

A-198-74

A-198-74

CKCH Radio Limitée (Applicant)

v.

Canada Labour Relations Board (Respondent)

and

National Association of Broadcast Employees and Technicians, AFL-CIO-CLC (Mis-en-cause)

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte and Hyde JJ.—Montreal, April 9 and 17, 1975.

Judicial review—Canada Labour Relations Board amending collective agreement to provide for final settlement—Whether agreement already containing such provision—Whether Board entitled to exercise extraordinary powers—Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, as am. S.C. 1972, c. 18, s. 155.

The Board amended the collective agreement between applicant and the union in order to provide for final settlement; applicant claims that the Board was not entitled to use the extraordinary power granted it under section 155(2) of the Act because the agreement already contained a "provision for final settlement" as required by section 155(1).

Held, dismissing the appeal, the agreement makes no provision for a method of settling differences and does not comply with section 155(1). In the circumstances, the Board was entitled to exercise the power conferred by section 155(2). Applicant did not argue the illegality of the decision on any other ground, hence the dismissal. However, doubts as to the validity of the decision do arise because it appears that the agreement as amended does not permit the employer to present a grievance, or submit a dispute to arbitration. A provision for final settlement does not comply with section 155(1) if it does not allow all parties to avail themselves of the procedure.

Union Carbide Canada Limited v. Weiler [1968] S.C.R. 966 and *General Truck Drivers Union, Local 938 v. Hoar Transport Co. Ltd.* [1969] S.C.R. 634, considered.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

R. Heenan for applicant.
F. Mercier, Q.C., for respondent.
C. Trudel for mis-en-cause.

SOLICITORS:

Johnston, Heenan & Blaikie, Montreal, for applicant.

CKCH Radio Limitée (Requérante)

c.

^a **Le Conseil canadien des relations du travail (Intimé)**

et

^b **L'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion, FAT-COI-CTC (Mise en cause)**^c Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Pratte et Hyde—Montréal, les 9 et 17 avril 1975.

Examen judiciaire—Le Conseil canadien des relations du travail modifie la convention collective afin de prévoir une clause de règlement définitive—La convention prévoit-elle déjà une telle clause?—Le Conseil a-t-il le droit d'exercer son pouvoir extraordinaire?—Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1 et ses modifications S.C. 1972, c. 18, art. 155.

Le Conseil a modifié la convention collective que la requérante avait conclue avec le syndicat afin de prévoir une clause de règlement définitif; la requérante prétend que le Conseil n'avait pas le droit d'exercer le pouvoir extraordinaire que lui reconnaît le paragraphe (2) de l'article 155 parce que la convention contenait déjà une «clause de règlement définitif» satisfaisant aux exigences du paragraphe (1) du même article.

Arrêt: l'appel est rejeté, la convention ne contient pas une clause de règlement des griefs et ne satisfait pas aux exigences de l'article 155(1). Le Conseil avait, en l'espèce, le droit d'exercer le pouvoir que lui accorde l'article 155(2). La requérante n'a pas prétendu que la décision soit illégale pour une autre raison que celle déjà rejetée. Cependant, il y a lieu de douter de la validité de la décision parce qu'il ne semble pas que la convention collective, telle que modifiée permette à l'employeur de formuler un grief ou de soumettre un différend à l'arbitrage. Une clause de règlement définitif ne satisfait pas aux exigences de l'article 155(1) si elle ne permet pas à toutes les parties de se prévaloir de la procédure prévue.

Arrêt examiné: *Union Carbide Canada Limited c. Weiler* [1968] R.C.S. 966 et *General Truck Drivers Union, Local 938 c. Hoar Transport Co. Ltd.* [1969] R.C.S. 634.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

ⁱ *R. Heenan* pour la requérante.
F. Mercier, c.r., pour l'intimé.
C. Trudel pour la mise en cause.

PROCUREURS:

^j *Johnston, Heenan & Blaikie*, Montréal, pour la requérante.

Stikeman, Elliot, Tamaki, Mercier & Robb,
Montreal for respondent.

Trudel, Nadeau, Letourneau, Lesage & Dulude, Montreal, for mis-en-cause.

Stikeman, Elliot, Tamaki, Mercier & Robb,
Montréal, pour l'intimé.

