

A-178-74

A-178-74

Empire Stevedoring Company Ltd. (Applicant)

v.

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

Court of Appeal, Thurlow and Pratte JJ., and Sheppard D.J.—Vancouver, December 18, 19, 1974.

Judicial review—Certification of union by Canada Labour Relations Board—Whether bargaining unit composed of persons “performing management functions”—Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 107, 118, rep. and sub S.C. 1972, c. 18, s. 1—Federal Court Act, s. 28.

The respondent union was certified by the Canada Labour Relations Board as bargaining agent for a unit of employees of the appellant company “classified as foremen including pier foremen”. In a section 28 application to review the decision, the company contended that the proposed bargaining unit, consisting of 114 men, was made up of persons who performed management functions and consequently were not “employees” within the meaning of section 107(1) of the *Canada Labour Code*.

Held, dismissing the application, since the principles of natural justice were observed, the Board's proceedings could not be set aside in a section 28 application, unless it was apparent that the decision in question could not have been made by a reasonable Board properly instructed as to the law. There was no error in the Board's finding that the supervision of employees was only one among many matters to be considered in determining whether, in a particular organization, a person “performs management functions”. In that phrase the words must be given their ordinary meaning and the meaning of the expression as a whole was to be governed by the context of the statute in which it was found.

Labour Relations Board (B.C.) and A.-G. for B.C. v. Canada Safeway Limited [1953] 2 S.C.R. 46 and *Transair Ltd. v. Canadian Association of Independent Mechanical and Allied Workers, Local No. 3* [1974] 2 F.C. 832, applied.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

W. K. Hanlin and D. C. Prowse for applicant.

R. E. Cocking for respondent.

R. Gallagher, A. McGregor and J. Dudeck for Canada Labour Relations Board.

Empire Stevedoring Company Ltd. (Requérante)

c.

^a **Le syndicat international des débardeurs et magasiniers, contremaîtres de navire et de quai, section locale 514 (Intimé)**

^b Cour d'appel, les Juges Thurlow et Pratte, et le juge suppléant Sheppard; Vancouver, les 18 et 19 décembre 1974.

^c *Examen judiciaire—Accréditation de syndicat par le Conseil canadien des relations du travail—L'unité de négociation est-elle composée de personnes «remplissant des fonctions de direction»?—Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 107 et 118, abr. et remp. par S.C. 1972, c. 18, art. 1—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.*

^d Le Conseil canadien des relations du travail avait accrédité le syndicat intimé à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés de la compagnie appelante «classés comme contremaîtres, y compris les contremaîtres de quai». Dans une demande, en vertu de l'article 28, aux fins d'examen de la décision, la compagnie a soutenu que l'unité de négociation proposée, comprenant 114 employés, était composée de personnes qui remplissaient des fonctions de direction et qui, en conséquence, n'étaient pas des «employés» au sens de l'article 107(1) du *Code canadien du travail*.

^e *Arrêt*: la demande est rejetée; les principes de justice naturelle ayant été respectés, les mesures prises par le Conseil ne pouvaient être annulées sur une demande en vertu de l'article 28, sauf s'il apparaissait que la décision en question n'aurait pas été rendue par un conseil convenablement instruit de l'état du droit. Le Conseil n'a pas commis d'erreur en décidant que la surveillance d'employés n'était qu'un élément parmi d'autres à prendre en considération pour déterminer si, dans une organisation donnée, une personne «participe à la direction». Il convient de prendre les mots de cette expression dans leur acception courante et le sens de l'expression dans son ensemble découle du contexte de la Loi où elle se trouve.

^f *Arrêts suivis: Labour Relations Board (B.C.) et A.-G. of B.C. c. Canada Safeway Ltd.* [1953] 2 R.C.S. 46 et *Transair Ltd. c. Canadian Association of Independent Mechanical and Allied Workers, local no 3* [1974] 2 C.F. 832.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

ⁱ *W. K. Hanlin et D. C. Prowse* pour la requérante.

R. E. Cocking pour l'intimé.

^j *R. Gallagher, A. McGregor et J. Dudeck* pour le Conseil canadien des relations du travail.

SOLICITORS:

Owen, Bird, Vancouver, for applicant.
 McTaggart, Ellis & Company, Vancouver,
 for respondent.
 Gallagher, Chapman, Greenberg, McGregor
 & Sheps, Winnipeg, for Canada Labour
 Relations Board.

