

Royal Oak Mines Inc. Appellant

v.

**Canada Labour Relations Board and
Canadian Association of Smelter and
Allied Workers (CASA W), Local
No. 4 Respondents**

INDEXED AS: ROYAL OAK MINES INC. v. CANADA
(LABOUR RELATIONS BOARD)

File No.: 24169.

1995: October 30; 1996: February 22.

Present: Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Sopinka,
Gonthier, Cory, McLachlin and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Labour law — Tribunals — Judicial review — Jurisdiction — Remedy — Labour Board requiring employer to table last offer — Issues in dispute subject to limited bargaining period before imposition of binding arbitration — Whether Board's decision going to jurisdiction and so requiring a correct decision — If decision within Board's jurisdiction, whether remedy patently unreasonable — Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 99(2).

Labour law — Collective bargaining — Duty to bargain in good faith — Employer refusing to consider reinstatement of employees discharged for picket-line violence — Whether employer failing to bargain in good faith — Whether Board's finding of failure to bargain in good faith patently unreasonable.

Labour law — Collective agreements — Allegation of imposed agreement — Labour Board requiring employer to table last offer — Issues in dispute subject to limited bargaining period before imposition of binding arbitration — Whether Board had jurisdiction to make remedy ordered — If so, whether remedy patently unreasonable.

The unionized workers of Royal Oak Mines voted overwhelmingly to reject a tentative agreement put forward by the appellant. A bitter and violent 18-month

Royal Oak Mines Inc. Appellante

c.

**Conseil canadien des relations du travail et
l'Association canadienne des travailleurs de
fonderie et ouvriers assimilés (CASA W),
section locale n° 4 Intimés**

RÉPERTORIÉ: ROYAL OAK MINES INC. c. CANADA
(CONSEIL DES RELATIONS DU TRAVAIL)

N° du greffe: 24169.

1995: 30 octobre; 1996: 22 février.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit du travail — Tribunaux administratifs — Contrôle judiciaire — Compétence — Réparation — Conseil des relations du travail obligeant l'employeur à déposer sa dernière offre — Questions en litige faisant l'objet de négociations pendant une période limitée avant l'imposition de l'arbitrage exécutoire — La décision du Conseil est-elle une question de compétence et, en conséquence, une décision qui doit être correcte? — Si la décision relève de la compétence du Conseil, la réparation est-elle manifestement déraisonnable? — Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 99(2).

Droit du travail — Négociations collectives — Obligation de négocier de bonne foi — Employeur refusant de considérer la réintégration d'employés congédiés en raison d'actes de violence sur la ligne de piquetage — L'employeur a-t-il négocié de bonne foi? — La conclusion du Conseil qu'il n'a pas négocié de bonne foi est-elle manifestement déraisonnable?

Droit du travail — Conventions collectives — Allégation qu'une convention a été imposée — Conseil des relations du travail obligeant l'employeur à déposer sa dernière offre — Questions en litige faisant l'objet de négociations pendant une période limitée avant l'imposition de l'arbitrage exécutoire — Le Conseil avait-il compétence pour rendre l'ordonnance réparatrice? — Dans l'affirmative, la réparation était-elle manifestement déraisonnable?

Les travailleurs syndiqués de Royal Oak Mines ont rejeté massivement une entente de principe proposée par l'appellante. Il en a résulté une grève de 18 mois, vio-

strike, which affected the whole community, occurred. Various attempts to effect a settlement were made during the strike, from the appointment of an industrial commission to the naming of very experienced mediators. The Canada Labour Relations Board, on an application made by the union, unanimously found that the appellant employer had failed to bargain in good faith. The employer refused to bargain until the certification issue had been resolved. Further the employer wished to impose a probationary period on all returning strikers. Despite the employer's position on these issues the Board's finding was based on the employer's refusal to negotiate until the issue of re-instatement and discipline of several employees accused of picket-line violence had been resolved. In light of the long history of intransigence and the bitterness of the parties the Board directed the appellant employer to tender the tentative agreement which it had put forward earlier (and which had been rejected) with the exception of four issues about which the appellant employer had changed its position. The parties were given 30 days of bargaining to settle those issues and, if they remained unresolved, then compulsory mediation was to be imposed. At issue is the jurisdiction of the Board to make this order.

Held (Sopinka, McLachlin and Major JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per L'Heureux-Dubé, Gonthier and Cory JJ.: Several factors should be taken into consideration in determining whether the scope of remedial orders should be left to the Board or whether the section went to jurisdiction rendering the Board's decision reviewable by the courts if it was not correct: (a) the wording of the enactment conferring jurisdiction on the tribunal; (b) the purpose of the statute creating the tribunal; (c) the reason for the tribunal's existence; (d) the area of expertise of the tribunal's members; and (e) the nature of the problem before the tribunal. Deference should be accorded by the courts to remedial orders made by the Board. Once it has been established by the provisions of the empowering legislation that the Board does, in fact, have the jurisdiction to order certain remedies, the question of which of these remedies the Board chooses to impose in any given situation is a question within the Board's jurisdiction.

The legislation gave the Board a wide and flexible remedial role. The wording of s. 99(2) of the *Canada Labour Code* (the "Code") did not place precise limits on the Board's jurisdiction and the fact that the Board could fashion equitable remedies indicated that Parlia-

mente et acrimonieuse, qui a affecté la collectivité tout entière. Diverses tentatives pour régler le différend ont été faites durant la grève, de la nomination d'une commission d'enquête sur les relations du travail à la désignation de médiateurs de grande expérience. Par suite d'une demande du syndicat, le Conseil canadien des relations du travail a conclu à l'unanimité que l'appelante (l'employeur) n'avait pas négocié de bonne foi. L'employeur avait refusé de négocier tant que la question de l'accréditation n'était pas réglée. De plus, il souhaitait imposer une période probatoire pour tous les grévistes qui reprenaient le travail. Malgré la position de l'employeur sur ces questions, le Conseil a fondé sa conclusion sur le refus de l'employeur de négocier tant que n'aurait pas été réglée la question de la réintégration de plusieurs employés accusés d'actes de violence sur la ligne de piquetage et des mesures disciplinaires à leur rencontre. Vu l'intransigence et l'amertume des parties, le Conseil a ordonné à l'employeur d'offrir à nouveau l'entente de principe qu'il avait déjà proposée (et qui avait déjà été rejetée), sauf pour quatre points à propos desquels il avait modifié sa position. Il a donné aux parties un délai de 30 jours pour négocier un règlement sur ces quatre points. En cas d'impasse, la médiation exécutoire serait imposée. Il s'agit de décider si le Conseil avait compétence pour rendre cette ordonnance.

Arrêt (les juges Sopinka, McLachlin et Major sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et Cory: Pour déterminer si la portée des ordonnances réparatrices ressortit au Conseil ou si la disposition vise la compétence du Conseil de sorte que sa décision donne lieu à révision par les tribunaux si elle n'est pas correcte, il faut tenir compte de divers facteurs: a) le libellé des dispositions législatives qui confèrent la compétence au tribunal administratif; b) l'objet de la loi qui crée le tribunal; c) la raison d'être de ce tribunal; d) le domaine d'expertise de ses membres; e) la nature du problème soumis au tribunal. Les cours de justice doivent faire preuve de retenue à l'égard des réparations ordonnées par le Conseil. Quand il a été établi que, d'après la loi habilitante, le Conseil est en fait compétent pour imposer certaines réparations, la question de la réparation que le Conseil choisit d'imposer dans une situation donnée relève de sa compétence.

Le législateur a conféré au Conseil un rôle large et flexible en matière de réparation. Le libellé du par. 99(2) du *Code canadien du travail* (le «Code») n'apporte pas de limitations précises à la compétence du Conseil et le fait qu'il est habilité à formuler des répara-

ment intended the Board to have wide remedial powers. Furthermore, a broad privative clause in s. 22(1) provided that both the Board's decisions and orders were final.

The Board's decision fell within its jurisdiction and must not be interfered with unless it is patently unreasonable. Several factors indicate that the patently unreasonable standard should be followed, as opposed to the correctness standard going to jurisdiction: (a) the presence of a clear and strongly worded privative clause; (b) the provisions of the Code demonstrating the decision to be one falling within the board's jurisdiction; (c) the finding of lack of good faith (essentially a finding of fact to be left to the Board); (d) the Board's expertise and experience in dealing with precisely this type of question; and (e) the courts' high degree of deference to the decisions of labour relations boards.

The duty to bargain in good faith was breached in three ways. First, the appellant refused to bargain with the respondent union, the exclusive bargaining agent of the employees, pending the outcome of a competing employee association's certification application. The employer is obliged to recognize the certified union and bargain exclusively with it. Second, the appellant's demand for a probationary clause for all returning employees breached this duty — attempts to penalize those who had participated in a lawful union activity undermines the operation and basic principles of the labour relations statute. Third, the appellant failed to bargain in good faith when it refused to agree to a provision for any type of arbitration or consideration of questions arising from its discharge of several employees. This outright refusal to discuss this issue completely blocked the bargaining process.

The duty to enter into bargaining in good faith must be measured on a subjective standard, while the making of a reasonable effort to bargain should be measured by an objective standard which can be ascertained by a Board looking to comparable standards and practices within the particular industry. This latter part of the duty prevents a party from hiding behind an assertion that it is sincerely trying to reach an agreement when, viewed objectively, it can be seen that its proposals are so far from the accepted norms of the industry that they must be unreasonable.

tions justes indique que le législateur lui a confié des pouvoirs étendus en matière de réparation. De plus, une clause privative de large portée, au par. 22(1), dispose que les décisions et ordonnances du Conseil sont définitives.

La décision du Conseil relevait de sa compétence. Il ne faut pas la modifier, sauf si elle était manifestement déraisonnable. Plusieurs facteurs indiquent qu'il y a lieu d'appliquer la norme du caractère manifestement déraisonnable et non celle de la décision correcte, applicable à une question de compétence: a) la présence d'une clause privative claire et formelle; b) les dispositions du Code qui montrent que la décision relève clairement de la compétence du Conseil; c) la décision quant à l'absence de bonne foi (essentiellement une conclusion de fait qu'il appartient au Conseil de tirer); d) la compétence et l'expérience du Conseil pour statuer sur ce type précis de question; e) le haut degré de retenue dont les cours de justice ont fait preuve à l'égard des décisions des conseils de relations du travail.

L'appelante a manqué à son obligation de négocier de bonne foi sous trois aspects. Premièrement, elle a refusé de négocier avec le syndicat intimé, agent négociateur exclusif des employés, tant qu'il n'aurait pas été statué sur la demande d'accréditation de l'association d'employés concurrente. L'employeur est obligé de reconnaître le syndicat accrédité et de négocier uniquement avec lui. Deuxièmement, l'appelante a manqué à son obligation en exigeant une clause relative à une période probatoire pour tous les employés qui reprenaient le travail — chercher à punir ceux qui ont participé à une activité syndicale légale mine l'application et les principes fondamentaux de la loi sur les relations du travail. Troisièmement, l'appelante a omis de négocier de bonne foi en refusant toute disposition prévoyant l'arbitrage ou le règlement des litiges découlant du congédiement de plusieurs employés. Ce refus catégorique de discuter de la question a provoqué un blocage complet des négociations.

L'obligation d'entamer des négociations de bonne foi doit être appréciée selon une norme subjective alors que celle de faire un effort raisonnable pour conclure une convention doit être évaluée selon une norme objective, le Conseil prenant en considération les normes et pratiques comparables dans le secteur d'activités. La deuxième partie de l'obligation empêche une partie de se dérober en prétendant qu'elle tente sincèrement de conclure une entente alors qu'objectivement ses propositions sont tellement éloignées des normes acceptées dans le secteur d'activités qu'elles doivent être tenues pour déraisonnables.

The Code granted the Board jurisdiction to decide whether the appellant failed to bargain in good faith. Its decision should not be set aside by the courts unless patently unreasonable. That decision, given the overwhelming evidence supporting the Board's finding that the appellant breached its duty to bargain in good faith by imposing an unreasonable condition to the collective bargaining process, was not unreasonable.

The remedy directed by the Board was not patently unreasonable; rather, it was eminently sensible and appropriate in the circumstances. A remedial order will be considered patently unreasonable where: (1) the remedy is punitive in nature; (2) the remedy granted infringes the *Charter*; (3) there is no rational connection between the breach, its consequences, and the remedy; (4) the remedy contradicts the objects and purposes of the Code. A rational connection did indeed exist between the breach, its consequences and the remedy and the remedy affirmed the objects and purposes of the Code.

The Board did not exceed its powers by imposing closure on the parties instead of allowing them to arrive at a settlement themselves. Section 99(2) grants the Board remedial authority for the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of the Code.

Free collective bargaining is fundamental to the Code and labour relations and as a general rule should be permitted to function. Nonetheless, situations will arise when that principle can no longer be permitted to dominate a situation. A Board will be justified in exercising its experience and special skill in order to fashion a remedy where: the dispute has been bitter and lengthy; the parties have been intransigent and their positions intractable; one of the parties has not been bargaining in good faith and this failure has frustrated the formation of a collective bargaining agreement; and a community is suffering as a result of the strike. This will be true even if the consequence of the remedy is to put an end to free collective bargaining. This follows in part because it is the lack of good faith bargaining by a party which is frustrating the bargaining process and in part because of the other principles and factors the Board is required to consider pursuant to the provision of the Code.

In the circumstances, it was appropriate that the Board fashion a remedy. This strike had been bitter and long. The intractable position of appellant that it would not consider some form of due process for dismissed employees put an end to any possibility of true bargain-

Le Code attribuait au Conseil le pouvoir de décider si l'appelante n'avait pas négocié de bonne foi. Les cours de justice ne doivent pas annuler sa décision, sauf si elle est manifestement déraisonnable. Le Conseil était tout à fait fondé à dire que l'appelante avait manqué à son obligation de négocier de bonne foi en imposant une condition déraisonnable comme préalable à la négociation collective. Sa décision n'était donc pas déraisonnable.

La réparation imposée par le Conseil n'était pas manifestement déraisonnable, mais au contraire était très judicieuse et convenait parfaitement aux données du cas. Une ordonnance réparatrice est tenue pour manifestement déraisonnable: (1) lorsque la réparation est de nature punitive; (2) lorsque la réparation accordée porte atteinte à la *Charte*; (3) lorsqu'il n'y a pas de lien rationnel entre la violation, ses conséquences et la réparation; (4) lorsque la réparation va à l'encontre des objectifs du Code. En l'espèce, il y avait un lien rationnel entre la violation, ses conséquences et la réparation, et la réparation réaffirmait les objectifs du Code.

Le Conseil n'a pas excédé ses pouvoirs en mettant fin aux négociations péremptoirement au lieu de permettre aux parties de négocier elles-mêmes un règlement. En vertu du par. 99(2), il a le pouvoir de concevoir une réparation afin d'assurer la réalisation des objectifs du Code.

Les libres négociations collectives sont un principe fondamental du Code et des relations du travail. En règle générale, il faut laisser libre cours à ce processus. Néanmoins, il se produit des cas où l'on ne saurait permettre que ce principe soit prédominant. Un conseil peut légitimement user de son expérience et de ses compétences spécialisées pour concevoir une réparation si le conflit a été long et amer, les parties intransigeantes et leurs positions inflexibles, s'il constate que l'une des parties n'a pas négocié de bonne foi et que ce manquement a empêché la conclusion d'une convention collective, si la grève cause des torts à la collectivité. Cela vaut même si la réparation a pour effet de mettre fin aux libres négociations collectives. Ce résultat découle, en partie, de la mauvaise foi de l'une des parties qui entrave le processus de la négociation et, en partie, des autres principes et facteurs dont le Conseil doit tenir compte dans l'application du Code.

Vu les circonstances, il convenait que le Conseil formule une réparation. La grève a été longue et amère. La position inflexible de l'appelante, qui a refusé de considérer toute procédure équitable pour les employés congédiés, a bloqué toute négociation réelle entre les parties

ing and was properly found to constitute lack of good faith. The community was obviously suffering. The remedy put forward did not impose a collective agreement. Rather the Board used the tentative agreement drafted and put forward by the appellant as its last offer as a basis for the bulk of its remedy. The four matters on which there was no agreement were left to the parties for a further 30 days' bargaining and became subject to binding arbitration only in the event of failed negotiations. Once the basic statutory ground rules have been broken by a party, the parties can no longer expect to have the same unbridled freedom to bargain. Given the past history of the parties' intransigence, no other solution was feasible. Indeed, the fact that the Board applied its experience and skill to design a remedy that was eminently fair and sensible was beneficial to both parties and the community.

The Board did not impose the tentative agreement or the additional terms and conditions on the parties without first ensuring that all the other options which could realistically be expected to bring an end to the dispute had been exhausted. Given appellant's lack of cooperation and good faith bargaining and the damage to the community which the parties' dispute had caused, the Board properly exercised its discretion to impose a remedy which would put an end to the impasse.

The remedial order directly related to the effect of the failure to bargain in good faith and in so far as was possible complied with the aims and objects of the Code. The remedy struck an appropriate balance between the public interest and the interests of the parties and was beyond reproach. The order made came within the Board's jurisdiction. Therefore applying the appropriate degree of deference, the order was not patently unreasonable and could not be set aside. Had it been necessary to so find, the order would have met the standard of correctness.

Section 80 of the Code, which empowers the Board to impose a first contract, applies to a situation completely different from that addressed by s. 99(2). Section 99(2) need not be read restrictively as a result of the provisions of s. 80.

Per Lamer C.J.: The Board's finding that the employer had failed to bargain in good faith as required by s. 50(a) of the Code fell within its specialized jurisdiction, and this finding was not patently unreasonable under the circumstances. As well, the Board's choice of

et a été jugée, à juste titre, être un manque de bonne foi. La collectivité souffrait manifestement. La réparation accordée n'imposait pas une convention collective. Le Conseil s'est plutôt inspiré, pour l'essentiel de sa réparation, de l'entente de principe rédigée et offerte par l'appelante à titre d'offre finale. Les parties devaient négocier sur les quatre points non réglés pendant 30 jours et, en cas d'échec, une médiation exécutoire devait être imposée à leur sujet. Une fois qu'une partie a violé les règles fondamentales énoncées dans la loi, les parties ne peuvent plus s'attendre à ce que la même liberté de négociation sans entrave leur soit reconnue. Vu l'intransigence dont les parties ont fait preuve, aucune autre solution n'était possible. En effet, il était avantageux pour les deux parties et pour la collectivité que le Conseil se fonde sur son expérience et ses compétences pour formuler une réparation qui était éminemment juste et judicieuse.

Le Conseil n'a pas imposé aux parties l'entente de principe ou les conditions supplémentaires sans s'être d'abord assuré qu'elles avaient épuisé toutes les autres mesures susceptibles, d'un point de vue réaliste, de permettre de régler le conflit. Compte tenu du manque de coopération et du défaut de négocier de bonne foi de l'appelante, ainsi que des torts subis par la collectivité du fait du conflit de travail, le Conseil a légitimement exercé son pouvoir discrétionnaire pour imposer une réparation qui dénouerait l'impasse.

L'ordonnance réparatrice avait un lien direct avec les effets de l'omission de négocier de bonne foi et, dans la mesure du possible, était conforme aux objectifs du Code. La réparation pondérait convenablement l'intérêt public et les intérêts des parties. Il n'y avait rien à redire à cette ordonnance qui relevait de la compétence du Conseil. Par conséquent, compte tenu du degré de retenue qui convient, l'ordonnance n'était pas manifestement déraisonnable et ne pouvait donc pas être annulée. S'il avait été nécessaire de statuer autrement, elle aurait satisfait à la norme de la décision correcte.

L'article 80 du Code, qui confère au Conseil le pouvoir d'imposer aux parties une première convention collective, s'applique à une situation tout à fait différente de celle visée au par. 99(2). Il n'est pas nécessaire d'interpréter restrictivement le par. 99(2) à cause des dispositions de l'art. 80.

Le juge en chef Lamer: La conclusion du Conseil que l'employeur a négocié de mauvaise foi au sens de l'al. 50(a) du Code relevait de sa compétence spécialisée et n'était pas manifestement déraisonnable dans les circonstances. En outre, le choix de l'ordonnance répara-

remedial order, directing the employer to table an offer with a number of imperative terms, fell within its specialized competence given the broad equitable discretion delegated by s. 99(2). In light of the bitter and intractable nature of this dispute, the Board's affirmative remedial order was not patently unreasonable. Such an extraordinary order, while justified in these circumstances, runs against the established grain of federal and provincial labour codes by overriding the cherished principle of "free collective bargaining" which underlies both federal and provincial labour codes. In the absence of exceptional and compelling circumstances such as those prevailing in this case, it will normally be patently unreasonable for a labour board to impose such an invasive remedial order in light of the core value of free collective bargaining enshrined in the Code.

