used replacement workers, such as contract drivers in the present case, during the course of the strike. The question is whether there can be an order that the striking workers return to work after the strike when there may be a contest with the replacement workers.

Where, as in this case, replacement workers are hired in order to avoid reaching a collective agreement and this forms the basis of a breach of the duty to bargain in good faith, any obstacle to the striking workers returning to work is directly attributable to the breach. An order of "reinstatement" would remove the breach and directly "secure compliance" with s. 33(a).

I therefore conclude that an order of "reinstatement" is within Board powers.

B) Compensation and Costs

The questions on compensation and costs are as follows:

- (d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.
- (e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:
 - (i) the Union
 - (ii) the Employees.

We are concerned with the power of the Board to issue a "make whole" order of compensation which would, as far as possible, put the affected party, in this case the union, in the position it would have been in had there been no breach. This includes lost salaries and benefits the employees would have earned if the employer had bargained in good faith and a collective agreement signed earlier. It also would include damages for loss of opportunity to reach a collective agreement (see

tion se poserait normalement lorsque, pendant la grève, l'employeur a fait appel à des briseurs de grève, comme c'est le cas des chauffeurs embauchés par contrat en l'espèce. La question est de savoir si on peut ordonner que les employés en grève retournent au travail après la grève, lorsqu'il peut y avoir un conflit avec les personnes embauchées pour les remplacer.

Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, des remplaçants sont embauchés pour éviter la conclusion d'une convention collective et que cela constitue une violation de l'obligation de négocier de bonne foi, tout obstacle au retour au travail des employés en grève est directement imputable à la violation de cette obligation. La condition relative à la «réintégration» viendrait pallier la violation de l'obligation et obligerait directement à «se conformer» à l'al. 33a).

Je conclus donc que le Conseil a le pouvoir d'imposer la condition relative à la «réintégration».

B) L'indemnisation et les dépens

Les questions relatives à l'indemnisation et aux dépens sont les suivantes:

- [TRADUCTION] d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?
- e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:
 - (i) du syndicat,
 - (ii) des employés?

Il s'agit ici du pouvoir du Conseil d'imposer une indemnisation «intégrale» qui, dans la mesure du possible, aurait pour effet de remettre la partie touchée, soit ici le syndicat, dans la position dans laquelle elle aurait été s'il n'y avait pas de violation. Cela comprend les salaires et les avantages que les employés ont perdus et qu'ils auraient gagnés si l'employeur avait négocié de bonne foi et si une convention collective avait été signée plus tôt. Cela comprendrait également des dommages-

Radio Shack, supra) and reimbursement of expenses that would not have been incurred but for the breach, such as litigation costs or extra negotiating costs. It is argued that the make whole order is the only truly effective remedy, because otherwise the offending party profits from its breach.

I can readily see how a make whole order might fall within statutory language such as "rectifying" (Ontario, British Columbia) or "remedy or counteract any consequence" (Canada). The cases relied upon by the union and the Federation, and by Jones J.A. dissenting in the Appeal Division, all arose under this type of wording. In my opinion, however, the make whole order falls much less easily into the language of "secure compliance".

The Federation made the following submission in its factum:

These types of orders attempt to put the employees in the position of bargaining strength they would have enjoyed if their employer had recognized and bargained with them as required by the *Act*. They prevent the employer from reaping the benefit of refusal to comply with the law and the continuing benefit after a board order to bargain when the union is too weak to bargain effectively. The purpose of the *Act* includes the safeguarding of the rights of employees to collective bargaining. Seen in this light, a requirement that a party restore the bargaining position of the other is clearly a requirement to secure compliance with Section 33.

The argument seems primarily to make the case that a make whole order counteracts the consequence of a breach rather than to secure compliance. The above argument is not without difficulty, particularly by reason of the latter portion of s. 34(2):

34 ...

(2) Where a complaint from a party to collective bargaining is referred to the Board pursuant to subsection (1), the Board shall inquire into the complaint and may dismiss the complaint or may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the

intérêts pour la perte d'une occasion de conclure une convention collective (voir l'arrêt *Radio Shack*, précité) et le remboursement de dépenses qui n'auraient pas été engagées n'eût été la violation, comme les frais judiciaires ou les frais de négociation supplémentaires. On fait valoir que l'imposition d'une indemnisation intégrale est le seul moyen de redressement vraiment efficace parce qu'autrement, la partie qui commet l'infraction tire avantage de l'infraction commise.