*The following are the reasons for judgment of
 the Court delivered orally in English by*

PRATTE J.: This is a section 28 application to
 review and set aside an order of the Canada
 Labour Relations Board, dated June 28, 1974,
 certifying the respondent Union as "the bargain-
 ing agent for a unit of employees of Empire
 Stevedoring Company Ltd. classified as fore-
 man including pier foreman".

Before the Board, the applicant contested the
 application for certification made by the
 respondent on the main ground that the pro-
 posed bargaining unit, consisting of some 114
 men, was made up of persons who performed
 management functions and who, consequently,
 were not employees within the meaning of sec-
 tion 107(1) of the *Canada Labour Code*. After a
 long hearing, at which all interested parties
 adduced evidence and made representations
 concerning the work and the functions of the
 foremen that constituted the proposed bargain-
 ing unit, the Board rejected the applicant's con-
 tention and granted the certification. In support
 of its order, the Board delivered Reasons for
 Judgment in which it made a careful analysis
 and discussion of the evidence and the argu-
 ment. It is the applicant's submission that the
 Board should have reached the conclusion that
 the proposed bargaining unit was composed of
 persons performing management functions.

Under section 118 of the Code,

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

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

PROCUREURS:

Owen, Bird, Vancouver, pour la requérante.
 McTaggart, Ellis & Cie, Vancouver, pour
 l'intimé.
 Gallagher, Chapman, Greenberg, McGregor
 & Sheps, Winnipeg, pour le Conseil cana-
 dien des relations du travail.

*Ce qui suit est la version française des motifs
 du jugement de la Cour prononcés oralement par*

LE JUGE PRATTE: Il s'agit d'une demande, en
 vertu de l'article 28, aux fins d'examen et d'an-
 nullation d'une ordonnance du Conseil canadien
 des relations du travail, en date du 28 juin 1974,
 ayant accrédité l'intimé «à titre d'agent négocia-
 teur d'une unité d'employés de l'Empire Steve-
 doring Company Ltd., classés comme contre-
 maîtres, y compris les contremaîtres de quai».

Devant le Conseil, la requérante s'est opposée
 à la demande d'accréditation faite par l'intimé
 principalement parce que l'unité de négociation
 proposée, comprenant 114 employés, est com-
 posée de personnes qui remplissaient des fon-
 ctions de direction et qui, en conséquence,
 n'étaient pas des employés au sens de l'article
 170(1) du *Code canadien du travail*. Après une
 longue audition au cours de laquelle les parties
 ont produit des preuves et présenté des observa-
 tions sur le travail et les fonctions des contre-
 maîtres qui constituaient l'unité de négociation
 proposée, le Conseil rejeta les prétentions de la
 requérante et accorda l'accréditation. A l'appui
 de son ordonnance, le Conseil a rendu des
 motifs dans lesquels il a soigneusement analysé
 et discuté les preuves et les plaidoiries. La
 requérante soutient que le Conseil aurait dû
 parvenir à la conclusion que l'unité de négocia-
 tion proposée était composée de personnes par-
 ticipant à la direction.

En vertu de l'article 118 du Code,

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

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

(ii) a person performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations,

(ii) si une personne participe à la direction ou exerce des fonctions confidentielles ayant trait aux relations industrielles,

Some of the remarks made by Rand J. in *Labour Relations Board (B.C.) v. Canada Safeway Ltd.* [1953] 2 S.C.R. 46 at page 54 with respect to the power of the Labour Relations Board of British Columbia to decide whether a person is employed in a confidential capacity, can be applied to the power of the Canada Labour Relations Board to determine whether a person performs management functions. Such a determination, in most cases, is "a matter of judgment to be formed by weighing all the circumstances". The task of evaluating those circumstances "has been committed by the Legislature to the Board; and so long as its judgment can be said to be consonant with a rational appreciation of the situation presented, the Court is without power to modify or set it aside". That was said before the enactment of section 28 of the *Federal Court Act*, under which the grounds on which judicial review may proceed are somewhat broader than in *certiorari* proceedings; but where, as in the present case, the principles of natural justice have been observed, the decision of the Board, that certain persons do or do not perform management functions, cannot be set aside by this Court on a section 28 application unless it be apparent that the decision in question could not have been made by a "reasonable Board properly instructed as to the law" (see *Transair Ltd. v. Canadian Association of Independent Mechanical & Allied Workers, Local No. 3*, per Jackett C.J.—p. 832 *infra*). It is in the light of these principles that the various contentions of the applicant must be considered.