Per Sopinka, McLachlin and Major JJ. (dissenting): The question of whether a particular party has been guilty of bad faith bargaining is a finding of fact within the particular expertise of the Board and must be upheld unless it is found to be patently unreasonable. Section 50(a)(i) and (ii) of the Code, taken together with ss. 98 and 99, clearly clothes the Board with the authority to determine whether a particular party has bargained in good faith and whether a party has made "every reasonable effort to enter into a collective agreement". In addition, the Board is protected by a clear and strongly worded privative clause in s. 22(1). The Board's decision on this issue can only be set aside if patently unreasonable.

Three considerations, taken collectively, indicate that the Board's finding of bad faith should not be interfered with on a standard of patent unreasonableness: (1) the position characterized as unreasonable by the Board concerned a non-monetary issue; (2) the appellant was insisting on the objectively unreasonable position to the point of impasse; and (3) this finding of bad faith was found in the context of the Board's correct finding that the appellant was bargaining in bad faith by making resolution of the issue a precondition to any further bargaining.

The question of the Board's power to grant a particular form of remedy is a question of jurisdiction. Section 99(2) grants jurisdiction and is the sole source of the Board's authority to order remedies beyond the simple "compliance orders" provided for in s. 99(1). It authorizes the Board to make "equitable" orders to remedy

trice, obligeant l'employeur à présenter une offre assortie de certaines conditions imposées, relevait de la compétence spécialisée du Conseil, étant donné la latitude que lui donne le par. 99(2) pour rendre l'ordonnance qu'il estime juste. Vu l'amertume et l'intransigeance qui ont marqué ce conflit, l'ordonnance réparatrice positive conçue par le Conseil n'était pas manifestement déraisonnable. Toutefois, une ordonnance extraordinaire comme celle-ci, encore qu'elle soit justifiée dans les circonstances, va à l'encontre des codes du travail fédéral et provinciaux car elle déroge au principe des «libres négociations collectives» qui inspire les législations des relations du travail. En l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes comme celles en l'espèce, il sera manifestement déraisonnable normalement qu'un conseil des relations du travail impose une telle ordonnance réparatrice positive étant donné que les libres négociations collectives représentent une valeur fondamentale consacrée par le Code.

Les juges Sopinka, McLachlin et Major (dissidents): La question de savoir si une partie s'est rendue coupable de négociation de mauvaise foi est une question de fait qui relève de la compétence particulière du Conseil et il y a lieu de confirmer sa décision, sauf si elle est tenue pour manifestement déraisonnable. Les sous-alinéas 50a)(i) et (ii) du Code, si on les rapproche des art. 98 et 99, investissent de toute évidence le Conseil du pouvoir de décider si une partie a négocié de bonne foi et si une partie a fait «tout effort raisonnable pour conclure une convention collective». De plus, le Conseil est protégé par une clause privative claire et formelle, énoncée au par. 22(1). Sa décision sur ce point ne peut être annulée que si elle est manifestement déraisonnable.

Trois considérations, prises ensemble, indiquent qu'il n'y a pas lieu, selon la norme du caractère manifestement déraisonnable, de modifier la conclusion du Conseil quant à la négociation de mauvaise foi: (1) la position qualifiée de déraisonnable par le Conseil portait sur une question non pécuniaire; (2) l'appelante a maintenu sa position objectivement déraisonnable jusqu'à l'impasse; (3) cette constatation de mauvaise foi s'inscrit dans le contexte de la conclusion correcte du Conseil selon laquelle l'appelante était de mauvaise foi en faisant du règlement de la question une condition préalable à toute négociation.

La question de savoir si le Conseil est habilité à accorder une réparation en particulier est une question de compétence. Le paragraphe 99(2) est une disposition attributive de compétence et est la seule source du pouvoir du Conseil d'imposer des réparations autres que la simple ordonnance enjoignant à une partie de se confor-

the consequences of breaches of the Code and grants jurisdiction to make orders that the Board would otherwise not have the power to make. The true effect of the Board's order must be determined in deciding whether the Board's order was within the jurisdiction granted under s. 92(2). The order not only required the appellant to table an offer but also set out in detail many of the specific terms that the offer had to contain. The inclusion of clauses unrelated to the alleged "bad faith" forced the conclusion that the Board's order constituted the imposition of a full collective agreement.

The wording of s. 99(2) clearly imposes at least two limitations on the remedies which can be granted under the authority of this section: (1) a rational connection must exist between the breach of the Code, a consequence which is adverse to the fulfilment of the objectives of the Code, and the remedy; and (2) the remedy must ensure the fulfilment of the objectives of the Code. Even if the "requisite nexus" between the breach, the consequences and the remedy is set as low as "a rational connection", the nexus is missing in this case. The fundamental purpose of the Code is the constructive settlement of labour disputes by the parties to the dispute through the medium of "free collective bargaining". Other important objectives mentioned in the preamble are only to be achieved by the promotion of free collective bargaining.

The breach which caused the Board's intervention was the appellant's bad faith bargaining regarding the claims of dismissed employees. The Board did not hold that this bad faith bargaining caused the parties not to reach a collective agreement. Rather it held that the consequence of the failures of both parties to bargain in good faith over the course of the negotiations was that no collective agreement had been reached. The fact that the historic failures of both parties to bargain in good faith over the long course of negotiations led to the lack of a collective agreement does not justify the imposition of the complete terms of a collective agreement on one of those parties which happens to now be in breach of its good faith bargaining duty in only one particular respect.

Section 99(2) requires that the consequence which the Board seeks to remedy be one adverse to the objects of the Code. The Board incorrectly concluded that the failure to reach a collective agreement was adverse to the

mer à la loi, qui est prévue au par. 99(1). Il autorise le Conseil à rendre les ordonnances qu'il estime «juste» de rendre pour remédier aux effets des violations du Code et lui confère la compétence pour rendre des ordonnances que, normalement, il ne serait pas habilité à rendre. Pour décider si l'ordonnance que le Conseil a rendue relève de la compétence que lui attribue le par. 99(2), il faut considérer l'effet réel de l'ordonnance. L'ordonnance non seulement oblige l'appelante à déposer une offre, mais énonce en détail nombre des conditions précises que l'offre doit contenir. Force est de conclure qu'en insérant dans son ordonnance des clauses qui n'avaient aucun rapport avec la «mauvaise foi» alléguée, le Conseil a imposé à l'employeur une convention collective complète.

Le libellé du par. 99(2) impose de toute évidence au moins deux limitations aux réparations qui peuvent être accordées en vertu de ce paragraphe: (1) il doit y avoir un lien rationnel entre la violation du Code, un effet qui est néfaste à la réalisation des objectifs du Code, et la réparation; (2) la réparation doit assurer la réalisation des objectifs du Code. Même si le «lien requis» entre la violation, les conséquences et la réparation se réduit à un «lien rationnel», le lien est absent dans la présente espèce. L'objet fondamental du Code est le règlement positif des différends de travail grâce «aux libres négociations collectives» entre les parties. Les autres objectifs importants énumérés dans le préambule ne doivent être réalisés que par l'encouragement des libres négociations collectives.

La violation qui a amené le Conseil à intervenir était la négociation de mauvaise foi reprochée à l'appelante au sujet des employés congédiés. Le Conseil n'a pas conclu qu'en négociant de mauvaise foi à l'égard de cette question, l'appelante avait empêché les parties de conclure une convention collective. Il a plutôt décidé que la conséquence des omissions par les deux parties de négocier de bonne foi tout au long des négociations avait été d'empêcher la conclusion d'une convention collective. Le fait qu'une convention collective n'a pu être conclue parce que, à plusieurs reprises durant de longues négociations, les deux parties ont omis de négocier de bonne foi ne saurait autoriser l'imposition d'une convention collective complète à l'une des parties qui se trouve à manquer, à ce moment-là, à son obligation de négocier de bonne foi à l'égard d'un seul point.

Le paragraphe 99(2) exige que les effets que le Conseil cherche à remédier soient néfastes à la réalisation des objectifs du Code. Le Conseil a décidé à tort que la non-conclusion d'une convention collective était néfaste

objects of the Code. The objects of the Code are the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes by the parties through the collective bargaining process. The obligations of the bargaining parties under the Code are to bargain in good faith and to "make every reasonable effort". Parties are not required to reach an agreement. It is perfectly consistent with the objects of the Code for parties to negotiate to impasse provided that the good faith obligation is met.

Binding mediation and arbitration may be effective mechanisms for resolving disputes but they are mechanisms to be chosen by the parties as an alternative to free collective bargaining. The Board does not have jurisdiction to impose binding arbitration on the parties where the parties have opted to resolve their dispute through free collective bargaining. The Board's order not only lacked the requisite nexus to the breach of the Code but was also antithetical to the Code's objects.

The Board's duty, when a party breaches its obligation to bargain in good faith during free collective bargaining, is to ensure that the party properly exercises that obligation. The Board is not to deprive the party of any further opportunity to participate in the bargaining process. The conclusion the parties were not likely to resolve certain issues on their own did not justify the Board's imposing an agreement even where the Board relied on a third party mediator to impose the final terms of that agreement. Parties to free collective bargaining are entitled to continue to bargain to impasse unless Parliament chooses to intervene.

The Board had jurisdiction to impose an effective remedy even if it did not have jurisdiction to impose closure on this labour dispute by dictating the terms of a new collective agreement. It could order the employer (1) to table within a specified time a collective agreement which it was willing to honour, and (2) to cease and desist from its unreasonable position with respect to the dismissed employees (or even impose a specific term to deal with this issue alone). Such a solution would have displayed the necessary "nexus" and would have respected the fundamental objective of the Code of allowing each of the parties to engage in collective bargaining. The Board would once again be entitled to

à la réalisation des objectifs du Code. Les objectifs du Code sont l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends par les parties grâce au processus des négociations collectives. Les obligations que le Code fait aux parties sont de négocier de bonne foi et de «faire tout effort raisonnable». Les parties ne sont pas tenues de conclure une convention. Il est parfaitement compatible avec les objectifs du Code que les parties négocient jusqu'à l'impasse, pourvu qu'elles satisfassent à leur obligation de négocier de bonne foi.

La médiation et l'arbitrage exécutoires sont peut-être des mécanismes efficaces de règlement des différends, mais il revient aux parties de les choisir comme solution de rechange aux libres négociations collectives. Le Conseil n'a pas compétence pour imposer l'arbitrage exécutoire aux parties quand elles ont choisi de régler leurs différends par les libres négociations collectives. Non seulement l'ordonnance du Conseil n'a pas le lien requis avec la violation du Code, mais elle va à l'encontre des objectifs du Code.

Quand, au cours des libres négociations collectives, une partie a manqué à son obligation de négocier de bonne foi, le Conseil a le devoir de faire en sorte que cette partie exécute son obligation. Il ne doit pas la priver de la possibilité de continuer à participer au processus des négociations. La conclusion selon laquelle il y a peu de chances que les parties en viennent jamais, sans aide, à une entente sur certains points litigieux n'autorise pas le Conseil à imposer une convention, même s'il s'appuie sur un médiateur indépendant pour imposer les conditions définitives de cette convention. Les parties à la libre négociation collective ont le droit de continuer de négocier jusqu'à l'impasse, sauf intervention du législateur.

Le Conseil avait le pouvoir d'imposer une réparation efficace, même s'il n'avait pas compétence pour mettre fin à ce conflit en dictant les conditions d'une nouvelle convention collective. Il pouvait obliger l'employeur (1) à déposer dans un certain délai une convention collective qu'il était disposé à respecter, et (2) à abandonner sa position déraisonnable au sujet des employés congédiés (ou même imposer une condition précise, destinée à régler ce seul point). Une telle solution aurait comporté le «lien» nécessaire et aurait été conforme à l'objectif fondamental du Code, qui est de permettre aux deux parties de procéder à des négociations collectives. Le Conseil aurait à nouveau le pouvoir d'intervenir, si une

intervene if another impasse were to result because of further instances of "bad faith".

Cases Cited

By Cory J.

Applied: *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *National Bank of Canada v. Retail Clerks' International Union*, [1984] 1 S.C.R. 269; **distinguished:** *Canadian Union of Public Employees v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*, [1983] 2 S.C.R. 311; **considered:** *Rogers Cable T.V. (British Columbia) Ltd.* (1987), 69 di 17; *Eastern Provincial Airways Ltd. v. Canada Labour Relations Board* (1984), 65 N.R. 81, aff'g in part *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1; **referred to:** *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Iberia Airlines of Spain* (1990), 80 di 165; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *Teamsters Union, Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710; *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association*, [1983] 1 S.C.R. 245; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 133; *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197.

By Major J. (dissenting)

Royal Oak Mines Inc. (1993), 92 di 153; *Canadian Union of Public Employees v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*, [1983] 2 S.C.R. 311; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *National Bank of Canada v. Retail Clerks' International Union*, [1984] 1 S.C.R. 269; *British Columbia Telephone Co.* (1977), 24 di 164; *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197; *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1; *Iberia Airlines of Spain* (1990), 80 di 165.

autre impasse résultait de nouveaux cas de «mauvaise foi».

Jurisprudence

Citée par le juge Cory

Arrêts appliqués: *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Banque Nationale du Canada c. Union internationale des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269; **distinction d'avec l'arrêt:** *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse)*, [1983] 2 R.C.S. 311; **arrêts examinés:** *Rogers Cable T.V. (British Columbia) Ltd.* (1987), 69 di 17; *Eastern Provincial Airways Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail* (1984), 65 N.R. 81, conf. en partie *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1; **arrêts mentionnés:** *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Iberia, Lignes aériennes d'Espagne* (1990), 80 di 165; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710; *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax*, [1983] 1 R.C.S. 245; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 133; *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197.

Citée par le juge Major (dissident)

Royal Oak Mines Inc. (1993), 92 di 153; *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse)*, [1983] 2 R.C.S. 311; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *Banque Nationale du Canada c. Union internationale des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269; *British Columbia Telephone Co.* (1977), 24 di 164; *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197; *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1; *Iberia, Lignes aériennes d'Espagne* (1990), 80 di 165.

Statutes and Regulations Cited

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, preamble, ss. 22 [am. 1990, c. 8, s. 56], 25, 50, 80, 94(3)(a)(vi), 97(1) [am. 1991, c. 39, s. 2], 98(1), 99 [am. *idem*, s. 3], 108.

Authors Cited

Adams, George W. "Labour Law Remedies". In Kenneth P. Swan and Katherine E. Swinton, eds., *Studies in Labour Law*. Toronto: Butterworths, 1983, 55.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1994), 167 N.R. 234, [1994] N.W.T.R. 179, dismissing an application for judicial review of a decision of the Canada Labour Relations Board (1993), 93 di 21, 94 C.L.L.C. ¶16,026, allowing respondent union's complaint. Appeal dismissed, Sopinka, McLachlin and Major JJ. dissenting.

Edward C. Chiasson, Q.C., and *M. A. Coady*, for the appellant.

Leo McGrady and *Gina Fiorillo*, for the respondent Canadian Association of Smelter and Allied Workers, Local No. 4.

Chris G. Paliare, *Andrew K. Lokan* and *Dominique Launay*, for the respondent Canada Labour Relations Board.

The following are the reasons delivered by

Lois et règlements cités

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, préambule, art. 22 [mod. 1990, ch. 8, art. 56], 25, 50, 80, 94(3)a(vi), 97(1) [mod. 1991, ch. 39, art. 2], 98(1), 99 [mod. *idem*, art. 3], 108.

Doctrine citée

Adams, George W. «Labour Law Remedies». In Kenneth P. Swan and Katherine E. Swinton, eds., *Studies in Labour Law*. Toronto: Butterworths, 1983, 55.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1994), 167 N.R. 234, [1994] N.W.T.R. 179, qui a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Conseil canadien des relations du travail (1993), 93 di 21, 94 C.L.L.C. ¶16,026, accueillant la plainte du syndicat intimé. Pourvoi rejeté, les juges Sopinka, McLachlin et Major sont dissidents.

Edward C. Chiasson, c.r., et *M. A. Coady*, pour l'appelante.

Leo McGrady et *Gina Fiorillo*, pour l'intimée l'Association canadienne des travailleurs de fonderie et ouvriers assimilés, section locale n° 4.

Chris G. Paliare, *Andrew K. Lokan* et *Dominique Launay*, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER — J'ai eu l'avantage de lire les motifs réfléchis de mes deux collègues dans le présent pourvoi. Bien que je partage certaines des préoccupations que mon collègue le juge Major a exprimées au sujet de la nature radicale et interventionniste de la réparation choisie par le Conseil canadien des relations du travail dans la présente espèce, je souscris en dernière analyse aux motifs et aux conclusions du juge Cory. Plus précisément, je suis d'avis comme ce dernier que la conclusion du Conseil selon laquelle l'employeur a négocié de mauvaise foi au sens de l'al. 50a) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, relevait de sa compétence spécialisée et que cette conclusion n'était pas manifestement

LAMER C.J. — I have had the benefit of reading the thoughtful and considered reasons of both my brethren in this appeal. While I share some of the concerns expressed by Justice Major with respect to the dramatic and intrusive nature of the Canada Labour Relations Board's choice of remedy in this instance, I ultimately find myself in agreement with the reasons and conclusions of Justice Cory. More specifically, I agree both that the Board's finding of bad faith bargaining by the employer under s. 50(a) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, fell within the specialized jurisdiction of the Board, and that this finding was not patently unreasonable under the circumstances. Additionally, I share his view that the Board's choice of

remedial order in this instance, affirmatively directing the employer to table an offer with a number of imperative terms fashioned by the Board, fell within the specialized competence of the labour tribunal in light of the broad equitable discretion delegated by s. 99(2) of the Code. Given the bitter and intractable nature of this dispute, I agree with the Board's conclusion that a traditional cease-and-desist remedial order would be an "unrealistic and even a cruel waste of time" ((1993), 93 di 21, at p. 28). As such, similar to Cory J., I would find that the affirmative remedial order crafted by the Board was not patently unreasonable.

However, I have chosen to write separately because I wish to stress that such an extraordinary order, while justified in these circumstances, runs against the established grain of federal and provincial labour codes by overriding the cherished principle of "free collective bargaining" which animates our labour laws. While Cory J. is correct in emphasizing that the principle of "free collective bargaining" is not the only policy interest advanced by the Code, it is undoubtedly one of the most important and one of the most sacred. Labour movements in Eastern Europe have fought for decades to resist state-imposed collective agreements, and it would be an ironic and tragic development in our labour law if the principle of free collective bargaining were to be regularly subordinated to the societal goal of the "constructive settlement of disputes". With those thoughts in mind, I find that in the absence of exceptional and compelling circumstances such as those prevailing in this case, it will normally be patently unreasonable for a labour board to impose such an invasive remedial order in light of the core value of free collective bargaining enshrined in the Code.

déraisonnable dans les circonstances. En outre, je partage son avis que le choix de l'ordonnance réparatrice en l'espèce, obligeant positivement l'employeur à présenter une offre assortie de certaines conditions imposées par le Conseil, relevait de la compétence spécialisée du tribunal du travail, étant donné que le par. 99(2) du Code lui laisse en la matière toute latitude pour rendre l'ordonnance qu'il estime juste. Vu l'amertume et l'intransigeance qui ont marqué ce conflit, j'approuve la conclusion du Conseil selon laquelle «il serait irréaliste» de rendre l'habituelle ordonnance d'interdiction, ou ordonnance de ne pas faire, «et même que cela entraînerait un cruel gaspillage de temps» ((1993), 93 di 21, à la p. 28). À l'instar du juge Cory, je suis donc d'avis que l'ordonnance réparatrice positive conçue par le Conseil n'était pas manifestement déraisonnable.