Trudel, Nadeau, Letourneau, Lesage & Dulude, Montréal, pour la mise en cause.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

Voici les motifs du jugement rendus en français par

PRATTE J.: Applicant is seeking, in accordance with section 28 of the *Federal Court Act*, to have a decision of the Canada Labour Relations Board quashed. By that decision, handed down under section 155 of the *Canada Labour Code*, the Board amended the collective agreement concluded by applicant with the mis-en-cause union.

LE JUGE PRATTE: La requérante demande, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la cassation d'une décision du Conseil canadien des relations du travail. Par cette décision, prononcée en vertu de l'article 155 du *Code canadien du travail*, la Commission a modifié la convention collective que la requérante avait conclue avec le syndicat mis en cause.

Section 155 of the *Canada Labour Code* reads as follows:

L'article 155 du *Code canadien du travail* se lit comme suit:

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

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

(2) Where a collective agreement does not contain a provision for final settlement as required by subsection (1), the Board shall, on application by either party to the collective agreement, by order, furnish a provision for final settlement, and a provision so furnished shall be deemed to be a term of the collective agreement and binding on the parties to and all employees bound by the collective agreement.

(2) Lorsqu'une convention collective ne contient pas de clause de règlement définitif ainsi que l'exige le paragraphe (1), le Conseil doit, par ordonnance, sur demande de l'une des parties à la convention collective, établir une telle clause, et celle-ci est censée être une disposition de la convention collective et lier les parties à la convention collective ainsi que tous les employés liés par celle-ci.

On February 1, 1974 applicant and the union concluded a collective agreement providing a procedure for the settlement of grievances presented by the employees, and containing in addition the following clause:

Le 1^{er} février 1974, la requérante et le syndicat ont conclu une convention collective prévoyant une procédure pour le règlement des griefs formulés par les employés et contenant, en outre, la clause suivante:

22.4.8 The Union may exercise any remedy arising out of an alleged violation or misinterpretation of any provision of the collective agreement, as to which one or more employees have no personal or direct interest because of the very nature of the right in question.

22.4.8 Le Syndicat peut exercer tout recours résultant d'une présumée violation ou fausse interprétation d'une disposition quelconque de la convention collective et pour lequel un ou plusieurs employés n'ont pas un intérêt personnel et direct en raison de la nature même du droit dont il s'agit.

However, this agreement did not provide that the union could act on a violation of the collective agreement harmful to the interests of employees who had not themselves presented grievances. Accordingly, at the request of the union, the Board decided that clause 22.4.8 of the agreement should be replaced by the following (which I cite from the English text of the decision of the Board because the text contained in the French version is 'unintelligible').

Cette convention, cependant, ne prévoyait pas que le syndicat puisse se plaindre d'une violation de la convention collective ayant causé préjudice à des employés qui n'avaient pas eux-mêmes formulé de griefs. C'est à cause de cela que, à la demande du syndicat, le Conseil a décidé que l'article 22.4.8 de la convention serait remplacé par le suivant (que je cite en me référant à la version anglaise de la décision du Conseil parce que le texte qui apparaît dans la version française est inintelligible):

The union may submit any matter it considers to be a violation or misinterpretation of this agreement to the grievance and arbitration procedure provided in Article 22, except that in the case of the union grievance, the procedure shall begin at the second level as described in Article 22.3.

It is the legality of this decision that is disputed by applicant. It maintains that, in the circumstances, the Board was not entitled to exercise the extraordinary power conferred on it by section 155(2), because the collective agreement concluded by the parties already contained a "provision for final settlement" in compliance with the requirements of subsection (1) of that section.

Applicant's argument may be summarized as follows.

(a) Section 155(1) requires that a collective agreement shall contain a "provision for final settlement" of all differences concerning the interpretation or application of the agreement.

(b) The differences referred to in section 155(1) are of two kinds: those relating to a clause of the agreement stipulated primarily in the interests of the employees, and those relating to a clause of the agreement stipulated primarily in the interests of the union.