The applicant's first attack on the Board's order was that the Board erred in law in holding that the amendments to the *Canada Labour Code* made by Statutes of Canada, 1972, c. 18, by which Part V of the Code was repealed and the present Part V substituted therefor, have modified the law so that supervision and control of employees is no longer to be considered as a significant indication of management functions. The Board did indeed use such language, but, in

Certaines remarques du juge Rand, dans l'arrêt *Labour Relations Board (B.C.) c. Canada Safeway Ltd.* [1953] 2 R.C.S. 46 à la page 54, relatives au pouvoir du Conseil des relations ouvrières de la Colombie-Britannique de décider si une personne exerce des fonctions confidentielles, peuvent s'appliquer au pouvoir du Conseil canadien des relations du travail de déterminer si une personne participe à la direction. Une telle décision, dans la plupart des cas, est «une question de jugement fonction des circonstances». La tâche d'apprécier ces circonstances [TRADUCTION] «a été confiée par le législateur au Conseil; dans la mesure où son jugement est conforme à une appréciation rationnelle de la situation en cause, la Cour n'a pas le pouvoir de le modifier ou de l'annuler». Ces remarques sont antérieures à l'adoption de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui a quelque peu élargi les motifs donnant ouverture à un examen judiciaire par rapport à ceux permettant d'utiliser la procédure de *certiorari*; mais quand, comme en l'espèce, on a respecté les principes de justice naturelle, cette cour, saisie d'une demande en vertu de l'article 28, ne peut annuler la décision du Conseil déclarant que certaines personnes exercent ou n'exercent pas des fonctions de direction, sauf s'il apparaît que la décision en question n'aurait pas été rendue par un «conseil convenablement instruit de l'état de droit» (voir *Transair Ltd. c. Canadian Association of Independent Mechanical & Allied Workers, Local n° 3*, le juge en chef Jackett, p. 832 *infra*). C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les diverses prétentions de la requérante.

Le premier moyen que la requérante invoque à l'encontre de l'ordonnance du Conseil est que ce dernier a commis une erreur de droit en décidant que les modifications, apportées au *Code canadien du travail* par les Statuts du Canada, 1972, c. 18, qui ont abrogé la Partie V du Code et l'ont remplacée par l'actuelle Partie V, ont modifié la loi de sorte qu'on ne doit plus considérer la surveillance et le contrôle d'employés comme un critère déterminant des fonc-

our view, it is apparent from the Board's lengthy Reasons that what it meant and applied was that supervision and control of employees is not *per se* the performance of management functions within the meaning of the definition of employee but is only one amongst many matters to be considered in determining whether in a particular organization or set up a person performs management functions. The expression "performs management functions" is not a term of art and does not express a legal concept. If anything, it appears to express a social or economic concept. It has no precise meaning by itself and while the words must be given their ordinary meaning, the meaning of the expression as a whole is governed by the context of the statute in which it is found. One of the features of this statute is that the Board is authorized by subsection 125(4) to include in bargaining units personnel whose duties include the supervision of other employees.

Counsel for the applicant pointed to the fact that such personnel must themselves be employees as defined, that is to say, persons other than those who perform management functions, but even if that be accepted, it seems to us that the fact that a person whose duties include the supervision of other employees can, under the statute, be an employee within the meaning of the definition plainly entails the conclusion that the supervision of the employees is not *per se* the performing of management functions within the purport of the definition.

It follows that the duty to supervise other employees is but a factor for consideration along with others in the particular case bearing on the question of whether the person concerned performs management functions and the weight to be given to it, as well as the conclusion to be drawn from it and the other factors, are matters for the judgment of the Board. The applicant's submission, in our opinion, therefore, fails.

The applicant's second submission was that the Board erred in not applying what counsel

tions de direction. Le Conseil a effectivement exprimé cette opinion, mais, à mon avis, il ressort de ses motifs prolixes que la règle qu'il voulait exprimer et appliquer est que la surveillance et le contrôle d'employés ne constituent pas en eux-mêmes l'exercice des fonctions de direction, d'après la définition du mot «employé», mais seulement un élément parmi d'autres à prendre en considération pour déterminer si, dans une organisation ou un groupe donnés, une personne participe à la direction. L'expression «qui participe à la direction» n'est pas une expression technique et ne traduit pas un concept juridique. Tout au plus, elle semble exprimer un concept social ou économique. Elle n'a pas de sens précis en elle-même, et bien que les mots doivent être pris dans leur acception courante, le sens de l'expression, dans son ensemble, découle du contexte de la Loi où elle se trouve. Une des particularités de cette loi est que son article 125(4) autorise le Conseil à inclure dans une unité de négociation des membres du personnel dont les fonctions comportent la surveillance d'autres employés.

