

A-411-78

A-411-78

Uranerz Exploration and Mining Limited (*Applicant*)

v.

Canada Labour Relations Board, International Union of Operating Engineers, Hoisting and Portable and Stationary, Local 870 and United Steel Workers of America (*Respondents*)

Court of Appeal, Heald and Ryan JJ. and Kelly D.J.—Toronto, January 26; Ottawa, June 8, 1979.

Judicial review — Labour relations — Union certification — Bargaining unit determined and first representation vote gave choice of either of two unions or no union — No one choice received majority but “no union” option received the least support — Choice in second representation vote between the two unions only — Whether or not Canada Labour Relations Board decision ordering certification of union winning majority in the second vote should be reviewed and set aside — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 118(i), 122(1), 126, 128(1),(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(1)(a).

This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board. Two unions, the Operating Engineers and The Steel Workers, sought to represent a bargaining unit, as yet without a bargaining agent, comprising all applicant's employees, with certain exclusions, at a Saskatchewan mining project. The Board directed that the ballots in a representational vote give the voters a choice of the Operating Engineers, The Steel Workers, or no union. No single choice won an absolute majority but that of not being represented by either union won the least support. In a second representation vote, where the choice was restricted to either the Operating Engineers or The Steel Workers, a majority of those voting in the bargaining unit favoured The Steel Workers. The Board made the order here under attack certifying The Steel Workers as the bargaining agent for the unit.

Held, (Ryan J. dissenting) the application is allowed. There is nothing in the revised section 118(i) which entitles the Board to ignore the clear and plain provisions of section 128(2). Section 118(i) confers certain powers on the Board to order representation or additional representation votes. Section 128(2) does not confer any power to order such votes but prescribes the manner in which such votes are to be conducted. Section 128(2) only applies to votes where there is no other trade union as a bargaining agent, and requires that the ballot include a choice whereunder an employee can indicate his wish not to be represented by any trade union. For the Board to ignore the mandate of the section and to order a representation vote other than the one it was authorized to make was an assumption of an authority it did not have. It was a condition

Uranerz Exploration and Mining Limited (*Demanderesse*)

a c.

Le Conseil canadien des relations du travail, International Union of Operating Engineers, Hoisting and Portable and Stationary, Local 870 et United Steel Workers of America (*Intimés*)

Cour d'appel, les juges Heald et Ryan et le juge suppléant Kelly—Toronto, le 26 janvier; Ottawa, le 8 juin 1979.

Examen judiciaire — Relations du travail — Accréditation syndicale — L'unité de négociation déterminée, le premier scrutin de représentation donnait le choix entre deux syndicats et la non-représentation syndicale — Ni l'un ni l'autre syndicat n'obtenait la majorité mais l'option de non-représentation syndicale recueillait le moins de voix — Le second scrutin de représentation ne donnait plus à choisir qu'entre les deux syndicats — Il échet d'examiner s'il y a lieu d'examiner et d'annuler la décision du Conseil canadien des relations du travail qui a ordonné l'accréditation du syndicat ayant recueilli la majorité lors du second scrutin — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 118i), 122(1), 126, 128(1),(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28(1)a).

Demande fondée sur l'article 28 et tendant à faire examiner et annuler une décision du Conseil canadien des relations du travail. Deux syndicats, les Opérateurs de machines lourdes et les Métallurgistes, demandaient à représenter une unité de négociation qui n'avait pas encore d'agent négociateur et qui comprenait, à part quelques exclusions, tous les employés d'une exploitation minière de Saskatchewan. Le Conseil a ordonné que les bulletins de vote donnent aux votants le choix entre les Opérateurs de machines lourdes, les Métallurgistes et la non-représentation syndicale. Ni l'un ni l'autre syndicat n'a obtenu la majorité absolue, le troisième choix ayant recueilli le moins de votes. Lors d'un second scrutin de représentation où il ne s'agissait plus que de choisir entre les Opérateurs de machines lourdes et les Métallurgistes, ces derniers ont obtenu la majorité des voix exprimées. Le Conseil a rendu l'ordonnance entreprise pour accréditer les Métallurgistes comme agent négociateur du groupe.

Arrêt (le juge Ryan dissident): la demande est accueillie. Nulle disposition de l'article 118i) modifié n'autorise le Conseil à ignorer les dispositions de l'article 128(2). L'article 118i) confère au Conseil certains pouvoirs pour ordonner un scrutin ou des scrutins supplémentaires de représentation. L'article 128(2) ne confère nullement le pouvoir d'ordonner ces scrutins, mais définit la manière dont ils doivent être organisés. L'article 128(2) ne s'applique qu'aux scrutins où aucun autre syndicat n'est déjà l'agent négociateur, et prévoit que le bulletin de vote permet à l'employé d'indiquer son désir de n'être représenté par aucun syndicat. En ignorant les prescriptions de cet article et en ordonnant un scrutin de représentation différent de celui qui y est prévu, le Conseil s'est investi de pouvoirs qu'il n'avait pas. A titre de condition préalable de l'accréditation par le Conseil, il

precedent to the Board's power to grant certification that a majority of the employees in the bargaining unit wish to have the respondent Union represent them. In breaching section 128(2) by not giving the employees a choice as to the particular union or no union at all, the Board asked the wrong question, and based the certification on the answers given by the employees to that wrong question. Since the proper question was never asked of the employees, it is impossible to determine what the true wishes of the employees were. The Board, therefore, had nothing to rely on when it decided that the majority of employees wished to have the respondent Union represent them.

Per Ryan J. dissenting: The error should be characterized as an error of law, a mistake in statutory interpretation, made by the Board in the course of making a decision—the decision to certify—assigned to it by section 126 of the *Canada Labour Code*. As such, it is an error which is not reviewable under paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. The effect of subsection 122(1) of the *Canada Labour Code*, by limiting judicial review to paragraph 28(1)(a), is by implication to exclude from review an error of law made by the Board in the course of making a decision assigned to it by relevant legislation. The Board's error in this case was such an error, and therefore, not of the Court's concern.

Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796 [1970] S.C.R. 425, applied. *Re Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) and Globe Printing Co.* [1952] O.R. 345, agreed with. *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association* [1975] 1 S.C.R. 382, distinguished. *Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.* [1979] 2 S.C.R. 227, distinguished.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

D. K. MacPherson, Q.C. for applicant.
G. Taylor, Q.C. and *P. Alan Francis* for respondent Canada Labour Relations Board.