(c) The agreement concluded by applicant and the mis-en-cause complies with the requirements of section 155(1), because it provides for the settlement by arbitration of these two kinds of differences. This is true despite the fact that, under the agreement, differences concerning violation of clauses of the agreement stipulated exclusively in the interest of the employees cannot be submitted to arbitration if the employees have not themselves presented a grievance. This stipulation is only a rule of procedure, comparable to the clause in the agreement setting a time limit for presentation of grievances.¹ Moreover, there is nothing unusual in such a stipulation, since without it the union could "present the grievance of an individual employee against his wishes", which would be "contrary to the fundamental principles of theory and practice in labour law".

¹ See *Union Carbide Canada Limited v. Weiler* [1968] S.C.R. 966 and *General Truck Drivers Union, Local 938 v. Hoar Transport Co. Ltd.* [1969] S.C.R. 634.

The union may submit any matter it considers to be a violation or misinterpretation of this agreement to the grievance and arbitration procedure provided in Article 22, except that in the case of the union grievance, the procedure shall begin at the second level as described in Article 22.3.

a

C'est la légalité de cette décision que conteste la requérante. Elle prétend que le Conseil n'avait pas le droit, en l'espèce, d'exercer le pouvoir extraordinaire que lui reconnaît le paragraphe (2) de l'article 155 parce que la convention collective conclue par les parties contenait déjà une «clause de règlement définitif» satisfaisant aux exigences du paragraphe (1) du même article.

b

c

L'argumentation de la requérante peut se résumer de la façon suivante:

d

a) L'article 155(1) exige qu'une convention collective contienne une «clause de règlement définitif» de tous les conflits relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention.

e

b) Les conflits dont parle l'article 155(1) sont de deux sortes: ceux qui se rapportent à une clause de la convention stipulée dans l'intérêt immédiat des employés, ceux qui se rapportent à une clause de la convention stipulée dans l'intérêt immédiat du syndicat.

f

c) La convention conclue par la requérante et le syndicat mis en cause satisfait aux exigences de l'article 155(1) parce qu'elle prévoit le règlement par voie d'arbitrage de ces deux sortes de conflits. Il en est ainsi malgré que, suivant la convention, les conflits relatifs à la violation des clauses de la convention stipulées dans l'intérêt exclusif des employés ne peuvent être soumis à l'arbitrage par le syndicat si les employés n'ont pas d'abord formulé eux-mêmes un grief. Cette stipulation n'est qu'une règle de procédure, comparable à la clause de la convention qui fixe un délai pour la formulation des griefs.¹ C'est, au surplus, une stipulation tout à fait normale puisque, sans elle, le syndicat pourrait «présenter le grief individuel d'un employé malgré sa volonté», ce qui serait «contraire aux principes fondamentaux de la doctrine et de la jurisprudence en droit du travail».

g

¹ Voir *Union Carbide Canada Limited c. Weiler* [1968] R.C.S. 966 et *General Truck Drivers Union, Local 938, c. Hoar Transport Co. Ltd.* [1969] R.C.S. 634.

In my view this argument cannot be accepted. Section 155(1) requires that every collective agreement shall contain a "provision for final settlement" of all differences "between the parties to or employees bound by the collective agreement", concerning its interpretation or application. The parties to the agreement are the employer and the union bargaining agent.² The Act therefore requires that the collective agreement provide a procedure for the settlement of all differences that may arise between the employer and the union regarding interpretation or application of the agreement. The term "difference" is not defined by the Act, and in the ordinary sense of the word, a difference exists between two persons provided they are in disagreement, regardless of the focus of that disagreement. In the current sense of the word, therefore, there may be a difference between the parties to the agreement even with respect to a matter not affecting the interests of those parties. However, it is possible that the word "difference" in section 155(1) must be given a more limited interpretation, as referring only to a difference the subject-matter of which affects the interests of parties to the difference. It is not necessary to decide this point, since it appears that, even if the word "difference" is given this more limited interpretation, there can be a difference between an employer and a union concerning violation by the employer of clauses of the collective agreement stipulated in the interest of the employees, even though the employees concerned are not complaining of this violation. The agreement concluded between applicant and the mis-en-cause makes no provision for a method of settling such differences, and in my view it does not comply with the requirements of section 155(1). Accordingly, I consider that, in the circumstances, the Board was entitled to exercise the extraordinary power conferred on it by section 155(2), and for this reason I would dismiss the application.