L'avocat de la requérante a souligné le fait que ces membres du personnel doivent eux-mêmes être des employés du sens de la définition, c'est-à-dire des personnes autres que celles qui participent à la direction; mais, même ceci admis, il nous semble que, si une personne dont les tâches comportent la surveillance d'autres employés peut, en vertu de la Loi, être un employé au sens de la définition de ce mot, cela entraîne clairement la conclusion que la surveillance d'employés ne constitue pas *en soi* une participation à la direction au sens de la définition.

Il s'ensuit que la tâche de surveiller d'autres employés n'est qu'un des éléments à prendre en considération dans un cas donné où il s'agit de déterminer si l'intéressé participe à la direction. L'importance accordée à cet élément, ainsi que la conclusion qu'on en tire, et les autres éléments sont des questions laissées à l'appréciation du Conseil. A notre avis, la prétention de la requérante n'est donc pas recevable.

La requérante soutenait en second lieu que le Conseil s'est trompé en n'appliquant pas ce que

referred to as "all the criteria of management functions", and in particular, directing and controlling, which he submitted were primary, classical management functions.

It is apparent from the Board's Reasons that it gave detailed consideration to the sort of criteria which it considered to be relevant and persuasive as well as to the particular facts and the many facets of the duties and activities of the foremen in question. It was for the Board to decide what matters were persuasive, one way or another, as well as the respective weight to be given to them in reaching its conclusion; and unless that conclusion was based on some misinterpretation of the statute or other error of law, there is no justification for interference with it by the Court. In our opinion it has not been established that the Board's conclusion is based on any such misinterpretation of the statute or other error of law.

The applicant's third submission was that the Board erred in law or based its conclusion on an erroneous finding of fact which it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it. The error of law was said to lie in the Board having downgraded the so-called authority of the foremen to effectively recommend disciplinary action against stevedores as a criterion for determining whether the foremen performed management functions. The finding of fact which was said to be erroneous consisted in the Board having said that the foremen in question have only a relatively insignificant authority in matters of discipline. This is not a finding of fact but an expression of an opinion on the undisputed facts and in our view it cannot be said to be erroneous.

There is in our opinion no merit or substance in either contention.

The application will therefore be dismissed.

l'avocat a appelé «tous les critères des fonctions de direction», et en particulier les pouvoirs de commander et de contrôler qui constituent, d'après lui, le rôle principal et classique de la direction.

Il ressort des motifs du Conseil que ce dernier a pris en considération le genre de critères qu'il considérait pertinents ainsi que convaincants en ce qui concerne tant les faits de l'espèce que les différents aspects des fonctions et tâches des contremaîtres en question. Il appartenait au Conseil de décider des éléments convaincants, dans un sens ou dans l'autre, ainsi que de l'importance respective à leur accorder en arrêtant sa décision; et à moins que cette décision ne soit fondée sur une mauvaise interprétation de la Loi ou autre erreur de droit, la Cour n'a aucune raison de s'y immiscer. A notre avis, il n'a pas été prouvé que la décision du Conseil est fondée sur une mauvaise interprétation quelconque de la Loi ou autre erreur de droit.

La requérante soutenait en troisième lieu que le Conseil avait commis une erreur de droit ou fondé sa décision sur une conclusion de fait erroné, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Elle prétend que l'erreur de droit résultait de ce que le Conseil avait sous-estimé le prétendu pouvoir des contremaîtres de recommander effectivement des mesures disciplinaires à l'encontre des débardeurs en tant que critère pour déterminer si les contremaîtres participaient à la direction. Selon la requérante, la conclusion de fait du Conseil selon laquelle les contremaîtres en question n'avaient qu'un pouvoir relativement insignifiant en matière de discipline, est erronée. Il ne s'agit pas d'une conclusion de fait, mais de l'expression d'une opinion sur des faits incontestés qu'à notre avis, on ne peut qualifier d'erronée.

Nous estimons qu'aucune de ces prétentions n'a de fondement valable.

La demande est en conséquence rejetée.