L. Ingle for respondent United Steel Workers of America.

SOLICITORS:

MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina, for applicant.
Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon, for respondent Canada Labour Relations Board.
United Steel Workers of America, Toronto, for itself.

faut que la majorité des employés appartenant à l'unité de négociation expriment le désir de se faire représenter par le Syndicat intimé. En violant l'article 128(2) et en privant les employés du choix entre un syndicat donné et la non-représentation syndicale, le Conseil a posé la mauvaise question et a fondé l'accréditation sur la réponse faite par les employés à cette mauvaise question. La question correcte n'ayant jamais été posée aux employés, il est impossible de savoir quelle était véritablement leur volonté. La conclusion du Conseil que la majorité des employés voulaient être représentés par le Syndicat intimé ne repose donc sur rien.

Le juge Ryan (dissident): L'erreur devrait être caractérisée comme une erreur de droit, une erreur d'interprétation de la Loi commise par le Conseil dans sa décision d'accréditation, décision qu'il lui appartenait de prendre en application de l'article 126 du *Code canadien du travail*. A ce titre, cette erreur n'est pas susceptible d'examen judiciaire sous le régime de l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En limitant le contrôle judiciaire aux cas prévus à l'alinéa 28(1)a), le paragraphe 122(1) du *Code canadien du travail* y soustrait toute erreur de droit commise par le Conseil dans une décision qu'il était habilité à prendre. C'est une erreur de droit qu'il a commise en l'espèce, et cette erreur échappe à la compétence de la Cour.

Arrêt appliqué: *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796* [1970] R.C.S. 425. Arrêt approuvé: *Re Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) and Globe Printing Co.* [1952] O.R. 345. Distinction faite avec les arrêts: *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association* [1975] 1 R.C.S. 382; *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. La Société des alcools du Nouveau-Brunswick* [1979] 2 R.C.S. 227.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

D. K. MacPherson, c.r. pour la demanderesse.
G. Taylor, c.r. et *P. Alan Francis* pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

L. Ingle pour l'intimé United Steel Workers of America.

PROCUREURS:

MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina, pour la demanderesse.
Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.
United Steel Workers of America, Toronto, pour son propre compte.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board issued on August 2, 1978, wherein the Board ordered that the United Steel Workers of America (hereinafter The Steel Workers) be certified as the bargaining agent for a unit of employees of the applicant as more particularly set forth in that decision.

The relevant facts are not in dispute: On October 17, 1977, the International Union of Operating Engineers, Hoisting and Portable and Stationary, Local 870 (hereinafter the Operating Engineers) applied to the Board for certification as bargaining agent for a group of applicant's employees engaged in operating, repairing and servicing certain equipment in the Province of Saskatchewan. On November 7, 1977, The Steel Workers applied to the Board for certification for a unit of employees which included, *inter alia*, the unit applied for by the Operating Engineers. On December 28, 1977, The Steel Workers applied for permission to intervene in the application of the Operating Engineers and on January 10, 1978, the Board granted intervenor status to The Steel Workers.

In March of 1978, the Board dismissed the application for certification by the Operating Engineers on the basis of the inappropriateness of the bargaining unit proposed and asked for submissions from the parties as to the appropriate bargaining unit. On April 24, 1978, the Board directed a representation vote in a unit comprising all of applicant's employees at its Key Lake, Saskatchewan uranium mining project including warehouse clerks but excluding office employees, technical and professional employees, safety employees, and "foremen and those above." The Board directed that the ballots give the voters a choice between:

(a) the Operating Engineers;

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

LE JUGE HEALD: La présente requête est fondée sur l'article 28. Elle vise à faire examiner et annuler une décision du Conseil canadien des relations du travail rendue le 2 août 1978, et dans laquelle le Conseil a ordonné l'accréditation des United Steel Workers of America (ci-après désignés par le terme les Métallurgistes) en qualité d'agent négociateur d'un groupe d'employés de la demanderesse, comme exposé plus amplement dans cette décision.

Les faits pertinents ne sont pas contestés. Les voici. Le 17 octobre 1977, l'International Union of Operating Engineers, Hoisting and Portable and Stationary, Local 870 (ci-après désignée par l'expression les Opérateurs de machines lourdes) ont sollicité du Conseil leur accréditation comme agent négociateur pour un groupe d'employés de la demanderesse qui assure le fonctionnement, la réparation et l'entretien de certains matériels dans la province de Saskatchewan. Le 7 novembre 1977, les Métallurgistes ont demandé au Conseil leur accréditation pour un groupe d'employés qui comprenait, entre autres, le groupe pour lequel les Opérateurs de machines lourdes avaient fait leur demande. Le 28 décembre 1977, les Métallurgistes ont demandé l'autorisation d'intervenir dans la demande des Opérateurs de machines lourdes. Le 10 janvier 1978, le Conseil a accordé aux Métallurgistes la qualité d'intervenant.

En mars 1978, le Conseil a rejeté la demande d'accréditation des Opérateurs de machines lourdes en raison du caractère inadéquat de l'unité de négociation proposée, en demandant les propositions des parties concernant l'unité de négociation convenable. Le 24 avril 1978, le Conseil a prescrit un scrutin de représentation dans un groupe comprenant tous les employés de la demanderesse à son entreprise d'extraction d'uranium de Key Lake, en Saskatchewan, y compris les employés d'entrepôt, mais à l'exclusion des employés de bureau, des techniciens, des professionnels, des préposés à la sécurité et des «contremaîtres et de tous leurs supérieurs hiérarchiques». Les instructions du Conseil étaient que les bulletins de vote devaient donner aux votants le choix entre:

a) Être représenté par les Opérateurs de machines lourdes;

- (b) The Steel Workers; or
- (c) no union.

The result of this vote was as follows:

For representation by The Steel Workers—18 votes

For representation by the Operating Engineers—11 votes

For no representation by either union—10 votes.

On June 19, 1978, the Board directed a second representation vote among employees in the same voting unit and directed that the voters be given a choice between the Operating Engineers and The Steel Workers. In this vote, 28 ballots were marked in favour of The Steel Workers and 7 were marked in favour of the Operating Engineers. The total of valid ballots cast (35) represented 63.6% of the 55 eligible voters. On August 2, 1978, the Board made the order here under attack certifying The Steel Workers as the bargaining agent for the unit in question after expressing itself as being satisfied, by reason of the second representation vote, that a majority of the employees in the unit wished to have The Steel Workers represent them as their bargaining agent.