In conclusion I would emphasize that applicant did not argue that the decision impugned was illegal for any reason other than that which I have dismissed. My reason for making this observation is that it seems doubtful, though the record provides no basis for a firm conclusion on this point, that the decision impugned is one which the Board

² See the definition of the terms "collective agreement" and "parties" in section 107(1) of the *Canada Labour Code*.

Cette argumentation doit, à mon sens, être rejetée. L'article 155(1) exige que toute convention collective contienne une «clause de règlement définitif» de tous les conflits surgissant «entre les parties à la convention ou les employés liés par elle» et se rapportant à l'interprétation ou à l'application de la convention. Les parties à la convention sont l'employeur et le syndicat agent négociateur.² La Loi exige donc que la convention collective prévoi une procédure pour le règlement de tous les conflits pouvant surgir entre l'employeur et le syndicat au sujet de l'interprétation ou de l'application de la convention. Le terme «conflit» n'est pas défini par la Loi et, dans le sens ordinaire du mot, il y a conflit entre deux personnes dès lors qu'il y a contestation entre elles, peu importe ce qui fait l'objet de cette contestation. Dans le sens courant du terme, il pourrait donc y avoir conflit entre les parties à la convention même relativement à une matière n'affectant pas les intérêts de ces parties. Il est possible, cependant, que le mot conflit dans l'article 155(1) doive recevoir un sens plus restreint de sorte qu'il ne s'entende que du conflit portant sur une matière qui affecte les intérêts des parties au conflit. Cela, il n'est pas nécessaire de le décider car il m'apparaît que, même si on donne au mot conflit ce sens plus restreint, il peut y avoir conflit entre un employeur et un syndicat relativement à la violation par l'employeur des clauses de la convention collective stipulées dans l'intérêt des employés même si les employés intéressés ne se plaignent pas de cette violation. La convention intervenue entre la requérante et la mise en cause ne prévoyant pas de méthode de règlement de pareils conflits, elle ne satisfait pas, à mon sens, aux exigences de l'article 155(1). Je suis donc d'avis que le Conseil avait, en l'espèce, le droit d'exercer le pouvoir extraordinaire que lui accorde l'article 155(2) et, pour cette raison, je rejetterais la demande.

Avant de terminer, je voudrais souligner que la requérante n'a pas prétendu que la décision attaquée soit illégale pour une autre raison que celle que j'ai déjà rejetée. Si je le dis, c'est qu'il m'apparaît douteux, bien que le dossier ne permette pas d'en arriver à une conclusion ferme sur ce point, que la décision attaquée soit une décision que le

² Voir la définition des termes «convention collective» et «parties» à l'article 107(1) du *Code canadien du travail*.

was entitled to make under section 155(2). In the case dealt with by this provision "the Board shall . . . by order, furnish a provision", namely, a provision for final settlement as required by section 155(1). The Board is therefore not entitled to order a provision which does not comply with all these requirements. In the case at bar, doubts concerning the validity of the decision handed down by the Board arise, *inter alia*, because it would appear that the collective agreement, as amended by the Board's order, does not permit the employer to present a grievance or submit a dispute to arbitration. In my opinion, a provision for final settlement does not comply with the requirements of section 155(1) if it does not allow all parties to a difference to avail themselves of the prescribed procedure for settlement.

* * *

JACKETT C.J.: I concur in this opinion.

* * *

HYDE J.: I concur in this opinion.

Conseil avait le pouvoir de prendre en vertu de l'article 155(2). Dans le cas que prévoit cette disposition «le Conseil doit, par ordonnance, . . . établir une telle clause», c'est-à-dire une clause de règlement définitif conforme aux exigences de l'article 155(1). Le Conseil n'a donc pas le pouvoir de décréter une clause qui ne satisfait pas à toutes ces exigences. En l'espèce, s'il y a lieu de douter de la validité de la décision prononcée par le Conseil, c'est, notamment, parce qu'il ne semble pas que la convention collective, telle que modifiée par l'ordonnance du Conseil, permette à l'employeur de formuler un grief ou de soumettre un différend à l'arbitrage. Or, il me semble qu'une clause de règlement définitif ne satisfait pas aux exigences de l'article 155(1) si elle ne permet pas à toutes les parties à un conflit de se prévaloir de la procédure de règlement prévue.

d

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Je partage cette opinion.

e

LE JUGE HYDE: Je partage cette opinion.