Toutefois, je tiens à exprimer des motifs distincts pour souligner qu'une ordonnance extraordinaire comme celle-ci, encore qu'elle soit justifiée dans les circonstances, va à l'encontre des codes du travail fédéral et provinciaux car elle déroge au principe cher des «libres négociations collectives» qui inspire nos lois sur les relations du travail. Le juge Cory a certes raison de souligner que le principe des «libres négociations collectives» n'est pas le seul objectif de la politique du travail qui est consacré par le Code, mais il est certainement l'un des plus importants et l'un des plus sacrés. Les mouvements ouvriers de l'Europe de l'Est ont lutté pendant des décennies contre la pratique de l'intervention de l'État dans les conventions collectives et il serait ironique et tragique que notre droit du travail évolue dans le sens de la subordination courante du principe des libres négociations collectives à l'objectif social du «règlement positif des différends». Gardant ces réflexions à l'esprit, je suis d'avis qu'en l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes comme celles de la présente instance il sera manifestement déraisonnable normalement qu'un conseil des relations du travail impose une telle ordonnance réparatrice envahissante étant donné que les libres négociations collectives représentent une valeur fondamentale consacrée par le Code.

³ Subject to these comments, I concur with the judgment of Cory J. and I would dismiss the appeal.

The judgment of L'Heureux-Dubé, Gonthier and Cory JJ. was delivered by

Sous réserve de ces observations, je souscris au jugement du juge Cory et je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et Cory rendu par

⁴ CORY J. — In May of 1992, the unionized workers of Royal Oak Mines voted overwhelmingly to reject a tentative agreement put forward by the appellant. A strike of 18 months' duration followed. It was marked by tragic violence, and a cancerous ill will that divided workers from management, workers from workers and indeed the whole community of Yellowknife. The Canada Labour Relations Board unanimously found that the appellant employer had failed to bargain in good faith: (1993), 93 di 21, 94 C.L.L.C. ¶16,026. In light of the long history of intransigence and the bitterness of the parties the Board directed the appellant to tender the tentative agreement which it had put forward earlier with the exception of four issues about which the appellant employer had changed its position. The parties were given 30 days of bargaining to settle those issues. If they remained unresolved then compulsory mediation was to be imposed. At issue is the jurisdiction of the Board to make this order. To understand what impelled the Board to make the order and to determine if it was within its jurisdiction to do so it is necessary to set out the factual background in some detail.

I. Factual Background

⁵ The Giant Mine is located in Yellowknife, N.W.T., a town of some 15,000 inhabitants. In November 1990, the appellant, Royal Oak Mines Inc., acquired the Giant Mine. This gold mine had been in operation for over 50 years. It has rightly been called one of the most complex mines in Canada. Certainly it magnifies many of the inherent dangers of mining. During the 1940s and 1950s, when the price of gold was high all was well. Thereafter the mine became well known for both its poor productivity and poor labour relations. The appellant ultimately purchased it out of what was termed a soft receivership. In spite of

LE JUGE CORY — En mai 1992, les travailleurs syndiqués de Royal Oak Mines ont rejeté massivement une entente de principe proposée par l'appelante. Il en a résulté une grève de 18 mois, marquée par la violence tragique et une mauvaise volonté cancéreuse qui a provoqué des dissensions entre les travailleurs et la direction, entre les travailleurs eux-mêmes et même au sein de la collectivité de Yellowknife tout entière. Le Conseil canadien des relations du travail a conclu à l'unanimité que l'appelante (l'employeur) n'avait pas négocié de bonne foi: (1993), 93 di 21, 94 C.L.L.C. ¶16,026. Vu l'intransigence et l'amertume dont les parties ont longtemps fait preuve, le Conseil a ordonné à l'appelante d'offrir à nouveau l'entente de principe qu'elle avait déjà proposée, sauf pour quatre points à propos desquels elle avait modifié sa position. Il a donné aux parties un délai de 30 jours pour négocier un règlement sur ces points. En cas d'impasse, la médiation exécutoire serait imposée. Il s'agit de décider si le Conseil avait compétence pour rendre cette ordonnance. Pour comprendre ce qui a poussé le Conseil à rendre cette ordonnance et pour déterminer s'il avait compétence pour la rendre, il est nécessaire de faire un exposé assez détaillé des faits.

I. Les faits

La mine Giant est située à Yellowknife, ville d'environ 15 000 habitants des Territoires du Nord-Ouest. En novembre 1990, l'appelante, Royal Oak Mines Inc., en a fait l'acquisition. Il s'agit d'une mine d'or qui était exploitée depuis plus de 50 ans. Elle a été qualifiée avec raison de mine la plus complexe du Canada. Nombre des dangers inhérents à l'exploitation minière s'y trouvent certainement multipliés. Au cours des années 1940 et 1950, quand le prix de l'or était élevé, tout allait bien. Par la suite, la mine a acquis une notoriété à cause de sa faible productivité et des mauvaises relations du travail qui y régnaient. Elle a

this unhappy history the appellant was determined to turn things around and make the operation viable. Through the introduction of a new management style and a concerted effort to reduce costs wherever possible the appellant managed to reduce losses significantly in the first full year of operation. The company was less successful in improving its labour relations.

The hourly paid employees of Royal Oak employed at the Giant Mine are represented by the respondent Canadian Association of Smelter and Allied Workers, Local No. 4 (the "Union"). The Union has been the certified bargaining agent for some 240 employees at the Giant Mine since 1976. At the time the appellant acquired the mine it voluntarily recognized the Union and that it was bound by the existing collective agreement.

The Union was highly critical of the appellant's new management style and policies. In light of the tense nature of the working relationship the appellant was concerned about the difficult situation that would arise when the existing collective agreement expired in 1992 and hard bargaining would have to take place to reach a new agreement. In February 1992 the parties began the negotiations for a new collective agreement and in March the Federal Government appointed a conciliator to assist them.

Despite its initial concern, the company was pleasantly surprised by the reasonable approach taken by the union bargaining committee. The result was that, with the assistance of the conciliator, a tentative agreement was reached on April 18, 1992. However, the union membership voted by a margin of 83 percent to reject this agreement. This rejection "shocked and outraged" the appellant, whose management was not experienced in collective bargaining. The outcome of the rejection was that the employees voted to strike and were subsequently given notice of a lock-out. On May 22, 1992, work stopped at the mine and the next day, the appellant hired replacement workers to con-

finally été achetée par l'appelante dans ce qu'on a appelé des conditions de mise sous séquestre. Malgré ces déboires, l'appelante était déterminée à renverser la situation et à rendre la mine rentable. Grâce à un nouveau style de gestion et à des efforts concertés pour réduire les coûts autant que possible, l'appelante a réussi à diminuer sensiblement les pertes au terme du premier exercice. Elle a eu moins de succès sur le plan de l'amélioration des relations du travail.

Les travailleurs rémunérés à l'heure de Royal Oak qui travaillent à la mine Giant sont représentés par le syndicat intimé, l'Association canadienne des travailleurs de fonderie et ouvriers assimilés, section locale n° 4 (le «syndicat»). Le syndicat est l'agent négociateur accrédité de quelque 240 employés de la mine Giant depuis 1976. Au moment où elle s'est portée acquéreur de la mine, l'appelante a volontairement reconnu le syndicat et admis être liée par la convention collective existante.

Le syndicat a exprimé de vives critiques à l'égard du nouveau style de gestion et des nouvelles lignes de conduite. Étant donné ces relations tendues, l'appelante était inquiète au sujet de la situation difficile qui résulterait de l'expiration de la convention collective en 1992 et estimait que la conclusion d'une nouvelle convention nécessiterait des négociations serrées. En février 1992, les parties ont commencé à négocier et, en mars, le gouvernement fédéral a désigné un conciliateur pour les aider.

En dépit de son inquiétude initiale, l'entreprise a été agréablement surprise du caractère raisonnable des demandes présentées par le comité de négociation du syndicat. Tant et si bien qu'avec l'aide du conciliateur ils en sont arrivés à une entente de principe le 18 avril 1992. Toutefois, les membres du syndicat ont voté à 83 pour 100 contre l'entente. L'appelante, dont la direction avait peu d'expérience en matière de négociation collective, a été «étonnée et outrée» par ce rejet. Il s'en est suivi un vote de grève des employés, puis un avis de lock-out. Le 22 mai 1992, c'était l'arrêt de travail à la mine et, le lendemain, l'appelante embauchait des travailleurs de remplacement pour poursuivre l'ex-

tinue operations. The long and bitter dispute began. It continued for 18 months rancorously dividing the parties and seriously damaged the entire Yellowknife community.

9 During the course of the strike the appellant employed Pinkerton's of Canada as a private security force to deal with the frequent violence on the picket line which, on one occasion, developed into a full riot. Unfortunately, the sight of these guards in camouflage gear, accompanied by attack dogs, inflamed and maintained the passionate enmity of the strikers. In June 1992, an experienced federal mediation officer was appointed to assist the parties. However, attempts at mediating a resolution of the dispute in June and July were unsuccessful.

10 After it had studied reports and videos of the incidents of violence which occurred between June and September 1992, the appellant decided to terminate the employment of approximately 42 employees for their activities on the picket line. The number of dismissed employees eventually rose to 49. Most of the alleged misconduct occurred on June 14, 1992 when there was a brawl at the mine site. Some 151 charges were laid as a result of that day's events. Yet by November 2, 1993 only eight convictions had been entered, 16 matters remained pending and 127 of the charges had been either stayed, or withdrawn, or the accused persons had been acquitted or had been discharged at the preliminary inquiry.

11 The appellant took the position that it would not consider a process whereby the dismissed employees could be returned to work, nor was it willing to accept the inclusion of any form of a grievance arbitration clause for these workers in the new collective agreement. As a result, the issue of the dismissed employees became the greatest obstacle to the collective bargaining.

12 On September 18, 1992, there was an explosion in the mine and nine workers were killed. This act stretched to the limit the sorely tried patience of the people of Yellowknife. The far-reaching effects of the dispute, which extended well beyond just

exploitation. Un long et âpre conflit de travail venait de commencer. Il devait durer 18 mois, soulever le ressentiment chez les protagonistes et porter un dur coup à la collectivité entière de Yellowknife.

Durant la grève, l'appelante a retenu les services de Pinkerton's of Canada comme agence de sécurité privée à cause des nombreux incidents violents sur la ligne de piquetage qui ont dégénéré en émeute à un moment donné. Malheureusement, la vue de ces gardiens en tenue de camouflage accompagnés de chiens d'attaque a attisé et entretenu la colère et l'hostilité passionnée des grévistes. En juin 1992, un médiateur fédéral expérimenté a été chargé d'aider les parties. Toutefois, les tentatives faites en juin et juillet pour régler le différend par la médiation ont échoué.

Après avoir étudié les rapports et les films vidéo des actes de violence survenus entre juin et septembre 1992, l'appelante a décidé de congédier quelque 42 employés pour leurs activités sur la ligne de piquetage. Le nombre d'employés renvoyés a fini par atteindre 49. La plupart des actes répréhensibles reprochés ont été commis le 14 juin 1992, au moment d'une rixe à la mine. Quelque 151 accusations ont été portées relativement aux faits qui ont eu lieu ce jour-là. Et pourtant, le 2 novembre 1993, seulement huit déclarations de culpabilité avaient été inscrites, 16 affaires étaient en instance et 127 accusations avaient été l'objet soit d'un arrêt ou d'un retrait des procédures, soit d'un acquittement ou d'une libération à l'enquête préliminaire.

L'appelante a affirmé qu'elle ne considérerait aucun processus au terme duquel les employés congédiés pourraient être réintégrés et elle n'était pas disposée non plus à accepter l'insertion dans la convention collective d'une clause d'arbitrage des griefs visant ces travailleurs. En conséquence, la question des employés congédiés est devenue le principal obstacle à la négociation collective.

Le 18 septembre 1992, une explosion s'est produite dans la mine, tuant neuf employés. Par suite de cet acte, la patience des habitants de Yellowknife, déjà mise à rude épreuve, a atteint ses limites. Le conflit n'a pas touché que les parties en

the parties involved, must be understood in the context of the community. Yellowknife, a relatively isolated town, has a population of roughly 15,000. Some of the employment in the area is transient. Yet, there exists a core of residents who have deep roots in the community. Mining comprises a very significant part of the industry and economy of the area and the miners and their families tend to form a close knit social group. The Mayor of Yellowknife, Pat McMahon, described her community as "a community of neighbourhoods". A professor, Dr. Nightingale, who prepared a report on the dispute, concluded that "[m]inor events in the community are felt by many; significant events, such as the strike at Royal Oak touch the lives of everyone". He further observed that the hostile climate which permeated the situation was such that "beatings, murders, death threats and bomb threats have ruptured the life of the mine and the community". The severity of the dispute's impact on the community ultimately led the Mayor to write to the then Prime Minister, requesting her to do whatever it would take to get the dispute settled.

Following the explosion a striking member of the bargaining unit was charged and convicted of murder. Approximately a week after the explosion, the Minister of Human Resources and Labour suggested that the parties agree to a process of voluntary binding arbitration as a way of resolving the dispute. Despite all the violence and tragedy, the parties remained intransigent and rejected this suggestion. Accordingly, on September 30, 1992, the Minister appointed two special mediators, Messrs. Ready and Munroe, to inquire into the labour dispute and assist the parties in negotiating a settlement of the dispute and the renewal of the collective agreement. The special mediators met with representatives of the parties and, on October 30, 1992, they submitted an interim report to the Minister and the parties.

cause; ses répercussions ont eu une portée considérable qui s'explique par la situation de la collectivité. Yellowknife, qui est assez isolée, compte environ 15 000 habitants. Une partie des emplois dans la région sont occupés par des travailleurs migrants. Néanmoins, un noyau de résidents appartiennent à des familles solidement enracinées. L'exploitation minière représente une partie très importante de l'industrie et de l'économie de la région, et les mineurs et leurs familles ont tendance à former une communauté très unie. La mairesse de la ville, Pat McMahon, a décrit la collectivité comme une [TRADUCTION] «communauté de voisins». Le professeur Nightingale, qui a rédigé un rapport sur le conflit, a conclu que [TRADUCTION] «[l]es incidents mineurs dans la collectivité sont ressentis par un grand nombre; les incidents importants comme la grève à la Royal Oak affectent tout le monde». Il a fait remarquer en outre que le climat d'hostilité dans lequel baignait la situation était tel que [TRADUCTION] «les tabassages, les meurtres, les menaces de mort et les alertes à la bombe ont gravement perturbé la vie de la mine et de la collectivité». La gravité de l'impact du conflit sur la collectivité a finalement amené la mairesse à écrire à la première ministre d'alors pour la prier de prendre toute mesure utile pour régler le conflit.

Par suite de l'explosion, un gréviste appartenant à l'unité de négociation a été inculpé et déclaré coupable de meurtre. Environ une semaine après l'explosion, le ministre du Développement des ressources humaines et du Travail a suggéré aux parties d'accepter un processus d'arbitrage exécutoire afin de régler le conflit. Malgré toute la violence et la tragédie, les parties sont restées intransigeantes et ont repoussé cette suggestion. Par conséquent, le 30 septembre 1992, le ministre a chargé deux médiateurs spéciaux, MM. Ready et Munroe, d'étudier le conflit de travail et d'aider les parties à négocier un règlement et à renouveler la convention collective. Les médiateurs spéciaux ont rencontré les représentants des parties et, le 30 octobre 1992, ont présenté un rapport provisoire au ministre et aux parties.

14

On November 25, 1992, these very experienced special mediators submitted a second interim report, identifying six special circumstances which made this the most difficult labour dispute they had ever witnessed. The Union accepted the report and the recommendations of the mediators, but the appellant rejected it. The next strategy adopted by the Minister was to appoint, on December 22, 1992, Messrs. Ready and Munroe as an Industrial Inquiry Commission, pursuant to s. 108 of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.

15

Meanwhile, an employee association (the "GMEA"), composed of replacement workers and a small number of members of the respondent Union who had crossed the picket line, had begun an organizing effort in an attempt to displace the respondent Union. On January 11, 1993, the GMEA filed an application for certification with the Canada Labour Relations Board to replace the respondent as the certified bargaining agent. On January 29 and 30, 1993, the Industrial Inquiry Commission held formal hearings. The appellant refused to advance a bargaining position until the Board issued its determination of the employee certification application. Accordingly, the bargaining process led by the Industrial Inquiry Commission was adjourned from February 24, 1993 until May 14, 1993. On May 5, 1993, the Board dismissed the application for certification: 92 di 1. The GMEA later filed a second application for certification, but it too was rejected by the Board on June 30, 1993. On October 26, 1993 the Board issued a third decision explaining that the GMEA's certification application was rejected on the basis that the Board found the association to be employer dominated within the meaning of s. 25 of the *Canada Labour Code*: 93 di 14. The repeated attempts to have GMEA certified delayed the collective bargaining process and must have further aggravated the rancorous situation.

Le 25 novembre 1992, ces médiateurs spéciaux très expérimentés ont soumis un deuxième rapport provisoire dans lequel ils faisaient mention de six circonstances particulières qui faisaient de ce conflit de travail le plus difficile dont ils aient jamais été témoins. Le syndicat a accepté le rapport et les recommandations des médiateurs, mais l'appelante les a rejetés. La stratégie du ministre a consisté ensuite à désigner, le 22 décembre 1992, MM. Ready et Munroe responsables d'une commission d'enquête sur les relations du travail en application de l'art. 108 du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.

Entre temps, une association d'employés (la «GMEA»), composée de travailleurs de remplacement et d'un petit nombre de membres du syndicat intimé qui avaient traversé la ligne de piquetage, avait commencé à s'organiser dans le but d'évincer le syndicat intimé. Le 11 janvier 1993, la GMEA a déposé une demande d'accréditation au Conseil canadien des relations du travail en vue de remplacer l'intimé comme agent négociateur accrédité. Les 29 et 30 janvier 1993, la commission d'enquête sur les relations du travail a tenu des audiences formelles. L'appelante a refusé d'y présenter une position de négociation tant que le Conseil n'aurait pas statué sur la demande d'accréditation. En conséquence, le processus de négociation sous la direction de la commission d'enquête sur les relations du travail a été ajourné du 24 février 1993 au 14 mai 1993. Le 5 mai 1993, le Conseil a rejeté la demande d'accréditation: 92 di 1. La GMEA a ensuite déposé une deuxième demande d'accréditation, mais elle a aussi été rejetée par le Conseil le 30 juin 1993. Le 26 octobre 1993, le Conseil a rendu une troisième décision expliquant que la demande d'accréditation de la GMEA avait été rejetée parce que, de l'avis du Conseil, l'association était trop dominée par l'employeur au sens de l'art. 25 du *Code canadien du travail*: 93 di 14. Les tentatives répétées pour faire accréditer la GMEA ont retardé le processus de négociation collective et ont dû exacerber le ressentiment.

16

On May 25, 1993, with the dispute still continuing, the respondent Union filed a complaint

Le 25 mai 1993, pendant que le conflit se poursuivait, le syndicat intimé a déposé une plainte

against the appellant pursuant to s. 50(a) of the *Canada Labour Code*, alleging that the appellant had failed to bargain in good faith and to make every reasonable effort to enter into a collective agreement. While the complaint was pending, the Industrial Inquiry Commissioners proposed to the parties a process of binding recommendation to facilitate the resolution of the labour dispute. While the Union agreed to the process, the appellant took the position that the only matter it would agree to submit to binding recommendation was the duration of the collective agreement which it hoped would be for five to seven years or for the balance of the life of the mine.

As a result of the appellant's rejection of the Industrial Inquiry process the Commissioners twice requested the appellant to provide a detailed written statement of its current position on all outstanding issues. The Commissioners indicated that without some submission or position put forward by the appellant they could go no further and that a final report would be forthcoming. The appellant refused to provide the requested statement or submission. As a result, on September 13, 1993, the Industrial Inquiry Commissioners issued their final report to the Minister and the parties. It included comprehensive recommendations for the resolution of the dispute. On September 28, 1993, the Union notified the Minister that it accepted the final report and recommendations. However, the appellant rejected it.

On November 11, 1993, the Canada Labour Relations Board found that the appellant had failed to bargain in good faith as required by s. 50 of the Code and therefore, allowed the Union's complaint. This marked the fifth decision of the Board arising from the dispute. As a remedy, the Board directed that the appellant table an offer based on the tentative agreement which the appellant had offered on April 18, 1992, excluding the four issues on which the appellant had changed its position and the issue as to the term of the agreement. As well, the Board added a back-to-work protocol encompassing a standard grievance arbitration procedure for the dismissed employees. With respect

contre l'appelante conformément à l'al. 50a) du *Code canadien du travail*, alléguant qu'elle n'avait pas négocié de bonne foi et n'avait pas fait tous les efforts raisonnables pour conclure une convention collective. Alors que la plainte était pendante, les membres de la commission d'enquête sur les relations du travail ont proposé aux parties un processus de recommandation exécutoire pour faciliter le règlement du conflit de travail. Le syndicat a accepté le processus, mais l'appelante a affirmé que le seul point qu'elle accepterait de soumettre à une recommandation exécutoire était la durée de la convention collective qu'elle espérait voir fixée à une période de cinq à sept ans ou au reste de la durée de vie de la mine.