The applicant attacks the certification order of August 2, 1978, pursuant to section 28(1)(a) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, alleging that the Board acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction and failed to observe a principle of natural justice. The principal thrust of the applicant's submissions in this regard centre upon the provisions of section 128(2) of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1. Section 128, at all times relevant to this application, read as follows:

128. (1) Where the Board orders that a representation vote be taken among employees in a unit, the Board shall

- (a) determine the employees that are eligible to vote; and
- (b) make such arrangements and give such directions as the Board considers necessary for the proper conduct of the representation vote, including the preparation of ballots, the method of casting and counting ballots and the custody and sealing of ballot boxes.

(2) Where the Board orders that a representation vote be taken on an application by a trade union for certification as the bargaining agent for a unit in respect of which no other trade union is the bargaining agent, the Board shall include on the ballots a choice whereby an employee may indicate that he does

- b) Être représenté par les Métallurgistes;
- c) Ou n'être représenté par aucun de ces deux syndicats.

Le résultat de ce vote a été le suivant:

Représentation par les Métallurgistes—18 votes

Représentation par les Opérateurs de machines lourdes—11 votes

Aucune représentation par ces deux syndicats—10 votes.

Le 19 juin 1978, le Conseil a ordonné de procéder, auprès du même groupe d'employés, à un second scrutin de représentation où le choix ne serait qu'entre les Opérateurs de machines lourdes et les Métallurgistes. Au cours de ce vote, 28 bulletins étaient pour les Métallurgistes et 7 pour les Opérateurs de machines lourdes. L'ensemble des bulletins valables déposés (35) représentait 63.6% des 55 personnes ayant droit de voter. Le 2 août 1978, le Conseil rendait la décision ci-attaquée accréditant les Métallurgistes comme agent négociateur pour le groupe en question après avoir constaté, sur la foi du deuxième scrutin de représentation, que la majorité des employés du groupe souhaitaient que les Métallurgistes les représentent.

La demanderesse, en se fondant sur l'article 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, attaque la décision d'accréditation du 2 août 1978, en alléguant que le Conseil a soit excédé, soit refusé d'exercer sa compétence et qu'il n'a pas observé un principe du droit naturel. La demanderesse s'appuie surtout à cet égard sur les dispositions de l'article 128(2) du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1. Le texte de l'article 128, qui s'applique à la présente demande dans sa totalité, est le suivant:

128. (1) Lorsque le Conseil ordonne la tenue d'un scrutin de représentation au sein d'une unité, il doit

- a) définir quels sont les employés qui ont droit de vote; et
- b) prendre les dispositions et donner les instructions qu'il estime nécessaires à la bonne conduite du scrutin, notamment en ce qui concerne la préparation des bulletins de vote, la manière de voter, le dépouillement du scrutin, la garde et le scellage des urnes.

(2) Lorsqu'il ordonne la tenue d'un scrutin de représentation en rapport avec une demande d'un syndicat visant l'accréditation de celui-ci à titre d'agent négociateur d'une unité qu'aucun autre syndicat ne représente à ce titre, le Conseil doit veiller à ce que tout bulletin de vote soit conçu de façon qu'un employé

not wish to be represented by any trade union named on the ballots.

It is the applicant's submission that, in ordering the second representation vote herein, the Board failed to include a requirement that there be included on the ballots to be used in such vote a choice whereby an employee may indicate that he does not wish to be represented by any trade union named on the ballots and that since, in respect of that unit of employees, no other trade union was at that time the bargaining agent, the provisions of section 128(2) were clearly breached.

In its reasons, the Board stated that it exercised its authority under section 118(i) of the Code as amended, to order a second ballot in which the employees be given a choice between representation by the Operating Engineers and by The Steel Workers only. That portion of the Board's reasons are found at page 158 of Volume 1 of the Appeal Book and read as follows:

The combination of the repeal of section 128(3) and revision of section 118(i) will allow the Board to present employees, on a second ballot, with the choice the Board would have preferred to give in CJRC Radio Capitale Ltée. This is consistent with labour relations board practice and provincial legislative policy (e.g. The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232, s. 92(6)). It is consistent with parties' expectations and makes good sense in furthering the purposes and objects of the Code.

As I read this portion of the Board's reasons, what the Board is really saying here is that the amended section 118(i) allows it to ignore the provisions of section 128(2) of the Code in the circumstances of this case. Said revised section 118(i) reads as follows:

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

(i) to order, at any time before the proceeding has been finally disposed of by the Board, that

(i) a representation vote or an additional representation vote be taken among employees affected by the proceeding in any case where the Board considers that the taking of such a representation vote or additional representation vote would assist the Board to decide any question that has arisen or is likely to arise in the proceeding, whether or not such a representation vote is provided for elsewhere in this Part, and

(ii) the ballots cast in any representation vote ordered by the Board pursuant to subparagraph (i) or any other provision of this Part be sealed in ballot boxes and not counted except as directed by the Board;

puisse y indiquer qu'il ne veut être représenté par aucun syndicat nommé désigné sur les bulletins de vote.

La demanderesse soutient qu'en prescrivant le deuxième scrutin de représentation, le Conseil n'a pas satisfait à la condition suivant laquelle les bulletins de vote à utiliser dans ce scrutin devaient permettre aux employés d'indiquer qu'ils ne désiraient être représentés par aucun des syndicats mentionnés sur lesdits bulletins, et que par conséquent, s'agissant d'une unité pour laquelle aucun autre syndicat n'était à l'époque l'agent négociateur, les dispositions de l'article 128(2) ont été clairement enfreintes.

Dans ses motifs, le Conseil a déclaré avoir prescrit le deuxième scrutin, où les employés n'avaient le choix qu'entre les Opérateurs de machines lourdes et les Métallurgistes, en application des dispositions de l'article 118*i*) modifié du Code. Cette partie des motifs du Conseil figure à la page 158 du volume 1 du dossier d'appel, son texte est le suivant:

[TRADUCTION] La combinaison de l'abrogation de l'article 128(3) et de la modification de l'article 118*i*) permettra au Conseil de présenter aux employés, lors d'un deuxième scrutin, le choix que le Conseil aurait préféré accorder dans le cas de CJRC Radio Capitale Ltée. Ceci est conforme à la pratique des conseils de relations de travail et à la politique législative provinciale en la matière (par exemple la The Labour Relations Act, S.R.O. 1970, c. 232, art. 92(6)). C'est conforme également à ce qu'attendaient les parties et à l'esprit du Code.