Il m'est facile de voir comment l'imposition d'une indemnisation intégrale pourrait relever de termes employés dans la loi, comme «réparation» (Ontario, Colombie-Britannique) ou «remédier ou ... parer à toute conséquence» (Canada). Les décisions invoquées par le syndicat, la Fédération et le juge Jones, dissident, en Division d'appel, portent toutes sur ce genre de formulation. Je suis cependant d'avis que l'imposition d'une indemnisation intégrale relève beaucoup moins facilement de l'expression «se conformer».

Dans son mémoire, la Fédération fait valoir:

[TRADUCTION] Les conditions de ce genre tentent de placer les employés dans la position de force dont ils auraient joui si leur employeur les avait reconnus et avait négocié avec eux comme la Loi l'exige. Elles empêchent l'employeur de tirer profit du refus de se conformer à la loi et de continuer à en tirer profit après qu'a été rendue une ordonnance de négocier lorsque le syndicat est trop faible pour négocier efficacement. L'objet de la Loi comprend la sauvegarde des droits des employés à la négociation collective. Considérée sous cet angle, l'exigence qu'une partie rende à l'autre son pouvoir de négociation constitue de toute évidence une exigence de se conformer à l'article 33.

Cet argument semble surtout porter que l'imposition d'une indemnisation intégrale vient parer aux conséquences d'une violation de la loi plutôt que d'obliger à s'y conformer. Cet argument n'est pas sans présenter des difficultés, en particulier en raison de la dernière partie du par. 34(2):

[TRADUCTION] 34 ...

(2) Lorsqu'une plainte d'une partie à des négociations collectives est déférée au Conseil conformément au paragraphe (1), le Conseil doit faire enquête et il peut rejeter la plainte ou rendre une ordonnance enjoignant à une partie aux négociations collectives de faire ce qui, de

things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33, and may order an employer to pay to any employee compensation not exceeding a sum which, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for a failure to comply with clause (b) of Section 33, have been paid by the employer to the employee. [Emphasis added.]

I agree with the majority of the Appeal Division that the closing language of s. 34(2) is decisive against the union.

Section 33(b) is the provision dealing with the statutory freeze on terms and conditions of employment from the time notice to bargain is given until the time it is legal to strike or lockout. Section 33(b) is not at issue in this appeal, but the reference to s. 33(b) is important because of the implication it has for the availability of compensation for a breach of s. 33(a).

The structure of s. 34(2) is such that compensation for a breach of s. 33(b) seems to be an additional remedial authority ("and may order ...") rather than an instance of securing compliance. There is no wording such as "without restricting the generality of the foregoing" which would suggest compensation as simply one element of securing compliance. The majority of the Appeal Division interpreted s. 34(2) as imposing an upper limit on the amount of compensation which, in circumstances like those of the present case, would amount to nil compensation because there had been no breach of s. 33(b). There is also the *expressio unius est exclusio alterius* argument, that the specification of a compensation remedy for s. 33(b) violations implies absence in other situations. The combination of these arguments convinces me the legislature did not contemplate an order of compensation for a breach of s. 33(a).

I therefore conclude the Board is without power to make an order of compensation or costs.

l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33, et il peut ordonner à un employeur de verser à un employé une indemnité qui ne dépasse pas la somme que le Conseil estime équivalente à la rémunération que l'employeur aurait versée à l'employé s'il s'était conformé à l'alinéa 33b). [C'est moi qui souligne.]

Je suis d'accord avec la Division d'appel à la majorité que la fin du par. 34(2) joue de façon décisive contre le syndicat.

L'alinéa 33b) est la disposition qui traite du gel légal des conditions de travail depuis le moment où est donné l'avis de l'intention de négocier jusqu'au moment où il est légal de faire grève ou de lock-outer. Le litige en l'espèce ne porte pas sur l'alinéa 33b), mais la mention de cet alinéa est importante en raison de son incidence sur la possibilité d'obtenir une indemnisation pour une violation de l'al. 33a).

À cause de la structure du par. 34(2), l'indemnisation pour une violation de l'al. 33b) ne semble pas être un moyen d'obliger une partie à se conformer à la loi mais semble plutôt découler d'un pouvoir de redressement supplémentaire («et il peut ordonner ...»). On n'y retrouve pas des termes comme «sans restreindre la généralité de ce qui précède» qui laisseraient entendre que l'indemnisation n'est qu'un des moyens dont on dispose pour obliger une partie à se conformer à la loi. La Division d'appel à la majorité a interprété le par. 34(2) comme imposant une limite maximale au montant de l'indemnisation qui, dans des circonstances comme en l'espèce, équivaldrait à zéro parce qu'il n'y a pas eu violation de l'al. 33b). Il y a aussi l'argument *expressio unius est exclusio alterius*, qui porte que la mention expresse d'une indemnisation pour les infractions à l'al. 33b) implique que cette indemnisation ne s'applique pas dans d'autres situations. Ajoutés les uns aux autres, ces arguments me convainquent que le législateur n'a pas envisagé le paiement d'une indemnisation dans le cas d'une violation de l'al. 33a).