Par suite du rejet par l'appelante du processus proposé par la commission d'enquête, les commissaires ont demandé par deux fois à l'appelante de leur fournir un énoncé écrit et détaillé de sa position sur toutes les questions non réglées. Les commissaires ont indiqué que si l'appelante ne présentait pas d'exposé ou de position, ils ne pourraient pas poursuivre leur travail et présenteraient un rapport final. L'appelante a refusé de faire connaître sa position. En conséquence, le 13 septembre 1993, la commission d'enquête a soumis son rapport final au ministre et aux parties. Il contenait des recommandations globales tendant au règlement du conflit. Le 28 septembre 1993, le syndicat a avisé le ministre qu'il acceptait le rapport final et les recommandations. L'appelante les a cependant rejetés.

Le 11 novembre 1993, le Conseil canadien des relations du travail a conclu que l'appelante n'avait pas négocié de bonne foi comme l'exige l'art. 50 du Code et a donc fait droit à la plainte du syndicat. C'était là la cinquième décision du Conseil concernant le conflit. Comme réparation, le Conseil a ordonné à l'appelante de déposer une offre fondée sur l'entente de principe qu'elle avait proposée le 18 avril 1992, en en excluant les quatre points à propos desquels elle avait modifié sa position et la question de la durée de la convention. De plus, le Conseil a ajouté un protocole de retour au travail renfermant une procédure normale d'arbitrage des griefs pour les employés congédiés.

to the unresolved issues the parties were given an additional 30 days to bargain with the aim of resolving the issues, following which there would be mediation to finality. The Board ordered the appellant to offer the collective agreement for a term of three years.

19

The labour dispute ended when the collective agreement tabled by the appellant was ratified by the Union's membership. In December 1993, the locked out and striking employees, except those who had been dismissed, were recalled to work at the mine site. The grievance arbitration process for the dismissed employees commenced in January 1994 and lasted five months. The result of the hearing was that 44 employees were reinstated and/or awarded severance pay, or were simply awarded severance pay, only three dismissals were upheld and two cases were adjourned indefinitely.

20

On March 24, 1994, the Federal Court of Appeal dismissed the appellant's application for judicial review of the decision of the Canada Labour Relations Board: (1994), 167 N.R. 234, [1994] N.W.T.R. 179. The appellant brought this appeal from that decision.

II. Decisions Below

Canada Labour Relations Board (1993), 93 di 21

21

After eight days of evidence, the panel of the Board hearing the matter unanimously concluded that the employer had failed to fulfil its obligation required by s. 50 of the *Canada Labour Code* in three ways. Firstly, the appellant, by refusing to agree to any provision for the arbitration of questions arising from the discharge of the 45 employees, and the refusal to permit them to return to work under any circumstances, placed an improper precondition on bargaining. The Board found that the appellant's position on this issue had "blocked bargaining completely" (p. 27). Secondly, the appellant had breached the duty to bargain in good faith by demanding a probationary clause for returning employees. The Board found that this demand was contrary to public policy and offended

Quant aux questions non réglées, un délai additionnel de 30 jours a été accordé aux parties pour négocier un règlement, sans quoi il y aurait médiation exécutoire. Le Conseil a ordonné à l'appelante d'offrir une convention collective de trois ans.

Le conflit de travail a pris fin quand la convention collective déposée par l'appelante a été ratifiée par les syndiqués. En décembre 1993, les employés en lock-out et en grève, sauf ceux qui avaient été congédiés, ont été rappelés au travail à la mine. Le processus d'arbitrage des griefs pour les employés congédiés a commencé en janvier 1994 et a duré cinq mois. Par suite des audiences, 44 employés ont été réintégrés et ont reçu une indemnité de départ, ou ont simplement reçu une indemnité de départ; seulement trois congédiements ont été maintenus et deux cas ont été ajournés indéfiniment.

Le 24 mars 1994, la Cour d'appel fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision du Conseil canadien des relations du travail présentée par l'appelante: (1994), 167 N.R. 234, [1994] N.W.T.R. 179. Celle-ci a formé le présent pourvoi contre cet arrêt.

II. Décisions des juridictions inférieures

Conseil canadien des relations du travail (1993), 93 di 21

Après huit jours d'audience, la formation du Conseil qui a entendu l'affaire a conclu à l'unanimité que l'employeur n'avait pas rempli son obligation prescrite par l'art. 50 du *Code canadien du travail* sous trois aspects. Premièrement, en refusant d'accepter toute clause d'arbitrage pour les questions relatives au congédiement des 45 employés et en s'opposant à leur retour au travail à quelque condition que ce soit, l'appelante a assujéti la négociation à une condition illégitime. Le Conseil a conclu que la position de l'appelante sur ce point avait «provoqué un blocage complet des négociations» (p. 27). Deuxièmement, l'appelante avait manqué à l'obligation de négocier de bonne foi en exigeant une clause relative à une période probatoire pour les employés qui reprenaient le tra-

established labour principles. Finally, the appellant's refusal to negotiate with the respondent Union pending the results of the GMEA certification application was also found to be unlawful and that it had delayed collective bargaining between the parties. The Board chose to intervene on the first violation only. The members concluded (at p. 28) that:

One of the consequences of the parties' failures to comply with section 50 is that no collective agreement has been reached, where one could have been reached, and in our view would have been reached were it not for those failures, and that consequence is, in the instant case, one that is adverse to the fulfilment of the objectives of the Code.

The Board found that the usual procedure following the dismissal of employees for misconduct during a strike is to provide a procedure in the new collective agreement for determining the claims that the dismissals were not for just cause. The Board determined that, by refusing even to negotiate on this important issue, the appellant had placed "an improper precondition on the resumption of bargaining" (p. 24). This constituted a failure to bargain in good faith.

The Board noted that the appellant's concern for the safety of the other employees, if the dismissed employees were to return to work, was a "sincerely and deeply held" position. Nevertheless, the Board decided that it was inappropriate, in the collective bargaining context, for the appellant to be both accuser and judge of the dismissed employees' claims. Instead, a proper grievance arbitration process was required.

The Board noted that the Union, too, had been guilty of bad faith bargaining, but found that it was not necessary to deal with this, as no complaint had been brought by the appellant against the Union. The Board, in considering the issue of remedy and its powers under s. 99(2) of the Code, acknowledged that it should be careful to limit its intervention in the parties' negotiations. However,

vail. Le Conseil a décidé que cette exigence était contraire à la politique d'intérêt public et contrevenait aux principes établis en matière de relations du travail. Enfin, il a jugé illicite le refus de l'appelante de négocier avec le syndicat intimé en attendant l'issue de la demande d'accréditation de la GMEA et conclu que ce refus avait retardé la négociation collective. Le Conseil a choisi de n'intervenir que par rapport à la première violation. Les membres ont conclu (à la p. 28):

L'un des effets des violations par les parties de l'article 50 a été d'empêcher qu'une convention collective soit conclue alors qu'elle aurait pu l'être et qu'elle l'aurait été à notre avis, n'eût été de ces violations. En l'espèce, cet effet nuit à la réalisation des objectifs du Code.

Le Conseil a décidé que la façon de procéder habituelle en cas de congédiement d'employés pour leur conduite répréhensible durant une grève était de prévoir dans la nouvelle convention collective une procédure en vue de trancher les allégations de congédiement illégitime. Le Conseil a conclu que, en refusant même de négocier sur ce point important, l'appelante avait imposé «une condition préalable qui n'était pas propice à la reprise des négociations» (p. 24). Elle avait ainsi manqué à son obligation de négocier de bonne foi.

Le Conseil a fait observer que l'inquiétude de l'appelante au sujet de la sécurité des autres employés, si les employés congédiés étaient réintégrés, procédait «d'une conviction profonde». Néanmoins, le Conseil a décidé qu'il ne convenait pas, dans le contexte de la négociation collective, que l'appelante soit à la fois accusateur et juge en ce qui concerne les litiges découlant des congédiements. Il s'imposait plutôt de prévoir un mécanisme approprié de règlement des griefs.

Le Conseil a signalé que le syndicat avait également manqué à son devoir de négocier de bonne foi, mais il a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'étudier ce point car l'appelante n'avait pas porté plainte contre le syndicat. Quant à la question de la réparation et des pouvoirs que le par. 99(2) du Code lui confère, le Conseil a reconnu qu'il devait tenter de limiter son intervention dans les négocia-

22

23

24

in this case, the Board decided that to issue the usual remedy of a cease and desist order, or a direction to the parties to bargain, would be "unrealistic and even a cruel waste of time" (p. 28). It put forward the position in this way (at p. 29):

Given that these parties have exhausted all possible sources of assistance — conciliation, mediation, ministerial intervention and an industrial inquiry commission, and given the damage to the community which their intransigence has caused, we consider that it would be wrong to prolong this agony further.

25

The Board will normally order the company to present to the Union, for ratification, an offer similar to its "last offer" from which any improper or illegal demands are removed. In this case, no complete last offer by the parties could be clearly identified. The main component of the remedial order which the Board issued was that the appellant table, with the respondent Union as its formal offer of a collective agreement, the tentative agreement, which constituted the last offer which it made to the Union. Four items of the tentative agreement were excepted. The Union had initially rejected the tentative agreement of April 18, 1992, but had since accepted it. The Union was to be given an opportunity to ratify this offer. Failing ratification, the parties were directed to meet and make every reasonable effort to enter into a collective agreement.

26

The four items excluded from the agreement, dealt with transportation, statutory holidays, an aspect of wages and safety inspections. They were to be the subject of negotiations between the parties for 30 days. Failing agreement on these items, the matters would be referred to the special mediators for mediation to finality. Two other items included in the formal offer were a three-year duration clause for the collective agreement with a provision to facilitate the establishment of a successor agreement; and a back-to-work protocol, with a process for expedited grievance arbitration for the dismissed employees.

tions des parties. Toutefois, en l'espèce, le Conseil a décidé qu'il serait «irréaliste» de rendre l'habituelle ordonnance de ne pas faire, ou ordonnance d'interdiction, ou d'enjoindre aux parties de négocier «et même que cela entraînerait un cruel gaspillage de temps» (p. 28). Il s'est exprimé dans ces termes (à la p. 29):

Étant donné que les parties ont épuisé toutes les voies d'assistance qui s'offraient à elles (conciliation, médiation, intervention du Ministre et commission d'enquête sur les relations du travail), et compte tenu des torts subis par la collectivité du fait de leur intransigence, nous sommes d'avis que ce serait une erreur de laisser la situation se prolonger davantage.

En temps normal, le Conseil aurait ordonné à l'entreprise de soumettre à la ratification du syndicat une offre semblable à sa «dernière offre», amputée de ses exigences inadéquates ou illégales. Dans le cas présent, aucune dernière offre complète ne pouvait être déterminée clairement. Le principal élément de la réparation ordonnée par le Conseil obligeait l'appelante à déposer à titre d'offre officielle de convention collective auprès du syndicat l'entente de principe qui constituait sa dernière offre faite au syndicat, à l'exception de quatre points de cette entente. Le syndicat avait d'abord rejeté l'entente de principe du 18 avril 1992, mais l'avait acceptée depuis. Le syndicat devait avoir la possibilité de ratifier cette offre. À défaut de ratification, il était ordonné aux parties de se rencontrer et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective.

Les quatre points exclus de la convention concernaient le transport, les jours fériés, un aspect des salaires et les inspections de sécurité. Ils devaient faire l'objet de négociations entre les parties durant 30 jours. En l'absence de règlement de ces points, ils devaient être renvoyés aux médiateurs spéciaux pour qu'il y ait médiation exécutoire. Deux autres points ont été insérés dans l'offre officielle: une clause fixant à trois ans la durée de la convention et comprenant une disposition destinée à faciliter la conclusion de la prochaine convention, et un protocole de retour au travail, comportant une procédure d'arbitrage accéléré des griefs des employés congédiés.

Federal Court of Appeal (1994), 167 N.R. 234

The Federal Court of Appeal dismissed the appellant's application for judicial review of the decision of the Canada Labour Relations Board. Hugessen J.A., writing on behalf of the court, considered the manner in which the Board arrived at the remedial order. He noted that the Board took into account the long and bitter history of the negotiations, and gave careful consideration to the report and recommendations of the Industrial Inquiry Commission. Hugessen J.A. also observed that this panel of Board members "had acquired an intimate knowledge of the course of negotiations between the parties" (p. 237) through the four other decisions it had already rendered during the dispute. Hugessen J.A. noted further that the Board did not lightly approach its task of fashioning an appropriate remedy; rather, it paid particular attention to the powers ascribed to it under s. 99 for addressing violations of the Code. Hugessen J.A. then reviewed the particulars of the Board's final order.

With respect to the Board's finding that the appellant had breached the duty to bargain in good faith and make every reasonable effort to reach a collective agreement Hugessen J.A. concluded that the Board's conclusions were not so patently unreasonable as to amount to an excess of jurisdiction. He reasoned that a finding of bad faith "necessarily involves drawing inferences from conduct and interpreting words and gestures as having a meaning and a purpose different from what would appear on the surface" (p. 237). He added that no party will admit that it bargained in bad faith. Therefore, the Board, which heard the evidence, must be left to decipher the true intentions and state of mind of the parties. He therefore refused to interfere with the Board's findings in this regard.

As far as the remedy granted by the Board was concerned, Hugessen J.A. was satisfied that there was a rational connection between the consequence of the breach, namely, the failure to reach

Cour d'appel fédérale (1994), 167 N.R. 234

La Cour d'appel fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision du Conseil canadien des relations du travail présentée par l'appelante. Au nom de la Cour, le juge Hugessen a examiné comment le Conseil en était arrivé à la réparation ordonnée. Il a fait observer que le Conseil avait tenu compte du fait que les négociations avaient été longues et amères, et examiné attentivement le rapport et les recommandations de la commission d'enquête sur les relations du travail. Le juge Hugessen a également fait remarquer que les membres constituant cette formation du Conseil «étaient bien au courant de l'évolution des négociations entre les parties» (p. 237), ayant été appelés à rendre quatre autres décisions concernant le conflit. Il a signalé en outre que le Conseil n'avait pas entrepris à la légère sa tâche de concevoir une réparation convenable, ayant plutôt fait tout particulièrement attention aux pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 99 à l'égard des violations du Code. Le juge Hugessen a ensuite étudié en détail l'ordonnance définitive du Conseil.

Quant à la conclusion du Conseil selon laquelle l'appelante avait manqué à son obligation de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective, le juge Hugessen a statué qu'elle n'était pas manifestement déraisonnable au point de constituer un exercice abusif de sa compétence. À son avis, pour décider qu'une partie a négocié de mauvaise foi, «il faut nécessairement tirer des conclusions au sujet de la conduite de la partie en question et dire que certains mots et gestes ont un sens et un objet différents de ce qu'ils ont en apparence» (p. 237). Il a ajouté qu'aucune partie n'admettra avoir négocié de mauvaise foi. En conséquence, il convient de laisser au Conseil, qui a entendu la preuve, le soin de déchiffrer les intentions et l'état d'esprit véritables des parties. Il a donc refusé de modifier les conclusions de fait tirées par le Conseil sur cette question.

En ce qui a trait à la réparation accordée par le Conseil, le juge Hugessen était convaincu qu'il y avait un lien rationnel entre la conséquence de la violation, soit l'omission de conclure une entente,

an agreement, and the remedy provided by the order. He deferred to the Board's expertise and experience in fashioning remedies and held that the specific order imposed by the Board was a matter falling within the tribunal's discretion. Hugessen J.A. was sensitive to the broad nature of the Board's order, and observed that (at p. 237):

Certainly, there can be no doubt that the Board was extremely conscious that its intervention was at the extreme limits of the permissible and that it was only because of the unique, and indeed, tragic history of the relations between the parties that it was prepared to place such serious restraints upon their ability to bargain freely.

30 He noted that, ultimately, the Board's order resulted in the appellant's having to table an agreement based on the recommendations of the Industrial Inquiry Commission. The principal reason for the appellant's rejecting the recommendations of the Commission was the presence of an arbitration clause which could be utilized by the dismissed employees. This was the very basis on which the appellant had breached the duty to bargain in good faith. Therefore, an agreement which was substantially agreeable to both parties, but included a term which eliminated the bargaining obstacle, was a remedy with a clear linear connection to the breach and its consequences.

III. Relevant Statutory Provisions

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2

[Preamble]

WHEREAS there is a long tradition in Canada of labour legislation and policy designed for the promotion of the common well-being through the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes;

AND WHEREAS Canadian workers, trade unions and employers recognize and support freedom of association and free collective bargaining as the bases of effective industrial relations for the determination of

et la réparation prévue par l'ordonnance. Il a déféré à l'expérience et à la compétence du Conseil dans ce domaine et conclu que l'ordonnance rendue par celui-ci relevait de son pouvoir discrétionnaire. Il a tenu compte de la portée considérable de l'ordonnance du Conseil et fait observer (à la p. 237):

Le Conseil était certainement bien conscient du fait que son intervention se situait à la limite extrême de ses pouvoirs et ce n'est qu'en raison de l'histoire unique, voire tragique des relations entre les parties qu'il était prêt à imposer des restrictions aussi importantes en ce qui a trait à leur capacité de négocier librement.

Il a fait remarquer qu'en définitive l'ordonnance du Conseil obligeait l'appelante à déposer une convention fondée sur les recommandations de la commission d'enquête sur les relations du travail. La principale raison pour laquelle l'appelante avait rejeté ces recommandations était la présence d'une clause d'arbitrage que pouvaient invoquer les employés congédiés. C'est le motif même pour lequel il a été jugé que l'appelante n'avait pas négocié de bonne foi. Par conséquent, une convention que les deux parties considéraient comme acceptable en substance, mais qui renfermait une condition qui supprimait l'obstacle à la négociation, était une réparation qui avait un lien clair avec la violation et ses conséquences.

III. Les dispositions législatives pertinentes

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2

[Préambule]

Attendu:

qu'il est depuis longtemps dans la tradition canadienne que la législation et la politique du travail soient conçues de façon à favoriser le bien-être de tous par l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends;

que les travailleurs, syndicats et employeurs du Canada reconnaissent et soutiennent que la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont les fondements de relations du travail fructueuses permettant

good working conditions and sound labour-management relations;

d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations entre travailleurs et employeurs;

AND WHEREAS the Parliament of Canada desires to continue and extend its support to labour and management in their cooperative efforts to develop good relations and constructive collective bargaining practices, and deems the development of good industrial relations to be in the best interests of Canada in ensuring a just share of the fruits of progress to all;

que le Parlement du Canada désire continuer et accentuer son appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends, et qu'il estime que l'établissement de bonnes relations du travail sert l'intérêt véritable du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès . . .

22. (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 the *Federal Court Act* on the grounds referred to in paragraph 18.1(4)(a), (b) or (e) of that Act.

22. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, les ordonnances ou les décisions du Conseil sont définitives et ne sont susceptibles de contestation ou de révision par voie judiciaire que pour les motifs visés aux alinéas 18.1(4)a), b) ou e) de la *Loi sur la Cour fédérale* et dans le cadre de cette loi.

(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

(2) Sauf exception prévue au paragraphe (1), l'action — décision, ordonnance ou procédure — du Conseil, dans la mesure où elle est censée s'exercer dans le cadre de la présente partie, ne peut, pour quelque motif, y compris celui de l'excès de pouvoir ou de l'incompétence à une étape quelconque de la procédure:

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

a) être contestée, révisée, empêchée ou limitée;

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

b) faire l'objet d'un recours judiciaire, notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition ou de *quo warranto*.

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.

50. Where notice to bargain collectively has been given under this Part,

50. Une fois l'avis de négociation collective donné aux termes de la présente partie, les règles suivantes s'appliquent:

(a) the bargaining agent and the employer, without delay, but in any case within twenty days after the notice was given unless the parties otherwise agree, shall

a) sans retard et, en tout état de cause, dans les vingt jours qui suivent ou dans le délai éventuellement convenu par les parties, l'agent négociateur et l'employeur doivent:

(i) meet and commence, or cause authorized representatives on their behalf to meet and commence, to bargain collectively in good faith, and

(i) se rencontrer et entamer des négociations collectives de bonne foi ou charger leurs représentants autorisés de le faire en leur nom;

(ii) make every reasonable effort to enter into a collective agreement;

(ii) faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective;

97. (1) Subject to subsections (2) to (5), any person or organization may make a complaint in writing to the Board that

(a) an employer, a person acting on behalf of an employer, a trade union, a person acting on behalf of a trade union or an employee has contravened or failed to comply with . . . section . . . 50 . . .

98. (1) Subject to subsection (3), on receipt of a complaint made under section 97, the Board may assist the parties to the complaint to settle the complaint and shall, where it decides not to so assist the parties or the complaint is not settled within a period considered by the Board to be reasonable in the circumstances, hear and determine the complaint.

99. (1) Where, under section 98, the Board determines that a party to a complaint has contravened or failed to comply with subsection 24(4) or 34(6) or section 37, 50, 69, 94, 95 or 96, the Board may, by order, require the party to comply with or cease contravening that subsection or section . . .

(2) For the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of this Part, the Board may, in respect of any contravention of or failure to comply with any provision to which subsection (1) applies and in addition to or in lieu of any other order that the Board is authorized to make under that subsection, by order, require an employer or a trade union to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer or trade union to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of the contravention or failure to comply that is adverse to the fulfilment of those objectives.

IV. Analysis

This appeal raises two key issues:

1. Was the respondent Board's finding that the appellant had engaged in bad faith bargaining patently unreasonable?
2. Did the respondent Board exceed its jurisdiction in respect of its remedial order?

A. *The Jurisdiction of the Canada Labour Relations Board*

97. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (5), toute personne ou organisation peut adresser au Conseil, par écrit, une plainte reprochant:

a) soit à un employeur, à quiconque agit pour le compte de celui-ci, à un syndicat, à quiconque agit pour le compte de celui-ci ou à un employé d'avoir manqué ou contrevenu aux [. . .] articles [. . .] 50 . . .

98. (1) Sous réserve du paragraphe (3), le Conseil peut, sur réception d'une plainte présentée au titre de l'article 97, aider les parties à régler le point en litige; s'il décide de ne pas le faire ou si les parties ne sont pas parvenues à régler l'affaire dans le délai qu'il juge raisonnable dans les circonstances, il l'instruit lui-même.

99. (1) S'il décide qu'il y a eu violation des paragraphes 24(4) ou 34(6) ou des articles 37, 50, 69, 94, 95 ou 96, le Conseil peut, par ordonnance, enjoindre à la partie visée par la plainte de cesser de contrevenir à ces dispositions ou de s'y conformer . . .

(2) Afin d'assurer la réalisation des objectifs de la présente partie, le Conseil peut rendre, en plus ou au lieu de toute ordonnance visée au paragraphe (1), une ordonnance qu'il est juste de rendre en l'occurrence et obligeant l'employeur ou le syndicat à prendre des mesures qui sont de nature à remédier ou à parer aux effets de la violation néfastes à la réalisation de ces objectifs.

IV. Analyse

Le présent pourvoi soulève deux questions principales:

1. La conclusion du Conseil intimé selon laquelle l'appelante n'a pas négocié de bonne foi était-elle manifestement déraisonnable?
2. Le Conseil intimé a-t-il excédé sa compétence en rendant son ordonnance réparatrice?

A. *La compétence du Conseil canadien des relations du travail*

(1) Standard of Review on the Finding of Bad Faith Bargaining

What should be the standard of review of the finding of the Canada Labour Relations Board that the appellant failed to bargain in good faith? There are several grounds which can be used as the basis for concluding that the decision of the Board on this issue need not be correct. Rather, it must be upheld, unless it can be found to be patently unreasonable. This is properly a very deferential standard. See *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941. The first and primary indication that this is the requisite degree of deference is given by the provisions of the *Canada Labour Code*. Section 50(a) of the Code provides that the parties have a duty to bargain in good faith and to make a reasonable effort to enter into a collective agreement. Section 97(1) of the same Code provides that either party may make a complaint to the Board that the other parties failed to comply with the requirement to bargain in good faith. Section 98(1) provides that the Board may assist the parties to settle the complaint or hear and determine the complaint. Lastly, s. 22(1) of the Code provides that the decision of the Board is final and is not to be questioned or reviewed in any court subject to the exceptions set out in s. 18.1(4)(a), (b) or (e) of the *Federal Court Act* which are not applicable in this case.

It is clear then that the question as to whether or not the parties bargained in good faith is one which falls squarely within the jurisdiction of the Board. This is a matter that has been assigned to the Board by Parliament in its enabling legislation. This would be sufficient in itself to determine that the Board's decision should not be the subject of court interference unless it is patently unreasonable.

Yet, there are other factors which also point to this degree of deference being appropriate. The expertise and experience of the members of the Board in the difficult and sensitive field of labour relations demonstrates that the Board is best suited to resolve this very issue. Moreover, whether or not a party has bargained in good faith is primarily

(1) La norme de contrôle quant à la conclusion qu'une partie n'a pas négocié de bonne foi

Quelle doit être la norme de contrôle applicable à la conclusion du Conseil canadien des relations du travail selon laquelle l'appelante n'a pas négocié de bonne foi? Plusieurs motifs peuvent nous autoriser à conclure qu'il n'est pas nécessaire que la décision du Conseil sur ce point soit correcte. Elle doit être confirmée, à moins d'être jugée manifestement déraisonnable. La norme doit à juste titre être celle du plus haut degré de retenue. Voir *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941. La première et principale indication qu'il s'agit là du degré de retenue exigé se trouve dans le *Code canadien du travail*. L'alinéa 50a) du Code dispose que les parties ont l'obligation de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. Le paragraphe 97(1) du Code porte que chacune des parties peut adresser au Conseil une plainte reprochant à l'autre d'avoir manqué à l'obligation de négocier de bonne foi. Le paragraphe 98(1) dit que le Conseil peut aider les parties à régler l'affaire ou l'instruire lui-même. Enfin, le par. 22(1) du Code dispose que la décision du Conseil est définitive et n'est pas susceptible de contestation ou de révision par voie judiciaire, sous réserve des exceptions prévues aux al. 18.1(4)a), b) ou e) de la *Loi sur la Cour fédérale*, lesquelles ne sont pas applicables en l'espèce.

De toute évidence, donc, la question de savoir si les parties ont négocié de bonne foi ressortit incontestablement au Conseil. Cette compétence lui a été attribuée par sa loi habilitante. Ce motif suffirait en soi pour que l'on puisse conclure que la décision du Conseil ne doit pas être modifiée par une cour de justice, sauf si elle est manifestement déraisonnable.

Pourtant, d'autres facteurs tendent à montrer que c'est le degré de retenue qui convient. La compétence et l'expérience des membres du Conseil dans le domaine difficile et délicat des relations du travail sont la preuve que le Conseil est le mieux placé pour trancher la question en litige. De plus, la question de savoir si les parties ont négocié de

32

33

34

a question of fact which the Board is well qualified to determine. See for example the reasons of Dickson J. (as he then was) dissenting, but not on this point, in *Canadian Union of Public Employees v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*, [1983] 2 S.C.R. 311 (the “Digby School Board” case), at p. 342.

bonne foi est avant tout une question de fait qu’il est tout à fait compétent pour trancher. Voir, par exemple, les motifs du juge Dickson (plus tard Juge en chef), dissident, mais non sur ce point, dans *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse)*, [1983] 2 R.C.S. 311 (l’arrêt «*Commission scolaire de Digby*»), à la p. 342.

35

Further, the importance and significance that should be attached to the Board’s expertise has been recognized by Parliament in the wording of the strong privative clause set out in s. 22. Ever since the decision was rendered in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, it has been recognized that the existence of a privative clause serves as a clear indication to the courts that decisions of a labour relations board made within its jurisdiction are protected and sheltered from strict judicial scrutiny. A consideration of these factors leads inexorably to the conclusion that the decision of the Board on this issue cannot be subject to judicial review unless it is patently unreasonable.

En outre, l’importance qu’il y a lieu d’attacher à la compétence du Conseil a été reconnue par le législateur dans le libellé catégorique de la clause privative de l’art. 22. Depuis l’arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, il a été reconnu que l’existence d’une clause privative indique clairement aux cours de justice que les décisions rendues par un conseil des relations du travail, lorsqu’elles relèvent de sa compétence, sont protégées contre un examen judiciaire strict. La prise en compte de ces facteurs amène inexorablement tout tribunal à conclure que la décision du Conseil sur ce point ne saurait être l’objet d’un contrôle judiciaire, sauf si elle est manifestement déraisonnable.

36

In summary, there are a number of factors which lead to the conclusion that the Board’s decision on this issue must not be interfered with unless it is patently unreasonable. These factors include (a) the presence of a clear and strongly worded privative clause; (b) the provisions of the *Canada Labour Code* which demonstrate that the decision is clearly one which falls within the jurisdiction of the Board; (c) the decision that there was a lack of good faith is essentially a finding of fact which should be left to the Board; (d) the Board has expertise and experience in dealing with precisely this type of question; and (e) the courts have very properly shown a high degree of deference to the decisions of labour relations boards.

En résumé, nombre de facteurs nous autorisent à conclure qu’il ne faut pas modifier la décision du Conseil sur ce point, sauf si elle est manifestement déraisonnable. Ces facteurs sont notamment: a) la présence d’une clause privative claire et formelle; b) les dispositions du *Code canadien du travail* qui montrent que la décision relève clairement de la compétence du Conseil; c) la décision quant à l’absence de bonne foi est essentiellement une conclusion de fait qu’il appartient au Conseil de tirer; d) le Conseil a la compétence et l’expérience requises pour statuer sur ce type précis de question; e) les cours de justice ont fait preuve tout à fait à bon droit de beaucoup de retenue à l’égard des décisions des conseils de relations du travail.

(2) Is The Board’s Finding of Lack of Good Faith Bargaining by the Appellant Patently Unreasonable?

(2) La conclusion du Conseil selon laquelle l’appelante n’a pas négocié de bonne foi est-elle manifestement déraisonnable?

37

The Board found that the appellant had breached the duty to bargain in good faith in three ways. First, the appellant refused to bargain with the

Le Conseil a décidé que l’appelante avait manqué à son obligation de négocier de bonne foi sous trois aspects. Premièrement, elle a refusé de

respondent Union, the exclusive bargaining agent of the employees, pending the outcome of the competing employee association, GMEA's, certification application. It is a basic principle of any labour code that the employer is obliged to recognize the certified union and bargain exclusively with that association. The GMEA was refused certification twice, and ultimately found, by the Board, to be employer dominated within the meaning of s. 25 of the Code. It could thus be readily inferred that the appellant was attempting to circumvent the bargaining agent which the employees had chosen to represent their interests. The appellant would obviously assume that if the GMEA were certified it would be easier for it to obtain important concessions in the negotiation of a new agreement. This course of action was clearly a violation of the duty to bargain in good faith.

The second breach found by the Board was the appellant's demand for a probationary clause for all returning employees. The employees had engaged in a lawful strike. They had every right to do so. For the appellant to try to penalize those who had participated in a lawful union activity undermines the operation and basic principles of the labour relations statute. Section 94(3) of the *Canada Labour Code* specifically provides that:

94. . . .

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

(a) refuse to employ or to continue to employ or suspend, transfer, lay off or otherwise discriminate against any person with respect to employment, pay or any other term or condition of employment or intimidate, threaten or otherwise discipline any person, because the person

(vi) has participated in a strike that is not prohibited by this Part or exercised any right under this Part; [Emphasis added.]

négocier avec le syndicat intimé, agent négociateur exclusif des employés, tant qu'il n'aurait pas été statué sur la demande d'accréditation de l'association d'employés concurrente, la GMEA. Selon un principe fondamental de tout code du travail, l'employeur est obligé de reconnaître le syndicat accrédité et de négocier uniquement avec cette association. Le Conseil a refusé deux fois l'accréditation à la GMEA et il a, en fin de compte, décidé qu'elle était dominée par l'employeur au sens de l'art. 25 du Code. Il était donc facile d'en inférer que l'appelante cherchait à éviter l'agent négociateur que les employés avaient choisi pour défendre leurs intérêts. L'appelante devait évidemment présumer que si la GMEA était accréditée, il lui serait plus facile d'obtenir des concessions importantes dans la négociation d'une nouvelle convention. Cette manière d'agir allait clairement à l'encontre de l'obligation de négocier de bonne foi.

Deuxièmement, le Conseil a conclu que l'appelante avait manqué à son obligation en exigeant une clause relative à une période probatoire pour tous les employés qui reprenaient le travail. Les employés avaient déclenché une grève légale, comme ils en avaient parfaitement le droit. En essayant de punir ceux qui avaient participé à une activité syndicale légale, l'appelante minait l'application et les principes fondamentaux de la loi sur les relations du travail. Le paragraphe 94(3) du *Code canadien du travail* dit expressément:

94. . . .

(3) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte:

a) de refuser d'employer ou de continuer à employer une personne, ou encore de la suspendre, muter ou mettre à pied, ou de faire à son égard des distinctions injustes en matière d'emploi, de salaire ou d'autres conditions d'emploi, de l'intimider, de la menacer ou de prendre d'autres mesures disciplinaires à son encontre pour l'un ou l'autre des motifs suivants:

(vi) elle a participé à une grève qui n'est pas interdite par la présente partie ou exercé un droit quelconque prévu par cette dernière; [Je souligne.]

39 This position taken by the appellant was as well a breach of the duty to bargain in good faith. However the Board chose not to intervene on these two issues since bargaining did continue after the GMEA certification application was rejected, and the appellant ultimately withdrew its proposal for a back-to-work protocol for all returning employees.

40 The third violation found by the Board was the most serious. It concluded that the appellant demonstrated a failure to bargain in good faith when it refused to agree to a provision for any type of arbitration or consideration of questions arising from its discharge of the 49 employees. The Board found that this outright refusal to discuss the issue completely blocked the bargaining process. Both the Industrial Inquiry Commission and the Board noted that it must have been obvious to the appellant that no union could accept a collective agreement which lacked a grievance arbitration clause on this issue. Although the Board based its finding on this last violation, I would note that the cumulative effect of all the breaches could properly have been considered by it.

41 Every federal and provincial labour relations code contains a section comparable to s. 50 of the *Canada Labour Code* which requires the parties to meet and bargain in good faith. In order for collective bargaining to be a fair and effective process it is essential that both the employer and the union negotiate within the framework of the rules established by the relevant statutory labour code. In the context of the duty to bargain in good faith a commitment is required from each side to honestly strive to find a middle ground between their opposing interests. Both parties must approach the bargaining table with good intentions.

42 Section 50(a) of the *Canada Labour Code* has two facets. Not only must the parties bargain in good faith, but they must also make every reasonable effort to enter into a collective agreement. Both components are equally important, and a party will be found in breach of the section if it does not comply with both of them. There may well be exceptions but as a general rule the duty to enter

Cette position de l'appelante constituait aussi un manquement à l'obligation de négocier de bonne foi. Toutefois, le Conseil a choisi de ne pas intervenir sur ces deux questions parce que la négociation a continué après le rejet de la demande d'accréditation de la GMEA et que l'appelante a fini par retirer sa proposition de protocole de retour au travail visant tous les employés rappelés au travail.

Le troisième manquement constaté par le Conseil était le plus grave. Le Conseil a conclu que l'appelante avait omis de négocier de bonne foi en refusant toute disposition prévoyant l'arbitrage ou quelque autre mécanisme de règlement des litiges découlant du congédiement des 49 employés. Le Conseil a estimé que ce refus catégorique de discuter de la question avait provoqué un blocage complet des négociations. Tant la commission d'enquête sur les relations du travail que le Conseil ont fait remarquer que l'appelante devait savoir qu'aucun syndicat n'accepterait une convention collective sans clause d'arbitrage des griefs concernant cette question. Quoique le Conseil ait fondé sa conclusion sur ce dernier manquement, je suis d'avis qu'il aurait bien pu tenir compte de l'effet cumulatif de tous les manquements.

Tous les codes des relations du travail fédéral et provinciaux contiennent une disposition semblable à l'art. 50 du *Code canadien du travail* qui oblige les parties à se rencontrer et à négocier de bonne foi. Pour que la négociation collective soit un processus équitable et efficace, il est essentiel que l'employeur et le syndicat négocient dans le cadre des règles établies par le code du travail applicable. Dans le contexte du devoir de négocier de bonne foi, chaque partie doit s'engager à chercher honnêtement à trouver un compromis. Les deux parties doivent se présenter à la table des négociations avec de bonnes intentions.

L'alinéa 50a) du *Code canadien du travail* prévoit une double obligation. Non seulement les parties doivent négocier de bonne foi, mais encore elles doivent faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. Les deux éléments sont d'égale importance et une partie déroge à cette disposition si elle ne remplit pas les deux obligations. Il peut fort bien y avoir des exceptions

into bargaining in good faith must be measured on a subjective standard, while the making of a reasonable effort to bargain should be measured by an objective standard which can be ascertained by a board looking to comparable standards and practices within the particular industry. It is this latter part of the duty which prevents a party from hiding behind an assertion that it is sincerely trying to reach an agreement when, viewed objectively, it can be seen that its proposals are so far from the accepted norms of the industry that they must be unreasonable.

Section 50(a)(ii) requires the parties to "make every reasonable effort to enter into a collective agreement". It follows that, putting forward a proposal, or taking a rigid stance which it should be known the other party could never accept must necessarily constitute a breach of that requirement. Since the concept of "reasonable effort" must be assessed objectively, the Board must by reference to the industry determine whether other employers have refused to incorporate a standard grievance arbitration clause into a collective agreement. If it is common knowledge that the absence of such a clause would be unacceptable to any union, then a party such as the appellant, in our case, cannot be said to be bargaining in good faith. On this it is significant that the special mediators made the following observation in their second interim report:

... the employer must restrain itself from taking bargaining positions which it surely must know would be unacceptable to virtually any organization of workers. It is one thing to say that circumstances have changed such that the content of the tentative agreement is no longer good enough. It is another to construct unreasonable bargaining gaps.

B. The Appellant's Refusal to Negotiate About the Dismissed Employees

In some cases a party's behaviour may be so egregious that it can be reasonably inferred that

mais, en règle générale, l'obligation d'entamer des négociations de bonne foi doit être appréciée selon une norme subjective alors que celle de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention doit être évaluée selon une norme objective, le Conseil prenant en considération les normes et pratiques comparables dans le secteur d'activités. C'est la deuxième partie de l'obligation qui empêche une partie de se dérober en prétendant qu'elle tente sincèrement de conclure une entente alors qu'objectivement ses propositions sont tellement éloignées des normes acceptées dans le secteur d'activités qu'elles doivent être tenues pour déraisonnables.

Aux termes du sous-al. 50a)(ii), les parties doivent «faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective». Par conséquent, présenter une proposition ou adopter une position inflexible alors que l'on devrait savoir que l'autre partie ne pourra jamais l'accepter constitue nécessairement un manquement à cette obligation. Comme la notion d'«effort raisonnable» doit être appréciée objectivement, le Conseil doit déterminer, en fonction des normes du secteur d'activités, si d'autres employeurs ont refusé d'insérer une clause type d'arbitrage des griefs dans une convention collective. S'il est de notoriété publique que l'absence d'une telle clause serait inacceptable pour tout syndicat, alors il n'est pas possible d'affirmer qu'une partie comme l'appelante en l'espèce a négocié de bonne foi. À cet égard, il importe de signaler que les médiateurs spéciaux ont fait l'observation suivante dans le second rapport provisoire:

[TRADUCTION] ... l'employeur doit se retenir de prendre des positions de négociation dont il doit certainement savoir qu'elles seraient inacceptables aux yeux de pratiquement toute association de travailleurs. C'est une chose de dire que les circonstances ont changé à tel point que l'entente de principe n'est plus acceptable. C'en est une autre de créer des écarts entre les positions de négociation qu'il sera impossible de combler.

B. Le refus par l'appelante de négocier la question des employés congédiés

Parfois, la conduite d'une partie peut être tellement flagrante qu'il est raisonnablement possible

there is an unwillingness to make a real effort to reach an agreement. In those circumstances, while a party may express a desire to reach a collective agreement their actions may clearly indicate that they do not wish or intend to reach an agreement. A refusal to include such basic and standard terms in an agreement as a requirement of a just cause for dismissal clause, or a refusal to negotiate about pensions, or as in this case, a refusal to consider a grievance arbitration clause, leads to the inference that despite any "sincerely and deeply held" beliefs the party claims to have, by taking a rigid stance on such a widely accepted condition, it becomes apparent that the party (here the employer) has no real intention of reaching an agreement. In other words, the employer is breaching the duty to "make every reasonable effort to enter into a collective agreement".

d'en inférer qu'elle n'est pas disposée à faire un effort réel pour conclure une convention. En pareil cas, bien qu'elle exprime la volonté de conclure une convention collective, ses actions peuvent laisser transparaître le souhait ou l'intention de ne pas en conclure. Le refus d'insérer dans la convention une disposition aussi fondamentale et normale qu'une clause exigeant un juste motif de congédiement ou le refus de négocier les pensions, ou, comme en l'espèce, le refus d'examiner une clause d'arbitrage des griefs autorise à conclure que, malgré les «convictions profondes» que la partie proclame, sa position inflexible sur une condition aussi communément acceptée montre à l'évidence qu'elle (l'employeur dans le cas présent) n'a pas vraiment l'intention de conclure une convention. Autrement dit, l'employeur manque à son obligation de «faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective».

45

If a party proposes a clause in a collective agreement, or conversely, refuses even to discuss a basic or standard term, that is acceptable and included in other collective agreements in comparable industries throughout the country, it is appropriate for a labour board to find that the party is not making a "reasonable effort to enter into a collective agreement". If reasonable parties have agreed to the inclusion of a grievance arbitration clause in their collective agreement, then a refusal to negotiate such a clause cannot be reasonable. The grounds on which an employer may dismiss an employee is of fundamental importance for any association of employees. For an employer to refuse an employee a grievance procedure or some form of due process, by which the employee can challenge his or her dismissal on the ground that it was not for just cause, is to deny that employee a fundamental right. In those circumstances it would be reasonable for a board to infer that no reasonable union would accept a collective agreement which lacked a grievance arbitration clause and that the employer's failure to negotiate the clause indicated a lack of good faith bargaining.

Si une partie propose l'insertion d'une clause dans la convention collective ou, inversement, refuse même de discuter une condition fondamentale ou normale, qui est acceptable et incluse dans les autres conventions collectives dans ce secteur d'activités dans toutes les régions du pays, le conseil des relations du travail peut conclure à bon droit que la partie ne fait pas un «effort raisonnable pour conclure une convention collective». Si des parties raisonnables se sont entendues pour insérer une clause d'arbitrage des griefs dans leur convention, alors le refus de négocier cette clause ne saurait être raisonnable. Les motifs pour lesquels un employeur peut congédier un employé présentent une importance fondamentale pour toute association d'employés. Si un employeur refuse à un employé l'accès à une procédure d'arbitrage des griefs ou à une autre procédure équitable qui lui permette de contester la légitimité de son congédiement, il le prive de l'exercice d'un droit fondamental. En pareil cas, il serait raisonnable que le conseil en déduise qu'aucun syndicat raisonnable n'accepterait une convention collective sans clause d'arbitrage des griefs et que le refus par l'employeur de négocier la clause indique qu'il ne négocie pas de bonne foi.

To echo the finding of the Canada Labour Relations Board in *Iberia Airlines of Spain* (1990), 80 di 165, at p. 203, the appellant's bargaining position, in the case at bar, was "inflexible and intransigent to the point of endangering the very existence of collective bargaining". The Board, in *Iberia Airlines*, stated further (at p. 203) that:

The employer was not engaged in hard bargaining with the aim of protecting its legitimate interests within the framework of **collective** and **negotiated** labour relations. The employer was engaged in surface bargaining. At the formal level, it adopted an approach that was at first glance above reproach, as the usual motions are. On closer view, this approach was unlawful, unjustifiable and contrary to what is permitted in good faith bargaining. [Emphasis in original.]

In my view, this conclusion is correct and applicable to the case under consideration.

The unreasonableness of the appellant's position, in this case, can be objectively measured by looking at other cases involving similar fact situations. In *Rogers Cable T.V. (British Columbia) Ltd.* (1987), 69 di 17, the union claimed that the employer had unlawfully disciplined some of its members who were employed by the company, by suspending them from employment for acts they were alleged to have committed on the picket line while they were participating in a lawful strike. The Board dismissed the union's complaint finding that once a strike or lock-out is over and when the full employer-employee relationship is restored there is nothing in the Code preventing an employer from using its restored disciplinary powers to deal with acts of employees that occurred during the work stoppage. However, contingent on this conclusion was the Board's finding that the employer had no improper motive arising from the employees' participation in lawful union activities. The Board stated (at p. 38) that:

By using the free collective bargaining system to settle the return-to-work arrangements and by assuring the rights of the employees to grieve and arbitrate any penalties assessed [against] them, the employer has crased any hint of anti-union animus. [Emphasis added.]

Pour reprendre la conclusion du Conseil canadien des relations du travail dans *Iberia, Lignes aériennes d'Espagne* (1990), 80 di 165, à la p. 203, la position de négociation de l'appelante dans la présente espèce était «inflexible et intransigeante au point de mettre en péril l'existence même de la négociation collective». Dans l'affaire *Iberia, Lignes aériennes*, le Conseil ajoute, à la p. 203:

L'employeur n'a pas négocié de façon serrée (hard bargaining) en vue de protéger ses intérêts légitimes dans le cadre d'une relation de travail **collective** et **négociée**. L'employeur a négocié en surface. Au plan formel, il a adopté une attitude qui est à première vue irréprochable, dans la mesure où les gestes habituels y sont. À l'examen, cette attitude s'avère illégitime, injustifiable et contraire à ce qui est admissible en matière de négociation de bonne foi. [En caractères gras dans l'original.]

À mon avis, cette conclusion est correcte et applicable à l'affaire qui nous occupe.

Le caractère déraisonnable de la position de l'appelante dans la présente espèce peut être mesuré objectivement par rapport à d'autres affaires portant sur des faits semblables. Dans l'affaire *Rogers Cable T.V. (British Columbia) Ltd.* (1987), 69 di 17, le syndicat a prétendu que l'employeur avait pris des mesures disciplinaires illégales contre certains de ses membres employés par la société, en les suspendant pour des actes qu'ils auraient commis sur la ligne de piquetage durant une grève légale. Le Conseil a rejeté la plainte du syndicat, jugeant qu'une fois la grève ou le lock-out terminé et la relation employeur-employés pleinement rétablie, le Code n'interdit aucunement à l'employeur de recourir à ses pouvoirs disciplinaires rétablis en ce qui a trait aux actes survenus durant l'arrêt de travail. Toutefois, le Conseil n'a tiré cette conclusion qu'après avoir conclu que l'employeur ne s'appuyait sur aucun motif répréhensible découlant de la participation des employés aux activités légales du syndicat. Le Conseil s'est exprimé en ces termes, à la p. 38:

En utilisant le système de négociation collective libre pour conclure un protocole de retour au travail et en garantissant le droit des employés de porter plainte et de soumettre à l'arbitrage les peines qui leur seraient infligées, l'employeur a écarté tout signe d'antisindicalisme. [Je souligne.]

48 The same cannot be said for the appellant in the case at bar. The more appropriate approach would have been for the appellant to agree to the inclusion in the new collective agreement of some form of a grievance arbitration clause for the dismissed employees. It is certainly significant that after the Board decision, once a grievance arbitration process for the dismissed employees had concluded, the process resulted in 44 of the 49 employees being reinstated and/or awarded severance pay.

49 In summary, on the issue of the Board's finding that the appellant failed to bargain in good faith, I am of the view that this precise issue was by the provisions of the *Canada Labour Code* granted to the Board to decide, and that the courts should not set aside the Board's decision unless it was patently unreasonable. There is overwhelming support for the Board's finding that the appellant breached its duty to bargain in good faith by imposing an unreasonable condition to the collective bargaining process. Accordingly, the decision was clearly not patently unreasonable and the Federal Court of Appeal, recognizing this, properly deferred to the Board's finding. It is now necessary to consider the more complex issue of the Board's jurisdiction to make the remedial order.

C. The Board's Jurisdiction To Make Remedial Orders

50 The appellant argued that the question, as to the appropriate remedy for the Canada Labour Relations Board to have imposed in this case, involves the jurisdictional limits of the powers granted to the Board and that, accordingly, the standard by which this Court must review the order is one of correctness. I cannot agree. There is an abundance of case law which cautions courts against too easily identifying a statutory provision as jurisdictional. The words of Dickson J. in *New Brunswick Liquor Corp.*, *supra*, at p. 233, provide the clearest example of the recognition of this principle:

The question of what is and is not jurisdictional is often very difficult to determine. The courts, in my

On ne peut en dire autant de l'appelante en l'espèce. Une démarche plus appropriée aurait consisté pour elle à consentir à l'insertion dans la nouvelle convention collective d'une clause d'arbitrage des griefs pour les employés congédiés. Il importe certes de noter qu'après la décision du Conseil, le processus d'arbitrage des griefs finalement conclu a permis à 44 des 49 employés d'être réintégrés ou de toucher une indemnité de départ, ou les deux.

En résumé, quant à la conclusion du Conseil selon laquelle l'appelante n'a pas négocié de bonne foi, je suis d'avis que le *Code canadien du travail* attribuait au Conseil le pouvoir de statuer précisément sur cette question et que les cours de justice ne doivent pas annuler sa décision, sauf si elle est manifestement déraisonnable. Il était tout à fait fondé à dire que l'appelante avait manqué à son obligation de négocier de bonne foi en imposant une condition déraisonnable comme préalable à la négociation collective. De toute évidence, la décision n'était donc pas manifestement déraisonnable et la Cour d'appel fédérale, qui l'a reconnu, a déféré à juste titre à la décision du Conseil. Il y a maintenant lieu d'examiner la question plus complexe de la compétence du Conseil pour ordonner la réparation.

C. La compétence du Conseil pour ordonner des réparations

L'appelante a soutenu que la question de la réparation que le Conseil pouvait accorder dans la présente espèce relève des limites de la compétence qui lui est attribuée et que, par conséquent, notre Cour devait apprécier l'ordonnance selon la norme de la décision correcte. Je ne saurais souscrire à ce point de vue. Une abondante jurisprudence met les cours de justice en garde contre la tendance à trop facilement qualifier une disposition législative attributive de compétence. Les propos du juge Dickson dans l'arrêt *Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, précité, à la p. 233, nous fournissent l'exemple le plus patent de la reconnaissance de ce principe:

Il est souvent très difficile de déterminer ce qui constitue une question de compétence. À mon avis, les tribu-

view, should not be alert to brand as jurisdictional, and therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so.

Recent support for this view is found in *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, at p. 181, where Iacobucci J. observed that:

... when dealing with a tribunal as specialized as the Canada Labour Relations Board, inherent in whose functioning is the need to resolve disputes quickly and with finality, courts should be reluctant to characterize a provision as jurisdictional unless it is clear that it should be so labelled. ...

In *Eastern Provincial Airways Ltd. v. Canada Labour Relations Board* (1984), 65 N.R. 81, the Federal Court of Appeal, in considering whether the Board exceeded its remedial authority under the Code pointed to the decisions of this Court in *Teamsters Union, Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710, and *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association*, [1983] 1 S.C.R. 245, which held that courts should normally show deference for the manner in which the Board chooses to exercise the broad powers conferred by s. 189 (now s. 99(2)). Pratte J.A. continued at p. 84: "... in other words, as I interpret those two decisions, it is only in the clearest of cases that the court should set aside a decision of the Board on the ground that it is not authorized by section 189". In *Teamsters Union*, at p. 724, Laskin C.J. had observed that:

... mere doubt as to correctness of a labour board interpretation of its statutory power is no ground for finding jurisdictional error, especially when the labour board is exercising powers confided to it in wide terms to resolve competing contentions.

The basis for this approach is the concept that administrative tribunals are set up to replace courts in areas where specific expertise and experience

naux devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute à cet égard.

Récemment, dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, le juge Iacobucci a apporté son soutien à ce point de vue en remarquant, à la p. 181:

... dans le cas d'un tribunal aussi spécialisé que le Conseil canadien des relations du travail, dont le bon fonctionnement requiert un règlement rapide et final des différends, les cours de justice devraient hésiter à qualifier une disposition d'attributive de compétence, à moins que cette qualification ne s'impose clairement ...

Dans l'arrêt *Eastern Provincial Airways Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail* (1984), 65 N.R. 81, la Cour d'appel fédérale, appelée à décider si le Conseil avait excédé les pouvoirs que lui attribue le Code en matière de réparation, s'est référée aux arrêts de notre Cour *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710, et *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax*, [1983] 1 R.C.S. 245, dans lesquels il a été décidé que les cours de justice doivent normalement respecter la manière dont le Conseil a choisi d'exercer les larges pouvoirs que lui confère l'art. 189 (maintenant le par. 99(2)). Le juge Pratte ajoute à la p. 84: «... en d'autres mots, selon l'interprétation que je donne à ces deux arrêts, ce n'est que dans les cas les plus patents que la Cour devrait annuler une décision du Conseil au motif que celle-ci n'est pas autorisée en vertu de l'article 189». Dans l'arrêt *Syndicat des camionneurs*, le juge en chef Laskin fait observer, à la p. 724:

... un simple doute quant à l'exactitude d'une interprétation donnée par un conseil des relations du travail au sujet des pouvoirs que la loi lui attribue ne constitue pas un motif suffisant pour conclure à une erreur de compétence, spécialement si ce conseil exerce les pouvoirs qui lui sont conférés, en termes généraux, de résoudre des prétentions contradictoires.

Ce point de vue repose sur le concept selon lequel les tribunaux administratifs ont été créés pour remplacer les cours de justice à l'égard d'affaires

51

52

53

are required. It has been recognized that a labour board is a specialized tribunal which administers a comprehensive statute regulating the complex field of labour relations. The courts are expected to show deference to the expert knowledge and experience acquired by the board through its involvement and participation in developing the collective bargaining regime established by labour codes. If courts too easily characterize powers accorded to the board as provisions which limit jurisdiction then courts effectively usurp the role which Parliament, after careful consideration, accorded to the labour tribunal.

fares qui exigent des compétences et une expérience particulières. Il a été reconnu qu'un conseil des relations du travail est un tribunal spécialisé qui applique la législation qui régit l'ensemble du domaine complexe des relations du travail. Les cours de justice doivent normalement faire preuve de retenue étant donné les connaissances spécialisées et l'expérience acquises par le conseil dans le développement du régime de la négociation collective établi par les codes du travail. Si elles tiennent trop facilement les dispositions qui confèrent des pouvoirs au conseil pour des dispositions limitatives de compétence, elles risquent d'usurper le rôle que le législateur a, après mûre réflexion, confié au tribunal du travail.

54

The case of *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, fashioned a functional and pragmatic approach to ascertaining whether Parliament intended that the scope of remedial orders included within s. 99(2) of the *Canada Labour Code* should be left to the Board or whether the section was a provision intended to limit the Board's jurisdiction. To resolve the question Beetz J. for the Court set out the following factors which should be taken into consideration: (a) the wording of the enactment conferring jurisdiction on the tribunal; (b) the purpose of the statute creating the tribunal; (c) the reason for the tribunal's existence; (d) the area of expertise of the tribunal's members; and (e) the nature of the problem before the tribunal. A consideration of these factors makes it readily apparent that deference should be accorded by the courts to remedial orders made by the Board.

Dans l'arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, notre Cour a conçu une démarche fonctionnelle et pragmatique pour déterminer si le législateur a voulu que la portée des ordonnances réparatrices prévues au par. 99(2) du *Code canadien du travail* ressortisse au Conseil ou si cette disposition visait à circonscrire la compétence du Conseil. Pour résoudre cette question, le juge Beetz a énoncé, au nom de la Cour, les facteurs dont il faut tenir compte: a) le libellé des dispositions législatives qui confèrent la compétence au tribunal administratif; b) l'objet de la loi qui crée le tribunal; c) la raison d'être de ce tribunal; d) le domaine d'expertise de ses membres; e) la nature du problème soumis au tribunal. L'examen de ces facteurs démontre clairement que les cours de justice doivent faire preuve de retenue à l'égard des réparations ordonnées par le Conseil.

55

In examining the legislation itself it is apparent that Parliament has clearly given the Canada Labour Relations Board a wide remedial role. The wording of s. 99(2) does not place precise limits on the Board's jurisdiction. In fact, the Board may order anything that is "equitable" for a party to do or refrain from doing in order to fulfil the objectives of the Code. In my view, this was done to give the Board the flexibility necessary to address the ever changing circumstances that present themselves in the wide variety of disputes which come before it in the sensitive field of labour relations. The aims of the *Canada Labour Code* include the

Il ressort du texte de la loi que le législateur a clairement conféré au Conseil canadien des relations du travail de vastes attributions en matière de réparation. Le libellé du par. 99(2) n'apporte pas de limitations précises à la compétence du Conseil. En fait, le Conseil peut, afin d'assurer la réalisation des objectifs du Code, rendre toute ordonnance qu'il est «juste» de rendre obligeant une partie à prendre des mesures. À mon avis, le législateur a agi ainsi pour donner au Conseil toute latitude pour tenir compte des circonstances toujours différentes des litiges très variés dans le domaine délicat des relations du travail. Les objectifs du *Code*

constructive resolution of labour disputes for the benefit of the parties and the public. The expert and experienced labour boards were set up to achieve these goals. The problem before the Board was one which Parliament intended it to resolve.

The requirement that the Board's order must remedy or counteract any consequence of a contravention or failure to comply with the Code imposes the condition that the Board's remedy must be rationally connected or related to the breach and its consequences. This requirement is also consistent with the test established in *National Bank of Canada v. Retail Clerks' International Union*, [1984] 1 S.C.R. 269, which required that there be a relation between the breach, its consequences and the remedy. Section 99 also provides that the Board may remedy breaches which are adverse to the fulfilment of the objectives of the Code. This empowers the Board to fashion remedies which are consistent with the Code's policy considerations. Therefore, if the Board imposes a remedy which is not rationally connected to the breach and its consequences or is inconsistent with the policy objectives of the statute then it will be exceeding its jurisdiction. Its decision will in those circumstances be patently unreasonable.

Labour boards have a high degree of expertise and experience in a dynamic, complex and sensitive field. Courts generally cannot equal that expertise and experience in this difficult and constantly changing area. Recognizing this, courts in judicial review have deferred to the findings of labour boards who are usually in the best position to interpret and apply their enabling legislation. The comments of McIntyre J. in this regard in *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at pp. 416-17, are apposite and well worth repeating:

Our experience with labour relations has shown that the courts, as a general rule, are not the best arbiters of disputes which arise from time to time. Labour legislation

canadien du travail comprennent le règlement positif des différends pour le bien des parties et de la population. C'est pour réaliser ces objectifs que le législateur a établi des conseils du travail qui ont les compétences et l'expérience voulues. Le législateur entendait que ce soit le Conseil qui tranche le problème dont il a été saisi.

La prescription selon laquelle l'ordonnance du Conseil doit remédier ou parer aux effets de la violation du Code impose comme condition que la réparation accordée par le Conseil doit avoir un lien rationnel avec la violation et ses conséquences. Cette prescription est aussi conforme au critère établi dans l'arrêt *Banque Nationale du Canada c. Union internationale des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269, qui exigeait un rapport entre la violation, ses conséquences et la réparation. L'article 99 dispose en outre que le Conseil peut remédier aux violations qui sont néfastes à la réalisation des objectifs du Code. Le Conseil est donc investi du pouvoir d'accorder des réparations qui soient conformes à la politique qui sous-tend le Code. Par conséquent, si le Conseil accorde une réparation qui n'a pas de lien rationnel avec la violation et ses conséquences, ou qui est incompatible avec les objectifs visés par la loi, il excède sa compétence. Sa décision est alors manifestement déraisonnable.

Les conseils des relations du travail ont beaucoup de compétences et d'expérience dans un domaine dynamique, complexe et délicat. Les cours de justice ne disposent généralement pas d'autant de compétences et d'expérience dans ce champ d'activités difficile et en perpétuelle mutation. Reconnaissant ce fait, les cours appelées à exercer un contrôle ont déferé aux conclusions des conseils qui sont d'ordinaire les mieux placés pour interpréter et appliquer leur loi habilitante. Les observations du juge McIntyre à cet égard, dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, aux pp. 416 et 417, sont pertinentes et méritent certainement d'être réitérées:

Notre expérience en matière de relations de travail montre que les tribunaux, en règle générale, ne sont pas les meilleurs arbitres des différends qui peuvent surgir à

has recognized this fact and has created other procedures and other tribunals for the more expeditious and efficient settlement of labour problems. Problems arising in labour matters frequently involve more than legal questions. Political, social, and economic questions frequently dominate in labour disputes. The legislative creation of conciliation officers, conciliation boards, labour relations boards, and labour dispute-resolving tribunals, has gone far in meeting needs not attainable in the court system. The nature of labour disputes and grievances and the other problems arising in labour matters dictates that special procedures outside the ordinary court system must be employed in their resolution. Judges do not have the expert knowledge always helpful and sometimes necessary in the resolution of labour problems. The courts will generally not be furnished in labour cases, if past experience is to guide us, with an evidentiary base upon which full resolution of the dispute may be made. In my view, it is scarcely contested that specialized labour tribunals are better suited than courts for resolving labour problems, except for the resolution of purely legal questions.

l'occasion. La législation du travail a reconnu ce fait, en créant d'autres procédures et d'autres tribunaux en vue d'obtenir un règlement plus prompt et efficace des problèmes qui surviennent dans le domaine du travail. Souvent, les problèmes en matière de travail ne se résument pas à des questions juridiques. Des questions politiques, sociales et économiques dominent fréquemment les conflits de travail. La création par voie législative de conciliateurs, de conseils d'arbitrage, de commissions des relations du travail et de tribunaux du travail a permis, dans une large mesure, de répondre à des besoins auxquels ne pouvait satisfaire le système judiciaire. La nature des conflits de travail, des griefs et des autres problèmes qui surgissent dans ce domaine, commande le recours à des procédures spéciales, en dehors du système judiciaire ordinaire, pour les résoudre. Les juges n'ont pas les connaissances spécialisées toujours utiles et parfois nécessaires pour résoudre les problèmes en matière de travail. Les tribunaux en général ne disposent pas dans ces affaires, si l'expérience passée peut nous guider, d'un fondement probatoire qui puisse permettre de résoudre complètement le différend. À mon avis, il n'est guère contesté que les tribunaux spécialisés en matière de relations de travail sont mieux équipés que les tribunaux judiciaires pour résoudre les problèmes en matière de travail, sauf s'il s'agit de questions purement juridiques.

58

In my view remedies are a matter which fall directly within the specialized competence of labour boards. It is this aspect perhaps more than any other function which requires the board to call upon its expert knowledge and wide experience to fashion an appropriate remedy. No other body will have the requisite skill and experience in labour relations to construct a fair and workable solution which will enable the parties to arrive at a final resolution of their dispute. Imposing remedies comprises a significant portion of the Board's duties. Section 99(2) of the *Canada Labour Code* recognizes the importance of this role and accordingly, gives the Board wide latitude and discretion to fashion "equitable" remedies which it feels will best address the problem and resolve the dispute. By providing that the Board may fashion equitable remedies Parliament has given a clear indication that the Board has been entrusted with wide remedial powers. Furthermore, a broad privative clause in s. 22(1) provides that, not only are the Board's decisions final, but so too are its orders. This provision lends support to the position that the court

À mon avis, la réparation est une question qui relève directement de la compétence spécialisée des conseils des relations du travail. Peut-être plus que toutes les autres fonctions, la recherche de la réparation convenable fait appel aux connaissances spécialisées et à la vaste expérience de ces conseils. Aucun autre organisme n'a les compétences et l'expérience requises en relations du travail pour trouver une solution juste et pratique qui permette aux parties de régler définitivement leur différend. Les ordonnances réparatrices représentent une partie importante des attributions du Conseil. Le paragraphe 99(2) du *Code canadien du travail* reconnaît l'importance de ce rôle et, par conséquent, laisse au Conseil une grande liberté d'action et un large pouvoir discrétionnaire pour concevoir la réparation «juste» qu'il estime la mieux à même de résoudre le problème et de régler le conflit. En édictant que le Conseil peut formuler des réparations justes, le législateur a indiqué clairement qu'il lui a confié des pouvoirs étendus en matière de réparation. De plus, une clause privative de large portée contenue dans le par. 22(1) dispose

should defer to the remedial orders of the Board which are made within its jurisdiction. That is to say there should be no judicial interference with remedial orders of the Board unless they are patently unreasonable.

The Canada Labour Relations Board has been granted the power to impose remedies by s. 99(2) of the Code. Thus, the question as to whether the Board may or may not impose remedies on the parties is jurisdictional in nature. If the Board concluded that it could not impose a remedy to counteract a breach by one of the parties, the aggrieved party would have the right to argue before a reviewing court that the Board had incorrectly interpreted its enabling statute. The court, in addressing this jurisdictional question, would then be entitled to review the Board's decision, on a correctness standard, to determine whether in fact the Board did have the power it claimed to lack. However, once it has been established by the provisions of the empowering legislation that the Board does, in fact, have the jurisdiction to order certain remedies, the question of which of these remedies the Board chooses to impose in any given situation is a question within the Board's jurisdiction. Since the Board's order falls within its jurisdiction, it should be assessed on a patently unreasonable basis.

To require "correctness" would require the substitution of the courts view of what remedy was required for that of the Board. It would mean that the Boards experience and expertise were set at nil by the courts. The scheme of the *Canada Labour Code* including the privative clause would be rendered meaningless. It must be remembered that applying a standard of patent unreasonableness does not give a board free rein to impose any remedy it wishes. For example, if a court determined that the remedy imposed by the Board bore no relation to the breach found, or was purely punitive in nature, or was adverse to the policy objectives of the *Canada Labour Code* the order could be

que, non seulement les décisions du Conseil, mais aussi ses ordonnances, sont définitives. Cette disposition nous permet d'affirmer que les cours de justice doivent déférer aux ordonnances réparatrices du Conseil qui relèvent de sa compétence. C'est donc dire que les cours de justice ne doivent pas modifier les réparations ordonnées par le Conseil, sauf si elles sont manifestement déraisonnables.

Le paragraphe 99(2) du Code confère au Conseil canadien des relations du travail le pouvoir d'imposer une réparation. La question de savoir si le Conseil peut imposer une réparation aux parties est donc une question de compétence. Si le Conseil décidait qu'il ne peut pas imposer une réparation pour parer à une violation reprochée à une partie, la partie lésée aurait le droit de faire valoir devant la cour exerçant le contrôle que le Conseil a incorrectement interprété sa loi habilitante. La cour serait alors en droit, pour statuer sur la question de compétence, de contrôler la décision du Conseil, selon la norme de la décision correcte afin de déterminer si, de fait, celui-ci avait le pouvoir dont il a estimé ne pas être investi. Toutefois, quand il a été établi que, d'après les dispositions de la loi habilitante, le Conseil est en fait compétent pour imposer certaines réparations, la question de la réparation que le Conseil choisit d'imposer dans une situation donnée relève de sa compétence. Puisque l'ordonnance du Conseil relève de sa compétence, elle doit être appréciée selon la norme du caractère manifestement déraisonnable.

Recourir à la norme de la «décision correcte» serait, quant à la réparation convenable, substituer l'opinion des cours de justice à celle du Conseil. Cela signifierait que les cours de justice n'accorderaient aucun crédit à l'expérience et aux compétences du Conseil. Le régime établi par le *Code canadien du travail*, y compris la clause privative, serait vide de sens. Il ne faut pas oublier que la norme du caractère manifestement déraisonnable ne donne pas au Conseil toute liberté pour imposer n'importe quelle réparation. Par exemple, si la cour de justice estimait que la réparation imposée par le Conseil n'a aucun rapport avec la violation constatée, ou qu'elle est purement punitive ou

properly found to be patently unreasonable. However, none of those issues arise in the remedial order to be considered in this case.

D. The Remedial Order in This Case

61

In my view, the remedy directed by the Board was not patently unreasonable, rather it was eminently sensible and appropriate in the circumstances presented by this case. A judicial review of the order must take into consideration both the complex factual background, and the prior involvement of the Board in this dispute. In this case, the factual background presented to the Board was such that it cried aloud for the imposition of a remedial order.

62

The unparalleled severity of this labour dispute was well articulated by Dr. Nightingale, a professor at Queen's University who was commissioned by the appellant to study the dispute and advise it as to whether to accept the recommendations of the mediators. He described the course of the dispute in the following terms:

The complexities of this dispute — including failed conciliation, failed mediation, the rejection of a tentative agreement, a representational dispute within the union, a decertification drive while the strike continues and the continued operation of the mine by replacement workers — are unusual enough. Add to these, the murder of 9 workers, an ongoing RCMP investigation, intimidation and death threats directed toward miners and their families, violence, including beatings which have spilled over into the community and the Mayor of Yellowknife discussing the possible need for martial law and we have a tragedy without precedent in Canadian labour history. The Black Tuesday clash in the Souris, Saskatchewan coal fields in 1931, the 1969 Inco strike, the 1990 Placer Dome strike and the more recent Brunswick Mining and Smelting strike pale in comparison.

63

In fashioning an order the Board was obliged to take into account the long violent and bitter history

encore qu'elle est contraire aux objectifs du *Code canadien du travail*, elle pourrait à bon droit décider que l'ordonnance est manifestement déraisonnable. Toutefois, aucune de ces qualifications n'est applicable à l'ordonnance réparatrice rendue dans la présente espèce.

D. L'ordonnance réparatrice en l'espèce

À mon avis, la réparation imposée par le Conseil n'était pas manifestement déraisonnable, mais au contraire était très judicieuse et convenait parfaitement aux données du cas. La cour chargée du contrôle judiciaire de l'ordonnance doit tenir compte du contexte factuel complexe et de l'intervention antérieure du Conseil dans le différend. En l'occurrence, le contexte factuel présenté au Conseil rendait impérieux le besoin d'imposer une ordonnance réparatrice.

La gravité sans précédent de ce conflit de travail a été bien exprimée par le professeur Nightingale de l'université Queen's, qui a été chargé par l'appelante d'étudier le conflit et de la conseiller sur la réponse à donner aux recommandations des médiateurs. Il a décrit l'évolution du conflit dans ces termes:

[TRADUCTION] La complexité de ce conflit — mentionnons l'échec de la conciliation et de la médiation, le rejet de l'entente de principe, le différend avec le syndicat quant au caractère représentatif de celui-ci, la campagne pour la révocation d'accréditation pendant la grève et la poursuite de l'exploitation de la mine par des travailleurs de remplacement — est assez exceptionnelle. Si l'on ajoute à ces éléments le meurtre de neuf travailleurs, une enquête de la GRC en cours, l'intimidation et les menaces de mort contre les mineurs et leur famille, la violence, dont des tabassages, qui s'est déversée dans la collectivité et la déclaration de la mairesse de Yellowknife selon laquelle la loi martiale risquait d'être imposée, on est en présence d'une tragédie sans précédent dans les annales des relations du travail au Canada. L'échauffourée du Mardi noir de 1931 dans les houillères de Souris en Saskatchewan, la grève à l'Inco en 1969, la grève à la Placer Dome en 1990 et la grève plus récente à la Brunswick Mining and Smelting perdent toute leur importance auprès de ce conflit.

Pour rendre son ordonnance, le Conseil a été obligé de prendre en considération le fait que le

of the dispute. Moreover, the facts in this case are so extraordinary that, if it were necessary, the Board was justified in going to the limits of its powers in imposing a remedy. The appellant's suggestion, that the Board should have rectified the breach by simply ordering the appellant to cease taking such an intractable position on the issue of the dismissed employees and then requiring the parties to recommence bargaining, is hopelessly inadequate. In light of the long and turbulent history of the parties' attempted negotiations the typical "cease and desist" order would have been, as the Board described it, "unrealistic and even a cruel waste of time" (p. 28). It was clear that the parties would never come to an agreement on their own with respect to the issue of the dismissed employees. In fact, the Industrial Inquiry Commissioners concluded in their final report that everyone had to be realistic enough to acknowledge that on some of the matters in dispute, "the parties are not likely ever to come to an agreement on their own". Therefore, taking into account this prediction, the unfortunate bargaining history and the effect of the dispute on the community, the Board was correct in recognizing that a more effective remedy was required.

Section 99(2) of the *Canada Labour Code* gives the Board jurisdiction to require an employer "to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer . . . to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of the contravention or failure to comply that is adverse to the fulfilment of [the] objectives" of the Code. (Emphasis added.) The duty of the parties to bargain in good faith and make every reasonable effort to reach an agreement is an important precondition to achieving the larger purposes of the Code. The appellant was found by the Board to have failed to comply with this duty. Accordingly, the Board had authority to remedy the effects of that violation. It is significant that the wording "to do or refrain from doing" bestows broad powers on the Board which enables it to impose both positive and negative duties on the party in breach.

conflit a été long, violent et amer. De plus, les faits de l'espèce sont si extraordinaires que le Conseil était autorisé, au besoin, à imposer une réparation qui se situait à la limite extrême de ses pouvoirs. La solution proposée par l'appelante, savoir que le Conseil aurait dû remédier à la violation en lui ordonnant simplement de cesser de prendre une position aussi intransigeante sur la question des employés congédiés et en obligeant les parties à reprendre les négociations, est absolument insuffisante. Vu les longues négociations agitées entre les parties, la traditionnelle ordonnance «de ne pas faire» aurait, selon le Conseil, été «irréaliste» et aurait «entraîné» un cruel gaspillage de temps» (p. 28). Il était évident que les parties ne réussiraient jamais à parvenir à une entente concernant la question des employés congédiés. En fait, la commission d'enquête sur les relations du travail a conclu, dans son rapport final, que chacun devait se montrer assez réaliste pour reconnaître que, sur certains points litigieux, [TRADUCTION] «il y a peu de chances que les parties en viennent jamais à une entente sans aide». En conséquence, après avoir pris en considération cette prédiction, la triste histoire des négociations et l'effet du conflit sur la collectivité, le Conseil a reconnu à juste titre qu'une réparation plus efficace était requise.

Le paragraphe 99(2) du *Code canadien du travail* attribue au Conseil la compétence pour rendre «une ordonnance qu'il est juste de rendre [. . .] et obligeant l'employeur [. . .] à prendre des mesures qui sont de nature à remédier ou à parer aux effets de la violation néfastes à la réalisation [des] objectifs» du Code. (Je souligne.) L'obligation des parties de négocier de bonne foi et de faire tout effort raisonnable pour conclure une convention constitue une importante condition préalable de la réalisation des objectifs généraux du Code. Le Conseil a estimé que l'appelante avait manqué à cette obligation. Par conséquent, le Conseil était habilité à remédier aux effets de cette violation. Il importe de signaler que les mots «prendre des mesures» confèrent au Conseil des pouvoirs très étendus, l'autorisant à imposer à la partie en défaut des obligations positives et des obligations négatives.

65

The breadth of the remedial section gives a clear indication that it was the intention of Parliament that the Board should be given the necessary flexibility to fashion remedies which will best address the entire spectrum of problems and of factual situations which it must confront. It is noteworthy that the section was amended in 1978. Prior to that date, the Code allowed the Board to impose only those remedies which were specifically enumerated. Section 189 (now s. 99(2)) was added in 1978. This provision authorizes the Board to make orders based on the principles of equity. The section now gives the Board both the flexibility and the authority to create the innovative remedies which are needed to counteract breaches of the Code and to fulfil its purposes and objectives. The granting of such a broad discretion to the Board demonstrates that Parliament wished the courts to defer to the Board's experience and expertise in making remedial orders so long as they were not patently unreasonable.

(1) The Appellant's Objections to the Board's Order

66

The appellant's prime objection to the Board's remedial order is based on the premise that the Board imposed a collective agreement on the parties, and that in so doing, the Board exceeded its remedial jurisdiction. I cannot accept this contention. The Board did not impose a collective agreement. Instead, the Board made its best effort to identify what the appellant's last offer to the Union had been. The tentative agreement offered by the appellant and thus acceptable to the appellant in April 1992 was the last identifiable proposal put forward by the appellant. While the Union had initially rejected this agreement by an overwhelming majority, the membership had subsequently reconsidered the offer and was prepared to accept it. Therefore, the Board used this tentative agreement, drafted by the appellant, on terms which the appellant was obviously willing to accept as the foundation of its order. The Board ordered the appellant to offer this agreement to the Union, at which time the Union could decide whether or not to ratify it. The Board recognized that the appellant had changed its position regarding some aspects of the

La vaste portée de la disposition relative à la réparation indique clairement que le législateur a voulu que le Conseil ait la latitude nécessaire pour formuler les réparations les mieux adaptées à l'éventail des problèmes et des situations auxquels il doit faire face. Il convient de noter que cette disposition a été modifiée en 1978. Auparavant, le Conseil n'était habilité à imposer que les réparations énumérées. L'article 189 (maintenant le par. 99(2)) a été ajouté en 1978. Cette disposition autorise le Conseil à rendre ses ordonnances en se fondant sur les principes de l'équité. Le Conseil dispose maintenant de la latitude et de l'autorité nécessaires pour créer les réparations innovatrices qui s'imposent pour parer aux violations du Code et pour réaliser ses objectifs. Il est clair qu'en accordant au Conseil un pouvoir discrétionnaire aussi large, le législateur a voulu que les cours de justice déferent à l'expérience et aux compétences de celui-ci lorsqu'il rend des ordonnances réparatrices, pourvu qu'elles ne soient pas manifestement déraisonnables.

(1) Les objections de l'appelante à l'ordonnance du Conseil

La principale objection de l'appelante à l'ordonnance réparatrice du Conseil est fondée sur la prémisse que celui-ci a imposé une convention collective aux parties et qu'en agissant ainsi il a excédé sa compétence en ce qui concerne la réparation. Je ne peux accepter cet argument. Le Conseil n'a pas imposé de convention collective. Il a plutôt fait tout son possible pour établir quelle était la dernière offre de l'appelante au syndicat. L'entente de principe offerte par l'appelante et qu'elle jugeait donc acceptable en avril 1992 était la dernière proposition faite par l'appelante que le Conseil a pu établir. Bien que le syndicat ait initialement rejeté cette entente à une majorité écrasante, les syndiqués ont par la suite réexaminé l'offre et étaient disposés à l'accepter. Par conséquent, le Conseil a rendu son ordonnance en utilisant cette entente de principe, rédigée par l'appelante, et en y incorporant les conditions que l'appelante était manifestement disposée à accepter. Il a ordonné à l'appelante d'offrir cette convention au syndicat, celui-ci pouvant ratifier ou non ce texte. Le Conseil a reconnu que l'appelante avait changé sa position

tentative agreement. On these, the Board directed the parties to bargain for 30 days and if they failed to reach agreement, they were to be subject to binding arbitration.

It cannot be said that the requirement of the Board that the employer tender the tentative agreement subject to the issues to be negotiated constituted the imposition of a collective agreement. A board is ordinarily acting within its remedial authority in ordering a party to present once again its last offer from which any improper or illegal demands have been deleted. As examples of this sensible and customary practice see *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1; and *Iberia Airlines*, *supra*. In this case the customary requirement was accomplished by the Board's reinvoking the tentative agreement. Similarly, a Board generally acts within its remedial jurisdiction when it imposes upon the parties certain terms and conditions of a collective agreement. These two legitimate remedies cannot be added together in order to contend that they constitute an illegal order. There is nothing to suggest that the two remedies are alternatives to each other. In the usual case, one of these remedies would suffice. However, since other efforts to resolve the dispute had been exhausted, the Board concluded that both facets of the order were needed in order to effect a constructive settlement of the dispute.

There are four situations in which a remedial order will be considered patently unreasonable: (1) where the remedy is punitive in nature; (2) where the remedy granted infringes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; (3) where there is no rational connection between the breach, its consequences, and the remedy; and (4) where the remedy contradicts the objects and purposes of the Code. The appellant argued that the Board's order, in this case, failed on both the third and fourth of the above prohibited grounds. Namely, that the order failed both the "rational connection" test and the "policy consistency" test respectively.

au sujet de certains points de l'entente de principe. Quant à ces points, le Conseil a ordonné aux parties de négocier pendant 30 jours, après quoi, s'ils n'étaient pas réglés, ils feraient l'objet de l'arbitrage exécutoire.