Il me semble se dégager de cette partie des motifs du Conseil, que celui-ci interprète l'article 118*i*) modifié du Code comme lui permettant d'ignorer les dispositions de l'article 128(2) du Code dans les circonstances de la présente cause. Ledit article 118*i*), modifié, est ainsi rédigé:

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

i) d'ordonner, en tout temps avant que le Conseil n'ait rendu sa décision finale,

(i) qu'un scrutin de représentation ou un scrutin de représentation supplémentaire soit tenu parmi les employés touchés par la procédure dans tous les cas où le Conseil estime qu'une telle mesure l'aiderait à décider toute question qui a été soulevée ou est susceptible de l'être au cours des procédures, qu'un tel scrutin de représentation soit ou non prévu ailleurs dans la présente Partie, et

(ii) que les bulletins de vote déposés au cours de tout scrutin de représentation tenu sur les ordres du Conseil conformément au sous-alinéa (i) ou à toute autre disposition de la présente Partie soient conservés dans des urnes

de scrutin scellées et que le scrutin ne soit pas dépouillé, sauf conformément aux ordres du Conseil;

In my view, and with every deference to the contrary opinion of the Board, I can find nothing in the revised section 118(i) which entitles it to ignore the clear and plain provisions of section 128(2) *supra*. Said section 118(i) confers on the Board certain powers to order representation or additional representation votes. Section 128(2) does not confer any power to order such votes but prescribes, rather, the manner in which such votes are to be conducted. The provisions of section 128 deal with the conduct of representation votes and become effective when the Board has ordered that a representation vote be taken. The provisions of subsection (2) thereof do not apply to every vote but only to those where, as here, there is no other trade union as a bargaining agent. In such a case, it is mandatory that the ballot include a choice whereunder an employee can indicate his wish not to be represented by any trade union. It seems to me that such a construction is consistent with the spirit and intent of the Code. In my view, one cannot assume that the eleven employees who favoured the Operating Engineers on the first vote would vote the same way on the second vote in the knowledge that they were in the minority on the first vote. Conceivably, all eleven might prefer no union to The Steel Workers. If such were the case and assuming everybody else voted the same, the second vote would have resulted in a majority vote against a union had such an option been given on the second ballot. Surely the purpose and intent of section 128(2) is to give to employees that third option if their democratic freedom of choice is to be preserved.

Furthermore, it seems to me that to hold that section 128(2) has no application to "additional representation votes" is to require a finding that, in effect, an "additional representation vote" is not "a representation vote" as that term is used in section 128(2). Such an interpretation is not one which, in my opinion, the relevant legislation may reasonably be considered to bear. The provisions of section 128(2) apply mandatorily to every representation vote therein described and for the Board to ignore the mandate of the section and to order a representation vote other than the one it

A mon avis, et avec tout le respect que je dois au Conseil, je n'aperçois rien dans l'article 118*i*) modifié qui lui permette d'ignorer les dispositions précitées de l'article 128(2). Ledit article 118*i*) confère au Conseil certains pouvoirs d'ordonner un scrutin ou des scrutins supplémentaires de représentation. L'article 128(2) ne confère aucun pouvoir d'ordonner de tels scrutins, mais définit plutôt la manière dont ces scrutins doivent être organisés. Le texte de l'article 128 traite des modalités des scrutins de représentation et s'applique lorsque le Conseil a ordonné la tenue d'un scrutin de représentation. Le texte du paragraphe (2) de cet article ne s'applique pas à tous les scrutins mais seulement à ceux, comme dans le cas présent, où il n'y a pas d'autre syndicat comme agent négociateur. Dans une telle occurrence, il est obligatoire que le bulletin de vote permette à l'employé d'indiquer son désir de n'être représenté par aucun des syndicats concernés. Il me semble que ce soit là l'esprit du Code. J'estime que rien ne permettait de croire que les onze employés ayant accordé leur vote aux Opérateurs de machines lourdes, sachant désormais que ceux-ci étaient minoritaires, voteraient dans le même sens au second tour. Il n'est pas impossible que les onze employés eussent préféré, si les bulletins leur avaient permis un tel choix, ne voter pour aucun syndicat plutôt que pour les Métallurgistes. Si tel avait été le cas, et en supposant que tous les autres eussent voté dans le même sens que la première fois, le second tour aurait abouti à un vote majoritaire contre les deux syndicats. Bien certainement le but de l'article 128(2) est d'accorder aux employés cette troisième option, afin de respecter leur liberté de choix.

D'autre part, il me semble que prétendre que l'article 128(2) ne s'applique pas à un «scrutin de représentation supplémentaire» revient à soutenir, en fait, qu'un «scrutin de représentation supplémentaire» n'est pas «un scrutin de représentation» au sens de l'article 128(2). Une telle interprétation des dispositions concernées ne me paraît pas fondée. Les dispositions de l'article 128(2) s'appliquent obligatoirement à tout scrutin de représentation qui s'y trouve visé. Et le fait pour le Conseil, d'ignorer les prescriptions de cet article en ordonnant un scrutin de représentation différent de celui

was authorized to make was an assumption of an authority which it did not have.

Accordingly, I have concluded for the above reasons that the Board was in error in the way in which it proceeded in this case. That, however, does not finally determine the matter. It was counsel for the Board's submission to us that even if one assumes error in the Board's procedures in this case, that such an error would be an error of law and as such, judicial review is not available in respect thereof by virtue of the provisions of section 122(1) of the *Canada Labour Code* which limits this Court's power to review Board orders to cases coming within the ambit of section 28(1)(a) of the *Federal Court Act*¹. In its memorandum, the Board expressed this submission as follows:

15. It is respectfully submitted further by the Respondent Board that in interpreting the provisions of The Canada Labour Code the Board is carrying out a responsibility entrusted to it by the Statute. The responsibility is not entrusted to this Honourable Court. If the interpretation of the Statute involves a question of law, it is for the Board to determine. Even if, in the opinion of this Honourable Court the Board erred in such determination, it was in respect of a question specifically and exclusively entrusted by Parliament to the Board. It is therefore not subject to judicial review.

In answering the question whether the Board committed an error in law not reviewable by this Court or acted beyond its jurisdiction in which case this Court would be empowered to interfere, the decision of the Supreme Court of Canada in the case of *Metropolitan Life Insurance Company v. International Union of Operating Engineers, Local 796*² is, in my opinion, instructive. In that case the Union sought certification as bargaining agent of all employees (with certain exceptions) at Metropolitan Life in its building division at Ottawa. The company opposed the application on the ground that the constitution of the Union could only be interpreted as excluding from membership in the Union those persons claimed by the Union for certification. The Board rejected the company's submission and applied a policy of its own making in dealing with the question whether an employee was a member of a union. That policy

¹ The only portion of section 28(1)(a) which could possibly apply, in my view, on the facts of this case, is the portion conferring jurisdiction on the Court in cases where the tribunal acted beyond or refused to exercise its jurisdiction.

² [1970] S.C.R. 425.

qui y est prévu revenait à s'investir de pouvoirs qu'il n'avait pas.

J'en conclus donc à une erreur du Conseil dans sa manière de procéder en l'espèce. Cela toutefois ne règle pas définitivement la question. L'avocat du Conseil fait en effet valoir que même dans l'hypothèse d'une erreur de procédure de la part du Conseil, il s'agirait d'une erreur de droit judiciaire, et que par conséquent elle n'ouvrirait pas droit à contrôle puisque les dispositions de l'article 122(1) du *Code canadien du travail* limitent les pouvoirs de la présente Cour de réviser les ordres du Conseil aux cas qui sont couverts par l'article 28(1)(a) de la *Loi sur la Cour fédérale*¹. Dans son mémoire, le Conseil exprime cette position comme suit:

[TRADUCTION] 15. Il est respectueusement avancé par le Conseil intimé, qu'en interprétant les dispositions du Code canadien du travail le Conseil remplit une mission à lui confiée par la Loi. Cette mission n'est pas confiée à cette Cour. Si l'interprétation de la Loi fait intervenir une question de droit, il appartient au Conseil de la trancher. Même si, de l'avis de la Cour, le Conseil a commis une erreur dans l'adoption d'une telle décision, il s'agissait d'une question pour laquelle le Parlement a confié compétence exclusive au Conseil, et qui par conséquent n'est pas soumise au pouvoir de contrôle judiciaire.

Pour déterminer si le Conseil a commis une erreur de droit échappant au pouvoir de contrôle de la présente Cour, ou s'il a outrepassé sa compétence, auquel cas la présente Cour aurait le pouvoir d'intervenir, le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Metropolitan Life Insurance Company c. International Union of Operating Engineers, Local 796*² est, à mon avis, d'une très grande utilité. Dans cette affaire, le syndicat avait tenté d'obtenir son accréditation comme agent négociateur de tous les employés (avec certaines exceptions) au sein de la division des immeubles de la Metropolitan Life à Ottawa. La société s'était opposée à la demande au motif que les statuts de ce Syndicat pouvaient seulement s'interpréter comme excluant de l'adhésion au Syndicat les personnes réclamées pour accréditation par le Syndicat. Le Conseil avait rejeté l'argument de la société et appliqué une politique de son cru pour

¹ A mon avis, la seule partie de l'article 28(1)(a) qui serait éventuellement applicable aux circonstances de la présente cause, est celle qui donne compétence à la Cour dans les cas où le tribunal a excédé ou refusé d'exercer sa compétence.

² [1970] R.C.S. 425.

permitted a person to be so regarded upon mere application for membership and payment of at least \$1 initiation fee or monthly dues. The Supreme Court of Canada held that it was a condition precedent to the Board having power to grant the Union's application for certification, that it be satisfied that more than 55% of the employees in the bargaining unit were members of the Union; if the Board had addressed itself to that question, its decision could not have been interfered with by the Court although it appeared that the Board, in reaching it, had erred in fact or in law or in both; instead of asking itself that question the Board embarked on an inquiry as to whether, in regard to the requisite number of employees, the conditions which the Board *ex proprio motu* applied, had been fulfilled; in proceeding in this manner, the Board failed to deal with the question remitted to it and instead decided a question not remitted to it and thereby had stepped outside its jurisdiction³. In delivering the judgment of the Court, Cartwright C.J. quoted with approval the concluding words of Robertson C.J.O. in the case of *Re Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) and Globe Printing Company* ([1952] O.R. 345 at 365) wherein he stated:

To put the matter in another way, the Board has assumed jurisdiction to grant certification to the applicant without first ascertaining that the applicant has the qualifications that permit its certification, and has thereby disregarded an important limitation on the Board's jurisdiction.

In my view, the reasoning in both of the above cases applies to the case at bar. The Board's power to certify the respondent is derived from section 126 of the *Canada Labour Code* which reads as follows:

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

³ The above summary of the pertinent facts and the decision of the Supreme Court of Canada in the *Metropolitan Life* case is largely taken from the judgment of Dickson J. while referring to that case in the case of *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association* [1975] 1 S.C.R. 382 at 389-390.

résoudre la question de savoir si un employé était membre d'un syndicat. Cette politique permettait à toute personne d'être considérée membre moyennant une simple demande d'adhésion et le versement d'un droit d'adhésion d'au moins \$1 ou de cotisations mensuelles. La Cour suprême du Canada a jugé qu'avant d'être habilité à accueillir la demande d'accréditation du Syndicat, le Conseil devait avoir l'assurance que plus de 55% des employés de l'unité de négociation étaient membres du Syndicat. Si le Conseil avait vérifié ce point, la Cour n'aurait pu contrôler sa décision, bien qu'il semble qu'en la prenant, le Conseil ait commis des erreurs de fait et de droit. Au lieu d'agir ainsi, le Conseil a entrepris de rechercher si, pour ce qui était du nombre d'employés requis, les conditions qu'il avait fixées de son propre chef étaient remplies. En procédant de la sorte, le Conseil, omettant de résoudre la question qui lui était confiée a résolu à la place celle qu'il ne le lui était pas et, par conséquent, a outrepassé les bornes de sa compétence³. En prononçant le jugement de la Cour, le juge en chef Cartwright a cité, en y souscrivant, les paroles de conclusion du juge en chef de l'Ontario Robertson dans l'affaire *Re Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) and Globe Printing Company* ([1952] O.R. 345, à la page 365) où celui-ci déclarait:

[TRADUCTION] En d'autres termes, le Conseil a accordé l'accréditation au demandeur sans vérifier au préalable si celui-ci remplissait les conditions requises, enfreignant ainsi une importante limitation de la compétence du Conseil.

A mon avis, le raisonnement suivi dans les deux espèces ci-dessus s'applique à la présente affaire. Le pouvoir du Conseil d'accréditer l'intimé repose sur l'article 126 du *Code canadien du travail*, dont le texte est le suivant:

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

³ Le résumé ci-dessus des faits pertinents et du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Metropolitan Life* sont largement extraits du jugement du juge Dickson dans son renvoi à cette espèce, dans l'affaire *Union internationale des employés des services, local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association* [1975] 1 R.C.S. 382, aux pages 389 et 390.

appropriate, a majority of the employees in the unit wish to have the trade union represent them as their bargaining agent,

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

Thus, in my view, it was a condition precedent to the Board's power to grant certification that it be satisfied that a majority of the employees in the bargaining unit wish to have the respondent Union represent them. In an endeavour to satisfy itself as to the wishes of a majority of the employees, it directed that a representation vote be taken but in those directions, it breached the provisions of section 128(2) of the Code by not giving to the employees a choice as to a particular union or no union at all. That is, they, in effect, asked the employees the wrong question, and based the certification on the answers given by the employees to that wrong question. Since the proper question was never asked of the employees, it is impossible to determine what the true wishes of the employees were. Thus the Board had, in effect, nothing to rely on when it decided that the majority of the employees wished to have the respondent Union represent them. The Board has in effect, acted in a similar manner to the Board in the *Globe Printing* case (*supra*) by certifying without first ascertaining properly and correctly that the Union has the qualifications to be certified and has thereby "disregarded an important limitation on the Board's jurisdiction."

Reference was made by both counsel for the applicant and counsel for the Board to the Supreme Court decision in the *Nipawin District Staff Nurses* case referred to *supra*. In my view, the circumstances in that case were different from those in the case at bar. In that case the Board dealt with the question remitted to it—i.e., was the association a trade union as defined in *The Trade Union Act, 1972*, S.S. 1972, c. 137? That question in turn required determination of the further question whether the association was a company dominated organization as defined in *The Trade Union Act, 1972*. The Board answered both questions but it was alleged that in making those answers, it improperly interpreted and applied certain provisions of the Act thereby losing jurisdiction. Dickson J. who wrote the judgment of the Court rejected these submissions and held that the Board

des employés de l'unité veut que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur,

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

Ainsi, à mon avis, être convaincu que la majorité des employés de l'unité de négociation voulaient que le Syndicat intimé les représente était bien une condition préalable à l'octroi par le Conseil de l'accréditation. Dans un effort pour déterminer la volonté de la majorité des employés, il a ordonné un scrutin de représentation, mais en le faisant, il a enfreint les dispositions de l'article 128(2) du Code en ne donnant pas aux employés la possibilité de rejeter en bloc les syndicats en lice. En réalité, le Conseil a posé aux employés une fausse question, et a accordé l'accréditation sur le fondement des réponses fournies par les employés à cette fausse question. La question correcte n'ayant jamais été posée aux employés, il est impossible de savoir quelle était leur volonté authentique. La décision du Conseil que la majorité des employés voulaient être représentés par le Syndicat intimé ne repose donc sur rien. Le Conseil a agi de manière semblable au Conseil dans l'affaire *Globe Printing* (*supra*) en accréditant sans avoir au préalable convenablement vérifié si le Syndicat remplissait les conditions requises «enfreignant ainsi une importante limitation de la compétence du Conseil.»

Il a été fait allusion tant par l'avocat de la demanderesse que par celui du Conseil au jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Nipawin District Staff Nurses* susmentionnée. A mon avis les circonstances de cette espèce sont différentes de celles de la présente affaire. Dans cette espèce le Conseil avait tranché la question dont il avait été saisi, à savoir si l'association concernée était un syndicat aux termes de la *The Trade Union Act, 1972*, S.S. 1972, c. 137. Cela l'avait cependant forcé de déterminer si ladite association était au sens de la *The Trade Union Act, 1972* une organisation dominée par l'employeur. Le Conseil avait tranché les deux questions, mais il fut allégué qu'il avait toutefois incorrectement interprété et appliqué certaines dispositions de la Loi, outrepassant ainsi sa compétence. Le juge Dickson, qui a rédigé le jugement de la Cour, a rejeté ses arguments en

neither overlooked nor wilfully disregarded the pertinent provisions of *The Trade Union Act, 1972* and hence the Board did not lose jurisdiction. In the case at bar, the Board either overlooked or ignored the provisions of section 128(2) of the Code which, in my view, is a “jurisdictional error” reviewable by this Court pursuant to section 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. In my view, the following passage from the judgment of Dickson J.⁴ aptly describes the situation in the case at bar:

There can be no doubt that a statutory tribunal cannot, with impunity, ignore the requisites of its constituent statute and decide questions any way it sees fit. If it does so, it acts beyond the ambit of its powers, fails to discharge its public duty and departs from legally permissible conduct. Judicial intervention is then not only permissible but requisite in the public interest. But if the Board acts in good faith and its decision can be rationally supported on a construction which the relevant legislation may reasonably be considered to bear, then the Court will not intervene.

It is my opinion that the Board here did “ignore the requisites of its constituent statute” and that this is not a case where the Board’s decision “can be rationally supported on a construction which the relevant legislation may reasonably be considered to bear”.

Since the hearing of this appeal, the Supreme Court of Canada has delivered judgment in the case of *Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*⁵. The Board’s action in the case at bar differs fundamentally, in my view, from the action under review in that case. In that case, the issue before the Board was the determination of the employer’s rights created by the *Public Service Labour Relations Act* of New Brunswick, R.S.N.B. 1973, c. P-25, in a proceeding between an employer and a union. The Court held that the parties were properly before the Board and that the Board was required to determine whether certain conduct of the employer during a lawful strike was a violation of the prohibition of the Act, i.e., section 102(3); to determine the question before it, it was required of the Board that it interpret section 102(3); and the Board, in adopting one of several interpreta-

décidant que le Conseil n’avait ni négligé d’appliquer ni volontairement ignoré les dispositions pertinentes de la *The Trade Union Act, 1972*, et par conséquent n’avait pas outrepassé sa compétence.

a Dans la présente affaire, le Conseil a par contre soit négligé de respecter, soit ignoré les dispositions de l’article 128(2) du Code ce qui, à mon avis, est une «erreur de compétence» que la présente Cour est habilitée à redresser en vertu de l’article 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. A mon avis l’extrait ci-après du jugement du juge Dickson⁴ s’applique parfaitement à la présente affaire:

b Il ne peut y avoir de doute qu’un tribunal «statutaire» ne peut pas, impunément, faire abstraction des conditions requises par la loi qui l’a créé, et trancher les questions à sa guise. S’il le fait, il déborde le cadre de ses pouvoirs, manque de remplir son devoir envers le public et s’écarte d’une façon d’agir légalement permise. Une intervention judiciaire est alors non seulement admissible, mais l’intérêt public l’exige. Mais si la Commission agit de bonne foi et si sa décision peut rationnellement s’appuyer sur une interprétation qu’on peut raisonnablement considérer comme étayée par la législation pertinente, alors la Cour n’interviendra pas.