Je conclus donc que le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner le paiement d'une indemnisation ou de dépens.

VIII Conclusion

I would allow the appeal in part. I would answer the question in the stated case as follows:

- (a) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.

Schedule "A"

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to collective bargaining with Canadian Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;

Answer: yes.

- (2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:
- (a) As to Union security—the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause;
- (b) As to Union security—new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues;

Answer: (1) With respect to the proposal to renew with amendments only to union security and wage—not on the basis of the record in this case.

(2) With respect to the proposal on union security—yes.

- (3) Such proposals shall include a proposal regarding wages of not less than

- (a) An increase of not less than \$48.00 per month to part-time drivers retroactive to January 1, 1979;

VIII Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie et de répondre ainsi aux questions de l'exposé de cause:

- [TRADUCTION] a) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*.

Annexe «A»

Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) La commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;

Réponse: oui.

[TRADUCTION] (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:

- a) quant à la sécurité syndicale—ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;
- b) quant à la sécurité syndicale—de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;

Réponse: (1) Quant à la proposition de renouvellement avec l'apport de modifications uniquement à la sécurité syndicale et aux salaires: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

(2) Quant à la proposition relative à la sécurité syndicale: oui.

[TRADUCTION] (3) Ces propositions devront comporter une proposition relative aux salaires prévoyant au moins

- a) une augmentation minimale de 48 \$ par mois pour les chauffeurs à temps partiel, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1979;

- (b) A further increase of 9.2 % effective September 1, 1980;
- (c) A further increase of 8.5 % effective September 1, 1981;
- (d) A further increase of 5.5 % effective January 1, 1982.

Answer: not on the basis of the record in this case.

- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement).

Answer: yes.

- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

Answer: yes.

Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [*sic*] [1185], which must be done to secure compliance with the order herein:

- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;

Answer: yes.

- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;

Answer: not on the basis of the record in this case.

- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

Answer: not on the basis of the record in this case.

(b) —not at issue in this appeal.

- (c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the

- b) une nouvelle augmentation de 9,2 % à compter du 1^{er} septembre 1980;
- c) une nouvelle augmentation de 8,5% à compter du 1^{er} septembre 1981;
- d) une nouvelle augmentation de 5,5% à compter du 1^{er} janvier 1982.

Réponse: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

[TRADUCTION] (4) La commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective.)

Réponse: oui

[TRADUCTION] (5) La Commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Réponse: oui

[TRADUCTION] Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (*sic*) [1185], doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) Le syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

Réponse: oui

[TRADUCTION] (2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;

Réponse: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

[TRADUCTION] (3) Le Syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

Réponse: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

b) N'est pas en cause dans le présent pourvoi.

[TRADUCTION] c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner

employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement", i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

Answer: (1) with reference to reinstatement—yes.

(2) With reference to the effective date—not if meant to give a right of compensation.

(d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.

Answer: no.

(e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:

- (i) the Union
- (ii) the Employees.

Answer: no.

Since both the appellant and respondent have had some success, each party should bear its own costs, as should the intervenor.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: N. Blaise MacDonald, Halifax.

Solicitor for the respondent Labour Relations Board (Nova Scotia): Gordon Gillis, Halifax.

Solicitors for the respondent Digby Municipal School Board: McInnes, Cooper & Robertson, Halifax.

Solicitors for the intervenor Nova Scotia Federation of Labour: Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax.

la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

Réponse: (1) quant à la réintégration: oui;

(2) quant à la date de la réintégration: non, s'il s'agit d'accorder le droit à l'indemnisation.

[TRADUCTION] d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?

Réponse: non.

[TRADUCTION] e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la Commission scolaire en faveur:

- (i) du syndicat,
- (ii) des employés?

Réponse: non.

Puisque l'appelant et l'intimée ont tous les deux eu gain de cause jusqu'à un certain point, chaque partie, ainsi que l'intervenante, doit assumer ses propres dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appellant: N. Blaise MacDonald, Halifax.

Procureur de l'intimé le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse): Gordon Gillis, Halifax.

Procureurs de l'intimée la Commission scolaire municipale de Digby: McInnes, Cooper & Robertson, Halifax.

Procureurs de l'intervenante la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse: Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax.