

A-7-79

A-7-79

La Banque Provinciale du Canada (Applicant)

v.

Syndicat National des Employés de Commerce et de Bureau du Comté Lapointe (CSN) (Respondent)

and

Canada Labour Relations Board (Tribunal)

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and Hyde D.J.—Montreal, May 31; Ottawa, June 28, 1979.

Judicial review — Labour relations — Certification order — Canada Labour Relations Board finding that majority of employees wished respondent to represent them was made as of the date of the application — Applicant contending finding to be made at time certification order made — Court's authority to review decisions of Board restricted to cases of jurisdiction including natural justice — Court's authority to grant relief dependent on whether Board's alleged error one of law or one resulting in Board having exceeded its jurisdiction — Application dismissed — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 122(1), 126 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

R. Monette for applicant.
J. F. Munn for respondent.
L. LeBel for Canada Labour Relations Board.

SOLICITORS:

Ogilvy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon & Howard, Montreal, for applicant. h
Théorêt, Labbé et Associés, Quebec, for respondent.
Grondin, LeBel, Poudrier, Isabel, Morin & Gagnon, Quebec, for Canada Labour Relations Board. i

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside an order under Part V of the *Canada*

La Banque Provinciale du Canada (Requérante)

c.

^a **Syndicat National des Employés de Commerce et de Bureau du Comté Lapointe (CSN) (Intimé)**

et

^b **Le Conseil canadien des relations du travail (Tribunal)**

^c Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 31 mai; Ottawa, le 28 juin 1979.

^d *Examen judiciaire — Relations du travail — Ordonnance d'accréditation — La décision du Conseil canadien des relations du travail portait qu'à la date de la demande, la majorité des employés voulait que l'intimé les représente — Selon la requérante, cette décision devrait viser le jour même de l'ordonnance d'accréditation — Le pouvoir de la Cour d'examiner les décisions du Conseil est limité aux affaires ayant trait à la compétence ainsi qu'à la justice naturelle — Le pouvoir de la Cour d'accorder un redressement dépend de la question de savoir si l'erreur que le Conseil aurait commise est une erreur de droit ou si elle est le résultat d'un excès de compétence — Requête rejetée — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 122(1), 126 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.*

^e DEMANDE d'examen judiciaire.

^f AVOCATS:

R. Monette pour la requérante.
J. F. Munn pour l'intimé.
L. LeBel pour le Conseil canadien des relations du travail. g

PROCUREURS:

Ogilvy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon & Howard, Montréal, pour la requérante.
Théorêt, Labbé et Associés, Québec, pour l'intimé.
Grondin, LeBel, Poudrier, Isabel, Morin & Gagnon, Québec, pour le Conseil canadien des relations du travail.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

^j LE JUGE EN CHEF JACKETT: Cette demande présentée en vertu de l'article 28 vise l'annulation

Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, certifying the respondent as bargaining agent for the bargaining unit of employees of the applicant therein described.

The application for certification was made to the Canada Labour Relations Board by the respondent on May 3, 1978. The certification order was made on December 29, 1978.

The principal attack on the certification order is that the finding by the Board that a majority of the employees in the unit wished the respondent to represent them was made as of the date of the application (and the period within which there might have been an intervention in the proceeding before the Board) whereas it was a condition precedent to the granting of certification that there be such a finding as of the time when the certification order was made.¹ The attack is based on an error the Board is alleged to have made in interpreting an amendment to section 126(c) of the *Canada Labour Code*.

Counsel for the Board questions this Court's authority to grant relief to the applicant on this ground. I am of the view that there is no such authority and I shall explain how I reach that conclusion.

Under the law as it stood prior to June 1, 1978, an order of the Board could, by virtue of section 122(1) of the *Canada Labour Code* as it then read, be reviewed under section 28(1) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, which reads:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

- (a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
- (b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

¹ In this connection, the applicant relies on this Court's decision in *CKOY Limited v. Ottawa Newspaper Guild* [1977] 2 F.C. 412, which decision was rendered on February 16, 1977.

d'une ordonnance rendue conformément à la Partie V du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, laquelle accréditait l'intimé à titre d'agent négociateur de l'unité de négociation des employés de la requérante qu'elle décrivait.

La demande d'accréditation a été présentée au Conseil canadien des relations du travail par l'intimé en date du 3 mai 1978. L'ordonnance d'accréditation a été rendue le 29 décembre 1978.

Selon le principal motif invoqué contre l'ordonnance d'accréditation, la décision du Conseil portait qu'à la date de la demande (et avant l'expiration du délai pour intervenir devant le Conseil), la majorité des employés voulait que l'intimé les représente, alors que tout octroi d'accréditation requiert, comme condition préalable, qu'une telle conclusion vise le jour même de l'ordonnance d'accréditation.¹ La contestation est fondée sur une erreur que le Conseil aurait commise en interprétant une modification apportée à l'article 126c) du *Code canadien du travail*.

L'avocat du Conseil met en doute le pouvoir de cette cour d'accorder à la requérante un redressement fondé sur ce motif. Je suis d'avis que la Cour ne possède pas ce pouvoir, et je vais démontrer comment je suis arrivé à cette conclusion.

Selon la loi en vigueur antérieurement au 1^{er} juin 1978, une ordonnance du Conseil pouvait, en vertu de l'article 122(1) du *Code canadien du travail*, tel qu'il était alors rédigé, faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, dont voici le texte:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

- a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

¹ A ce sujet, la requérante se fonde sur la décision dans *CKOY Limited c. La Guilde des Journalistes d'Ottawa* [1977] 2 C.F. 412.

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Effective June 1, 1978, section 122(1) was replaced by a new section 122(1), which reads:

122. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.²

Le 1^{er} juin 1978, l'article 122(1) a été remplacé par le nouvel article 122(1) que voici:

122. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni révisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.²

The effect of this change in the *Canada Labour Code* was to remove this Court's authority to set aside an order or decision of the Board on the ground that it was based on an error of law and to limit the Court's authority to reviewing orders or decisions of the Board to cases of jurisdiction including natural justice. In my view, the change applies in respect of any decision or order made by the Board after the change came into effect.³ The question is, therefore, whether the alleged error of the Board in its interpretation of section 126(c) was a mere error of law or resulted in the Board having exceeded its jurisdiction.

Cette modification apportée au *Code canadien du travail* a eu le double effet de priver cette cour de l'exercice de son pouvoir d'annuler une ordonnance ou une décision du Conseil pour le motif que celle-ci était fondée sur une erreur de droit, et de limiter son pouvoir d'examiner les ordonnances ou les décisions du Conseil aux affaires ayant trait à la compétence ainsi qu'à la justice naturelle. A mon avis, la modification s'applique à l'égard de toute décision ou ordonnance rendue par le Conseil après son entrée en vigueur.³ Il s'agit donc de savoir si l'erreur que le Conseil aurait commise en interprétant l'article 126c) est une simple erreur de droit, ou si elle est le résultat d'un excès de compétence de sa part.

I recognize that, superficially, section 126 seems like a jurisdiction provision. That provision presently reads:

Je reconnais, à première vue, que l'article 126 paraît être une disposition traitant de la compétence. Actuellement, cette disposition se lit comme suit:

126. Where the Board

- (a) has received from a trade union an application for certification as the bargaining agent for a unit,
- (b) has determined the unit that constitutes a unit appropriate for collective bargaining, and
- (c) is satisfied that, as of the date of the filing of the application, or of such other date as the Board considers appropriate, a majority of the employees in the unit wish to have the trade union represent them as their bargaining agent,

126. Lorsque le Conseil

- a) a reçu d'un syndicat une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur d'une unité,
- b) a déterminé l'unité qui constitue une unité de négociation habile à négocier collectivement, et
- c) est convaincu qu'à la date du dépôt de la demande, ou de toute autre date que le Conseil estime convenir, la majorité des employés de l'unité veut que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur,

² See section 43 of chapter 27 of the Statutes of Canada, 1977-78, which was brought into force on June 1, 1978, by a Proclamation dated May 12, 1978.

² Voir l'article 43 du chapitre 27 des Statuts du Canada, 1977-78, qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 1978 par proclamation en date du 12 mai 1978.

³ Cases holding that a change in appeal jurisdiction applies only to a judgment in an action commenced after the change do not, in my view, apply. Those cases are based, as I understand them, on the view that there is a vested right to appeal according to the law as of the time when an action was launched. I see no parallel in an application for a certification order. (The Court proceedings in this matter were launched by the section 28 application.)

³ A mon avis, les décisions concluant qu'une modification à la compétence d'appel s'applique seulement à un jugement rendu dans une action intentée après ladite modification, ne s'appliquent pas. Ces décisions sont fondées, si je les comprends bien, sur le point de vue qu'il existe, conformément à la loi, un droit acquis à l'appel, et ce, à compter du jour où l'action a été intentée. Je ne puis établir de parallèle en ce qui concerne une demande visant une ordonnance d'accréditation. (Les procédures de l'espèce ont été intentées en vertu d'une demande présentée selon l'article 28.)

the Board shall, subject to this Part, certify the trade union making the application as the bargaining agent for the bargaining unit.

However, when Division III of Part V of the *Canada Labour Code* is read as a whole, I am of opinion that section 124(1), which expressly authorizes applications to the Board for certification, impliedly confers on the Board jurisdiction to consider and dispose of such applications and that subsequent provisions that are framed in terms of what the Board is required to find or to do are provisions that, properly considered, establish the legal rules that are to be followed by the Board in exercising that jurisdiction. In my view, such subsequent provisions do not create limits on the Board's jurisdiction to dispose of such applications.

When, therefore, a question arose in the matter under consideration as to whether a change in paragraph (c) (providing for the majority being determined "as of the date of the filing of the application ..." instead of as of the time of the certification order) was applicable to a certification order made after the change pursuant to an application made before the change, that question was, in my view, a question of law that would fall under section 28(1)(b) of the *Federal Court Act* but does not fall under section 28(1)(a) thereof.⁴

Such are my reasons for concluding that this Court has no power to set aside the certification order in this case on the ground that the order was based on an error of the Board in interpreting the effect of the change in section 126(c).

The other attacks made on the certification order are based on the Board's failure to take into account

(a) a letter written by several members of the bargaining unit on November 22, 1978 to the union (a copy of which was sent to the Board)

⁴ Even if decisions that certain errors of law deprive a tribunal of jurisdiction apply in deciding what falls under section 28(1)(a) of the *Federal Court Act*, in my view a misinterpretation of paragraph (c) would not be an error that deprives the Board of jurisdiction. It is merely an error in interpretation of a statutory provision that governs the exercise of the Board's jurisdiction.

il doit, sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, accréditer ce syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité de négociation.

Cependant, lorsque la Division III de la Partie V du *Code canadien du travail* est lue dans son ensemble, je suis d'avis que l'article 124(1), qui permet expressément que les demandes soient présentées au Conseil aux fins d'accréditation, confère implicitement à celui-ci la compétence pour examiner et régler ces demandes, et que les autres dispositions, qui sont formulées en fonction de ce que le Conseil est tenu d'établir ou de faire, sont des dispositions qui, lorsqu'on les examine bien, posent les règles de droit que doit suivre le Conseil dans l'exercice de cette compétence. A mon avis, ces autres dispositions ne restreignent pas la compétence du Conseil de statuer sur ces demandes.

En conséquence, lorsqu'en l'espèce la question s'est posée de savoir si une modification à l'alinéa c) (prévoyant que la majorité soit constatée «à la date du dépôt de la demande ...» plutôt qu'à la date de l'ordonnance d'accréditation) s'appliquait à une ordonnance d'accréditation rendue après la modification, conformément à une demande présentée avant la modification, il s'agissait là, à mon avis, d'une question de droit qui relève de l'article 28(1)(b) de la *Loi sur la Cour fédérale* et non de l'article 21(1)(a).⁴

Voilà les motifs pour lesquels je conclus que cette cour n'a pas le pouvoir d'annuler l'ordonnance d'accréditation en l'espèce pour le motif qu'elle est fondée sur une erreur que le Conseil aurait commise en interprétant l'effet de la modification apportée à l'article 126(c).

Les autres moyens invoqués contre l'ordonnance d'accréditation sont fondés sur le fait que le Conseil n'a pas tenu compte

a) d'une lettre rédigée le 22 novembre 1978, par plusieurs membres de l'unité de négociation, adressée au Syndicat (dont copie a été expédiée

⁴ Même si des décisions portant que certaines erreurs de droit empêchent un tribunal d'exercer sa compétence s'appliquent pour déterminer ce qui relève de l'article 28(1)(a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, à mon avis une fausse interprétation de l'alinéa c) ne constituerait pas une erreur qui empêcherait le Conseil d'exercer sa compétence. Il s'agit simplement d'une erreur d'interprétation portant sur une disposition statutaire régissant l'exercice de la compétence du Conseil.

advising that a majority had decided to withdraw from the union, and

(b) information in a letter from the applicant's solicitor dated November 29, 1978, advising the Board of certain changes of personnel in the bargaining unit.

If such attacks are, in effect, based on alleged breaches of the requirements of natural justice, they fall within section 28(1)(a) of the *Federal Court Act* and require to be considered by this Court. I do not find it necessary to decide whether they are attacks of that character.

The short answer to such attacks, in my view, is that, as I understand the Board's reasons, it supports its decision on its interpretation of the effect of the new paragraph (c) of section 126 plus the necessary finding of fact (neither of which may be challenged on this section 28 application) and it did not take the information in question into account because it was not relevant to what had to be decided. That being so, it is an academic question as to whether the Board's reasons why it would not have considered such information even if it were relevant, which reasons are not part of the reasoning on which the Board based its decision, would have amounted to a breach of the requirements of natural justice if the information had been relevant.

In my view, the section 28 application should, for the above reasons, be dismissed.

* * *

LE DAIN J.: I agree.

* * *

HYDE D.J.: For the reasons given by the Chief Justice the section 28 application should be dismissed.

au Conseil), signalant que la majorité des membres avait décidé de se retirer du Syndicat, et

b) de renseignements contenus dans une lettre en date du 29 novembre 1978, émanant de l'avocat de la requérante et informant le Conseil de certains changements de personnel dans l'unité de négociation.

Si ces moyens sont effectivement fondés sur de prétendus manquements aux exigences des principes de justice naturelle, ils tombent dans le champ d'application de l'article 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, et la Cour doit les examiner. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de décider si ces moyens possèdent cette caractéristique.

A mon avis, une réponse simple à ces moyens, si j'ai bien compris les motifs invoqués par le Conseil, c'est que celui-ci fonde sa décision sur l'interprétation qu'il donne à l'effet du nouvel alinéa c) de l'article 126, ainsi que sur la conclusion de fait qu'il a dû tirer (deux points qui ne peuvent être contestés par la présente demande introduite en vertu de l'article 28), et qu'il n'a pas tenu compte des renseignements en question parce qu'ils n'étaient pas pertinents à la décision qui devait être rendue. Par conséquent, il n'y a pas lieu de se demander si les motifs pour lesquels le Conseil n'aurait pas examiné ces renseignements même s'ils étaient pertinents, motifs qui d'ailleurs ne font pas partie du raisonnement sur lequel le Conseil a fondé sa décision, auraient pu être assimilés à une violation des principes de justice naturelle si ces renseignements avaient été pertinents.

Je suis d'avis que la demande présentée en vertu de l'article 28 doit être rejetée pour les motifs susmentionnés.

* * *

LE JUGE LE DAIN: Je souscris aux présents motifs.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Pour les motifs prononcés par le juge en chef, je suis d'avis de rejeter la demande déposée en vertu de l'article 28.