c Je suis d’avis qu’ici le Conseil a effectivement «fait abstraction des conditions requises par la loi qui l’a créée» et qu’il ne s’agit pas ici d’un cas dans lequel la décision du Conseil «peut rationnellement s’appuyer sur une interprétation qu’on peut raisonnablement considérer comme étayée par la législation pertinente».

d La Cour suprême du Canada a depuis rendu jugement dans une affaire *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. La Société des alcools du Nouveau-Brunswick*⁵. L’action de la Commission dans la présente cause diffère essentiellement, à mon avis, de l’affaire examinée dans ce cas. Il s’agissait alors pour la Commission de déterminer les droits de l’employeur aux termes de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B. 1973, c. P-25 dans un litige entre un employeur et un syndicat. La Cour a estimé que les parties se trouvaient à bon droit devant la Commission; que la Commission devait décider si certains actes accomplis par l’employeur au cours d’une grève légale constituaient une violation des dispositions de l’article 102(3) de la Loi; que pour trancher cette question, la Commission devait interpréter l’article 102(3); et qu’en adop-

⁴ [1975] 1 S.C.R. 382 at pp. 388-389.

⁵ [1979] 2 S.C.R. 227.

⁴ [1975] 1 R.C.S. 382, aux pages 388 et 389.

⁵ [1979] 2 R.C.S. 227.

tions to which the section was susceptible, did not err to the extent described in the *Nipawin District Staff Nurses* case (*supra*) as exposing its error to review.

In the *New Brunswick Liquor Corporation* case (*supra*), the conduct of the parties was a matter specifically committed to the Board for decision, the dimensions of the allowable conduct were set out in the Act, and the duty of the Board could not be carried out unless the Board determined what were the lowest dimensions as imposed by the Act.

In the case at bar, the Board, in holding that it had the right to order a further representation vote, without observing the provisions of section 128(2), was not dealing with a question between the parties before it; it was departing from the duties imposed upon it by Parliament.

Parliament, in the statute, told the Board what it was to do under the circumstances and the Board could not, in my view, vary its obligation by misinterpreting the Act by which it was bound. In deciding that it was not required to follow the provisions of section 128(2), it acted in a way not open to it. In proceeding as it did, it acted without authority, that is to say, without jurisdiction.

Furthermore, in the *New Brunswick* case (*supra*), the Board was called upon to interpret the provisions of section 102(3) of the *New Brunswick* statute, a section that was very badly drafted and which bristled with ambiguities⁶.

In addressing the question as to the propriety of the Board's actions, Dickson J. said at page 237 of the judgment:

Did the Board here so misinterpret the provisions of the Act as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it? Put another way, was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review?

I do not see how one can properly so characterize the interpretation of the Board. The ambiguity of s. 102(3)(a) is acknowledged and undoubted. There is no one interpretation which can be said to be "right".

⁶ See judgment of the Court by Dickson J. at page 230 thereof.

tant l'une des diverses interprétations possibles de cet article, la Commission n'avait pas commis une erreur qui comme celle décrite dans l'affaire *Nipawin District Staff Nurses* (*supra*), ouvrait droit à contrôle de sa décision.

Dans l'affaire *La Société des alcools du Nouveau-Brunswick* (*supra*), la Commission avait à juger des actes des parties, la marge de liberté dont elles disposaient était précisée dans la Loi et la Commission ne pouvait remplir sa mission sans déterminer d'abord la limite inférieure de la marge prévue par la Loi.

Dans la présente affaire, en décidant qu'il avait le droit d'ordonner un nouveau scrutin de représentation sans observer les dispositions de l'article 128(2), le Conseil ne procédait plus à la solution d'une question pendante entre les parties, mais méprisait les obligations auxquelles le Parlement l'a assujéti.

Le Parlement a précisé dans la Loi ce que le Conseil devait faire dans les circonstances, et celui-ci ne pouvait, selon moi, se soustraire à ses obligations par une fausse interprétation de la Loi le régissant. C'est à tort qu'il a jugé n'avoir pas à se conformer aux dispositions de l'article 128(2). En procédant de la sorte, il a agi sans autorisation, c'est-à-dire en dehors des limites de sa compétence.

Par ailleurs, l'article que la Commission était appelé à interpréter dans l'affaire *Nouveau-Brunswick* (*supra*) était très mal rédigé et truffé d'ambiguïtés.⁶

En abordant la question du bien-fondé des mesures prises par la Commission, le juge Dickson a dit à la page 237 du jugement:

La Commission a-t-elle interprété erronément les dispositions législatives de façon à entreprendre une enquête ou à répondre à une question dont elle n'était pas saisie? Autrement dit, l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire?

Je ne vois vraiment pas comment on peut qualifier ainsi l'interprétation de la Commission. L'ambiguïté de l'al. 102(3)a) est reconnue et incontestable. Il n'y a pas une interprétation unique dont on puisse dire qu'elle soit la «bonne».

⁶ Voir le jugement de la Cour prononcé par le juge Dickson, à la page 230.

In my opinion, that situation is a far cry from the situation here where the Board simply ignored, overlooked or failed to apply section 128(2), the provisions of which are not ambiguous or unclear in any way. This course of conduct, in my view of the matter, falls squarely within the ambit of the test set out in the *Nipawin* case (*supra*) and re-stated in the *New Brunswick* case (*supra*).

On this basis, the Court is, in my view, required to intervene. I would therefore allow this section 28 application and set aside the decision of the Board issued on August 2, 1978.

* * *

KELLY D.J.: I concur.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J. (*dissenting*): I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Mr. Justice Heald. He has described the facts and identified the issues. I agree with him that the Canada Labour Relations Board erred. I would, however, characterize the error as an error of law, a mistake in statutory interpretation, made by the Board in the course of making a decision, the decision to certify, assigned to it by section 126 of the *Canada Labour Code*. As such, it is an error which is not, as I see it, reviewable under subsection 28(1), paragraph (a), of the *Federal Court Act*.

In this case, the Board at all relevant times was engaged in performing a duty imposed on it by paragraph 126(c)⁷ of the *Canada Labour Code*. It was seeking to determine which, if either, of the two unions enjoyed majority support within the bargaining unit and thus had the right to be

⁷ Paragraph 126(c) of the *Canada Labour Code* provides:
126. Where the Board

(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,

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

Je ne crois pas que cette affaire puisse être rapprochée de la présente. En l'espèce en effet, le Conseil a négligé ou s'est abstenu d'appliquer les dispositions de l'article 128(2), lesquelles sont claires et précises. Cette attitude répond nettement selon moi aux critères exposés dans l'affaire *Nipawin* (*supra*) et repris dans l'affaire *Nouveau-Brunswick* (*supra*).

La Cour devant donc, selon moi, intervenir, j'admets la présente demande fondée sur l'article 28 et j'annule la décision du Conseil en date du 2 août 1978.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris.

* * *

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

LE JUGE RYAN (*dissentant*): J'ai eu l'avantage de lire les motifs du jugement prononcés par le juge Heald. Celui-ci a décrit les faits et dégagé les problèmes. Je souscris à son avis que le Conseil canadien des relations du travail a commis une erreur. Je voudrais toutefois caractériser cette erreur comme une erreur de droit, une erreur d'interprétation de la Loi commise par le Conseil dans l'élaboration de sa décision d'accréditer, décision qu'il lui appartenait de prendre aux termes de l'article 126 du *Code canadien du travail*. La nature de cette erreur, à mon sens, n'ouvre pas droit à examen en vertu de l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Dans cette affaire, le Conseil a toujours agi en application de l'alinéa 126c)⁷ du *Code canadien du travail*. Il cherchait à déterminer si l'un des syndicats bénéficiait de la majorité au sein de l'unité de négociation, et se trouvait ainsi en droit d'être accrédité par le Conseil en qualité d'agent négocia-

⁷ Le texte de l'alinéa 126c) du *Code canadien du travail* est le suivant:

126. Lorsque le Conseil

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

certified by the Board as the bargaining agent of the employees in the unit. The Board undoubtedly had jurisdiction to carry out this task. And, in addition, paragraph (p) of section 118 of the Code vests in the Board, in relation to any proceeding before it, power to decide, for all purposes of the Industrial Relations Part of the Code, any question that may arise in the proceeding.

In the course of exercising its jurisdiction, the Board misinterpreted relevant provisions of the *Canada Labour Code*. In so doing, it erred in law. In particular, it interpreted certain amendments to the Code, effective on June 1, 1978, as freeing it from its obligation under what had been, before repeal, subsection (3) of section 128 of the Code, to hold an additional representation vote on the basis specified in that subsection, and as vesting it with power to hold an additional representation vote under the newly amended section 118, paragraph (i), free of the obligation imposed by the unrepealed subsection 128(2). The Board apparently was of opinion—as I read its reasons—that the duty under subsection 128(2) had been satisfied before the taking of the additional vote because the choice stipulated in that subsection had been made available on the representation vote which had been held by virtue of section 127 and which had proved to be inconclusive. I do not agree, but I can see how the error may have occurred, when the Code, as amended, is read in the light of the amendments themselves.

Because of subsection 122(1)⁸ of the *Canada Labour Code*, this Court is limited, in reviewing

⁸ Section 122 of the *Canada Labour Code* provides:

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) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall be

(a) questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

Le Conseil avait sans aucun doute compétence pour accomplir cette tâche. Et par ailleurs, l'alinéa 118p) du Code permet au Conseil, relativement à toute procédure dont il est saisi, et dans tous les domaines relevant de la partie du Code concernant les relations industrielles, de trancher toute question pouvant se poser à l'occasion de la procédure.

Le Conseil s'est livré, dans l'exercice de sa compétence, à une fausse interprétation des dispositions applicables du *Code canadien du travail*, commettant ainsi une erreur de droit. Il a notamment interprété certaines modifications du Code, entrées en vigueur le 1^{er} juin 1978, comme le dégageant de l'obligation que lui faisait, avant son abrogation, le paragraphe 128(3) du Code d'organiser un scrutin de représentation supplémentaire selon les modalités précisées dans ce paragraphe, et comme l'autorisant à organiser un scrutin de représentation supplémentaire en vertu de l'alinéa 118i) modifié en faisant abstraction des dispositions du paragraphe 128(2). A la lecture de ses motifs, il semble que le Conseil ait été d'avis que l'obligation énoncée au paragraphe 128(2) avait été remplie avant la tenue du scrutin supplémentaire du fait que le choix stipulé dans ce paragraphe avait été offert lors du scrutin de représentation non concluant organisé conformément à l'article 127. Je ne partage pas cet avis, mais je peux concevoir comment l'erreur a pu se produire en lisant le Code modifié à la lumière des modifications elles-mêmes.

En raison du paragraphe 122(1)⁸ du *Code canadien du travail*, la présente Cour ne pourrait révi-

⁸ L'article 122 du *Code canadien du travail* est ainsi conçu:

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) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

a) ne peuvent être mises en question, révisées, interdites ou restreintes, ou

b) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injunction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement,

pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction.

the Board's decision to certify, to the grounds provided in subsection 28(1), paragraph (a), of the *Federal Court Act*. Subsection 28(1), which contains three paragraphs, provides:

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

(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.

The effect of subsection 122(1) of the *Canada Labour Code*, by limiting as it does judicial review to review under paragraph (a), is by implication to exclude from review an error of law made by the Board in the course of making a decision assigned to it by relevant legislation. The Board's error in this case was such an error. It was an error of law made by the Board in the certification proceeding. Section 122 of the *Canada Labour Code*, as I read it, tells us that such an error, when made by the Canada Labour Relations Board, is not this Court's concern.

I have not overlooked that the applicant also submitted that there had been a denial of natural justice. In my view that submission lacked substance.

I would dismiss the application.

ser la décision d'accréditer le Conseil que pour les seuls motifs énoncés à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le texte du paragraphe 28(1), lui-même divisé en trois alinéas, est le suivant:

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

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.

En limitant le contrôle judiciaire aux cas prévus à l'alinéa a), le paragraphe 122(1) du *Code canadien du travail* y soustrait toute erreur de droit commise par le Conseil dans l'élaboration d'une décision qu'il était habilité à prendre. Dans l'espèce, l'erreur commise par le Conseil était de cette nature. Il s'agit d'une erreur de droit qu'il a commise dans la procédure d'accréditation. A mon sens, aux termes de l'article 122 du *Code canadien du travail*, une erreur de cette nature commise par le Conseil canadien des relations du travail échappe à la compétence de la présente Cour.

L'allégation, faite par la demanderesse, d'un déni de droit naturel n'a pas échappé à mon attention. Je ne la juge toutefois pas fondée.

Je rejette donc la demande.