On ne peut pas dire qu'en obligeant l'employeur à offrir l'entente de principe, sous réserve des points à négocier, le Conseil a imposé une convention collective. Un conseil agit d'ordinaire dans les limites de son pouvoir en matière de réparation lorsqu'il ordonne à une partie de présenter à nouveau sa dernière offre, amputée de ses exigences inadéquates ou illégales. On peut citer comme exemples de cette pratique judicieuse et courante les affaires *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1, et *Iberia, Lignes aériennes*, précité. En l'espèce, le Conseil a rempli l'exigence habituelle en réinvokant l'entente de principe. De la même façon, un conseil agit d'ordinaire dans les limites de sa compétence en matière de réparation quand il impose aux parties certaines conditions d'une convention collective. On ne peut pas combiner ces deux modes de réparation pour prétendre qu'ils constituent une ordonnance illégale. Rien ne laisse supposer que les deux modes de réparation sont mutuellement exclusifs. Normalement, l'un d'eux suffit. Toutefois, comme les autres voies pour régler le conflit avaient été épuisées, le Conseil a conclu que les deux volets de l'ordonnance étaient nécessaires pour régler le conflit de manière positive.

Il existe quatre cas dans lesquels une ordonnance réparatrice sera tenue pour manifestement déraisonnable: (1) lorsque la réparation est de nature punitive; (2) lorsque la réparation accordée porte atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés*; (3) lorsqu'il n'y a pas de lien rationnel entre la violation, ses conséquences et la réparation; et (4) lorsque la réparation va à l'encontre des objectifs du Code. L'appelante a soutenu que l'ordonnance du Conseil était défectueuse au regard des troisième et quatrième critères précités, savoir le critère du «lien rationnel» et celui de la «conformité avec les objectifs».

(a) *Rational Connection*a) *Lien rationnel*

69 The case of *National Bank*, *supra*, held that there must be a relation between the breach, its consequences and the remedy. However, the necessity for a rational connection is evident from the wording of s. 99(2) which requires that the remedy imposed by the Board be designed to counteract any consequence of the contravention or failure to comply found by the Board. In other words, the Board must be concerned about remedying a specific breach of the Code, and in so doing there must be a relationship between the unfair practice which has occurred, its consequences to the bargaining process, and the remedy imposed.

Dans l'arrêt *Banque nationale*, précité, il a été décidé qu'il devait y avoir un rapport entre la violation, ses conséquences et la réparation. Toutefois, la nécessité d'un lien rationnel ressort à l'évidence du libellé du par. 99(2), qui exige que la réparation imposée par le Conseil soit conçue pour parer aux effets de la violation qu'il a constatée. Autrement dit, le Conseil doit viser à réparer une violation déterminée du Code mais, pour le faire, il doit s'assurer qu'il y a un rapport entre la pratique déloyale, ses conséquences sur le processus de négociation et la réparation imposée.

70 In the case at bar, there was a clear causal connection between the breach, its consequences and the remedy imposed by the Board. To begin with, the Board identified the breach as being the appellant's intractable position with respect to a form of due process for the dismissed employees. The consequence of this breach was that bargaining was blocked so completely that no collective agreement could ever be reached. As a result of the impasse the serious damage to the community of Yellowknife continued unabated. The nature, extent and effect of the failure to bargain in good faith may in certain circumstances justify, in itself, the imposition of a remedial order. To be valid, such an order must deal with the effect of the breach and comply with the aims and objects of the *Canada Labour Code*. Perhaps more often it will be the failure to bargain in good faith coupled with other factors which will justify a remedial order.

En l'espèce, il y avait un lien clair de cause à effet entre la violation, ses conséquences et la réparation imposée par le Conseil. Tout d'abord, celui-ci a conclu que la violation consistait dans la position intransigeante de l'appelante relativement à une procédure équitable pour les employés congédiés. La conséquence de cette violation a été un blocage des négociations si complet qu'il a empêché la conclusion de toute convention collective. L'impasse a prolongé le grave préjudice causé à la collectivité de Yellowknife. La nature, l'ampleur et l'effet du manquement à l'obligation de négocier de bonne foi peuvent dans certains cas justifier en soi l'imposition d'une ordonnance réparatrice. Pour être valide, cette ordonnance doit porter sur l'effet de la violation et être conforme aux objectifs du *Code canadien du travail*. Plus fréquemment peut-être, c'est la violation de l'obligation de négocier de bonne foi combinée à d'autres facteurs qui justifiera une ordonnance réparatrice.

71 Yet a further consequence of the appellant's intractable position was the frustration of the efforts of the Industrial Inquiry Commission to achieve a settlement. The Commission had recommended that the parties reach an agreement similar to the appellant's April 1992 offer (the tentative agreement), and also suggested that in the four unresolved areas where the appellant had changed its position that the parties should continue to negotiate, with the possibility of binding arbitration if the negotiations failed. The Commission

Une autre conséquence encore de la position intransigeante de l'appelante a été l'insuccès des tentatives de la commission d'enquête sur les relations du travail pour régler le différend. La commission avait recommandé que les parties concluent une convention semblable à l'offre faite par l'appelante en avril 1992 (l'entente de principe) et suggéré que les parties continuent de négocier les quatre points en suspens à propos desquels l'appelante avait changé sa position, l'arbitrage exécutoire restant possible en cas d'échec des négocia-

also recommended that the fate of the dismissed employees should be determined in the usual way by third party arbitration. While the Union agreed to the Commission's proposals, the appellant rejected them, primarily because it refused to consider any proposal which would result in the dismissed employees returning to work. Were it not for this the appellant would have, in principle, accepted the recommendations. Accordingly, the Board ordered the appellant to table an agreement based on its own tentative agreement and the final report of the Commission, including a grievance arbitration clause. This achieved the result that the parties were put back in the position they would have been in were it not for the appellant's violation; namely, with a collective agreement tabled for the Union's consideration. Therefore, there is a clear relation between the appellant's breach of its duty to bargain in good faith, the consequences of that breach and the remedy imposed by the Board.

(b) *Policy Consistency*

The appellant also contended that the Board's order was too extreme and was contrary to the policy underlying the Code. Specifically, the appellant focused on the importance of free collective bargaining and maintained that the Board was obliged to alleviate the obstacle blocking the bargaining process, but then should have sent the parties back to continue to bargain until an agreement was reached. The appellant argued that the Board exceeded its powers by imposing closure on the parties instead of allowing them to arrive at a settlement themselves.

The preamble in Part I of the *Canada Labour Code* sets out its purposes and objectives. These include (a) the promotion of the common well-being; (b) the encouragement of free collective bargaining; (c) the constructive settlement of disputes; (d) freedom of association and free collective bargaining as the bases of effective industrial relations; (e) good working conditions and sound labour-management relations; and (f) good industrial relations which are in the best interests of

tions. La commission a également recommandé que le sort des employés congédiés soit réglé comme à l'accoutumée par voie d'arbitrage. Le syndicat a souscrit aux propositions de la commission, mais l'appelante les a rejetées, principalement parce qu'elle refusait de considérer toute proposition qui permettrait le retour au travail des employés congédiés. N'eût été cette raison, l'appelante aurait, en principe, accepté les recommandations. En conséquence, le Conseil a ordonné à l'appelante de déposer une convention fondée sur l'entente de principe qu'elle avait elle-même proposée et sur le rapport final de la commission, en y insérant une clause d'arbitrage des griefs. De la sorte, les parties ont été replacées dans la situation dans laquelle elles auraient été s'il n'y avait eu la violation commise par l'appelante, savoir qu'une convention collective a été soumise à la ratification du syndicat. Par conséquent, il y a un lien clair entre le manquement de l'appelante à son obligation de négocier de bonne foi, les conséquences de cette violation et la réparation imposée par le Conseil.

b) *Conformité avec les objectifs*

L'appelante a soutenu en outre que l'ordonnance du Conseil était trop sévère et était contraire aux objectifs du Code. Plus précisément, elle a centré son argumentation sur l'importance de la liberté de la négociation collective et affirmé que le Conseil était tenu de lever l'obstacle au processus de négociation, mais qu'il aurait ensuite dû laisser les parties négocier jusqu'à ce qu'elles concluent une convention. L'appelante a soutenu que le Conseil avait excédé ses pouvoirs en mettant fin aux négociations péremptoirement au lieu de permettre aux parties de négocier elles-mêmes un règlement.

Les objectifs du *Code canadien du travail* sont énoncés dans son préambule à la partie I. Parmi ceux-ci on compte a) celui de favoriser le bien-être de tous; b) l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives; c) le règlement positif des différends; d) la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives comme fondements de relations du travail fructueuses; e) de bonnes conditions de travail et de saines relations entre travailleurs et employeurs; f) de bonnes

Canada in ensuring a just share of the fruits of progress to all.

relations du travail qui servent l'intérêt du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès.

Section 99(2) provides that the Board is granted remedial authority for the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of the Code. Moreover, the remedies the Board imposes are meant to counteract the consequences of the parties' transgressions which are adverse to the fulfilment of those objectives. Therefore, an integral part of the Board's remedial duty is to strive to accomplish the Code's purposes. This cannot mean that in all circumstances such emphasis must always be placed on one objective that all the others suffer. The Board is required to balance all the goals of the *Canada Labour Code* and fashion an order that, in the context of the particular situation presented gives a carefully balanced consideration to all the important factors outlined in the preamble.

En vertu du par. 99(2), le Conseil a le pouvoir de concevoir une réparation afin d'assurer la réalisation des objectifs du Code. De plus, les réparations qu'il impose sont censées parer aux effets des violations des parties qui sont néfastes à la réalisation de ces objectifs. Par conséquent, une partie intégrante du rôle du Conseil en matière de réparation consiste à faire tout son possible pour que les objectifs du Code soient réalisés. Cela ne peut pas signifier que, dans tous les cas, il faut toujours privilégier un objectif au point de nuire à la réalisation de tous les autres. Le Conseil est tenu d'équilibrer tous les objectifs du *Code canadien du travail* et, au moment de concevoir son ordonnance, de bien peser, dans le contexte du cas qui l'occupe, tous les facteurs importants énumérés dans le préambule.

The appellant contends that the promotion of free collective bargaining supersedes all the other objectives of the statute and that the Board's remedial order did not respect the principle of free collective bargaining. This position is untenable. It fails to take into consideration all the other factors which made this dispute in the opinion of two very experienced mediators the worst they had known. The impact of the dispute had extended well beyond the company and the Union involved. Therefore, the order had to take into account the very real public interest in resolving the dispute fairly yet expeditiously. The Board's order gave effect to the objectives of promoting the common well-being and encouraging the constructive settlement of disputes. It demonstrated a balanced and carefully considered approach to the particular situation confronting it.

L'appelante affirme que l'objectif de favoriser la pratique des libres négociations collectives l'emporte sur tous les autres objectifs de la loi et que l'ordonnance réparatrice du Conseil ne respecte pas le principe de la liberté de la négociation collective. Cette position n'est pas défendable. Elle ne tient pas compte de tous les autres facteurs qui ont fait dire à deux médiateurs très expérimentés que ce conflit était le pire qu'ils avaient connu. Les effets du conflit se sont fait sentir bien au-delà de l'entreprise et du syndicat en cause. Par conséquent, l'ordonnance devait prendre en considération l'intérêt public très réel que servirait le règlement juste mais prompt du conflit. L'ordonnance du Conseil a permis de réaliser les objectifs de favoriser le bien-être de tous et d'encourager la pratique du règlement positif des différends. Elle était le résultat d'une démarche équilibrée et réfléchie dans l'examen du cas qu'il était appelé à trancher.

(2) The Community Interest

(2) L'intérêt de la collectivité

It is essential to understand the impact which this strike had on the community of Yellowknife. This was a factor which the Board of necessity had to consider in fashioning its remedy. The Industrial

Il est essentiel de comprendre les répercussions de cette grève sur la collectivité de Yellowknife. C'est un facteur que le Conseil devait nécessairement prendre en considération en décidant de la

Inquiry Commission was concerned about the toll the dispute was taking on the people of Yellowknife. In their second interim report, it warned the parties of the effect their intransigence was having on the surrounding community. They put it this way:

We will be blunt. As a matter of law, the dispute between these parties is essentially private in nature. But as a matter of fact, the public fallout from the dispute has been enormous and, at least in our experience, unprecedented. Both sides owe it to the surrounding community to take a serious and tangible step toward a resolution of this seemingly intractable dispute.

The Board noted this warning, and in addition it had before it the observations made by Dr. Nightingale in his report, which concluded that the consequences of the strike and ongoing dispute had seriously disrupted the life of the community. Accordingly, the Board realized that it was imperative that it devise a remedy which would not only mend the working relationship at the mine, but also, restore some measure of harmony to the community.

The unrest and unease in the community, caused by the dispute, compelled the Mayor to write to the Prime Minister in the hope that she could settle the matter. This attempt to have Parliament legislate an end to the strike provides some indication of the frustration and despair of the community.

The effect of the dispute on the community was clearly in the minds of the Board members when they made the order. This is evident from their reasons (at p. 29):

Given that these parties have exhausted all possible sources of assistance — conciliation, mediation, ministerial intervention and an industrial inquiry commission, and given the damage to the community which their intransigence has caused, we consider that it would be wrong to prolong this agony further. [Emphasis added.]

As important as free collective bargaining is, it is not the only factor the Board must consider in fashioning a remedial order. It cannot be said that

réparation. La commission d'enquête sur les relations du travail était préoccupée par les torts subis par la population de la ville. Dans son second rapport provisoire, la commission a prévenu les parties des effets de leur intransigence sur la collectivité. Elle s'est exprimé ainsi:

[TRADUCTION] Nous le disons sans détours. En droit, le conflit entre les parties est essentiellement de nature privée. Mais dans les faits, les retombées publiques du conflit ont été énormes et, du moins selon notre expérience, sans précédent. Les deux côtés doivent à la collectivité de faire un geste sérieux et concret pour régler ce conflit qui peut sembler insoluble.

Le Conseil a pris note de cet avertissement ainsi que des observations faites par le professeur Nightingale dans son rapport, lequel a conclu que les effets de la grève et du conflit qui se poursuivait avaient gravement perturbé la vie de la collectivité. En conséquence, le Conseil s'est rendu compte qu'il était indispensable de concevoir une réparation qui non seulement ramènerait de bonnes relations du travail à la mine, mais encore rétablirait jusqu'à un certain point l'harmonie dans la collectivité.

L'agitation et l'inquiétude que le conflit avait causées au sein de la collectivité ont poussé la mairesse à écrire à la première ministre dans l'espoir qu'elle puisse arranger les choses. Cette tentative pour convaincre le Parlement de légiférer pour mettre fin à la grève témoigne de la frustration et du désespoir de la collectivité.

Les effets du conflit sur la collectivité ont de toute évidence été pris en considération par le Conseil quand il a rendu son ordonnance. Cela ressort clairement de ses motifs (à la p. 29):

Étant donné que les parties ont épuisé toutes les voies d'assistance qui s'offraient à elles (conciliation, médiation, intervention du Ministre et commission d'enquête sur les relations du travail), et compte tenu des torts subis par la collectivité du fait de leur intransigence, nous sommes d'avis que ce serait une erreur de laisser la situation se prolonger davantage. [Je souligne.]

Si importantes que soient les libres négociations collectives, ce n'est pas le seul facteur dont le Conseil doit tenir compte pour formuler une ordon-

77

78

79

80

the Board ignored the principle of free collective bargaining. The dispute had dragged on for 18 months while a conciliator, two specially appointed mediators, and commissioners tried to assist the parties to reach their own settlement through free collective bargaining. All efforts had proved futile. The Industrial Inquiry Commission twice asked the appellant to outline in writing what its position was with respect to the outstanding issues, rather than forcing a position on them. Yet, the appellant refused to provide the requested information. Certainly, free collective bargaining had been given every opportunity to function over 18 long months. By then, this approach had taken such a grave toll on the Yellowknife community, that the Board had a responsibility to take into account the interests of others. And so it did, with the result that it imposed what appears to be a fair and equitable order which was successful in resolving the dispute. This exceptional situation called for exceptional measures.

nance réparatrice. On ne peut pas dire que le Conseil a écarté le principe de la liberté de la négociation collective. Le conflit a traîné durant 18 mois pendant qu'un conciliateur, deux médiateurs expressément désignés et une commission tentaient d'aider les parties à conclure elles-mêmes une convention par la libre négociation collective. Tous ces efforts se sont avérés vains. La commission d'enquête sur les relations du travail a prié l'appelante à deux reprises d'exposer par écrit sa position sur les points non réglés, plutôt que de la forcer à accepter un autre point de vue. Et pourtant, l'appelante a refusé de fournir les renseignements demandés. Durant 18 longs mois, la méthode des libres négociations collectives a certainement eu toutes les chances de faire ses preuves. À la fin de cette période, cette méthode avait causé des torts si graves à la collectivité de Yellowknife qu'il incombait au Conseil de tenir compte des intérêts des autres. Et c'est ce qu'il a fait, imposant ce qui semble une ordonnance juste et équitable qui a réussi à régler le conflit. Cette situation exceptionnelle commandait la prise de mesures d'exception.

81

In the *Digby School Board* case, *supra*, this Court had occasion to consider whether it would be appropriate for a labour board to specify the contents of a collective agreement. It must be remembered that the case came before the Court by way of an appeal from a stated case to the Nova Scotia Court of Appeal and turned upon the interpretation of the remedial section of the Nova Scotia *Trade Union Act*.

Dans l'arrêt *Commission scolaire de Digby*, précité, notre Cour a eu l'occasion d'étudier la question de savoir s'il convenait qu'un conseil des relations du travail précise le contenu d'une convention collective. Il faut se rappeler que ce pourvoi avait été interjeté devant notre Cour à la suite d'un exposé de cause formulé à l'intention de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse et qu'il concernait l'interprétation de la disposition relative à la réparation de la *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse.

82

The reasons contrasted the broad remedial powers granted by the Ontario statute to the Ontario board with the restrictive provisions of ss. 33 and 34 of the Nova Scotia Act. It was determined that the broad power bestowed on the Ontario board supported the result reached in *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197 (Ont. Div. Ct.). Similarly it was found that the much narrower powers granted to the Nova Scotia board to make remedial orders were so restrictive that it could not require

On trouve dans les motifs une comparaison entre les larges pouvoirs en matière de réparation que la loi ontarienne confère à la commission ontarienne et les dispositions limitatives des art. 33 et 34 de la loi de la Nouvelle-Écosse. Il a été décidé que le large pouvoir accordé à la commission ontarienne autorisait la conclusion tirée dans l'affaire *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197 (C. div. Ont.). De la même façon, il a été décidé que les pouvoirs beaucoup plus restreints du conseil de la

an employer to make the collective agreement proposals which the board had specified. The powers granted to the Canada Labour Relations Board under s. 99(2) are much broader than those contained in the Nova Scotia Act. It follows that the *Digby School Board* decision cannot be perfunctorily applied to resolving the case at bar. However, the reasoning of Dickson J. in dissent is in my view applicable to the interpretation of the wide provisions of s. 99. He recognized that the board did not have jurisdiction under the Nova Scotia Act to impose a collective agreement on the parties. Nor could the board order a party to make a proposal to the other side simply because it thinks that it would be a fair settlement of the dispute. At page 344, he wrote:

That does not mean, however, that the Board is precluded from making orders which specifically relate to the content of the proposals. Once it is assumed, as I have said it must be, that the content of the proposals can form the basis for a finding of a breach of the duty to bargain in good faith, it should follow that the remedy can make reference to the content of proposals in order to "secure compliance" with s. 33(a) [in our case, s. 50].

In the *Digby School Board* case the order which the Nova Scotia board imposed was in positive rather than negative terms; specifically, that the employer would promise not to contract out the driving of buses and that a union security clause would be included in the new agreement. Dickson J. concluded that such a remedy was the minimum proposal which the Nova Scotia board considered would constitute hard bargaining, as opposed to surface bargaining. He concluded that the board was acting within its powers to secure compliance with s. 33(a) of the Act. In my view, the wording of s. 99(2) of the *Canada Labour Code* is certainly broad enough to encompass anything that falls within the phrase "secure compliance".

In a number of cases the Canada Labour Relations Board has ordered, correctly in my view, that

Nouvelle-Écosse en matière de réparation ne l'autorisaient pas à exiger que l'employeur présente les propositions précises de la convention collective que le conseil avait spécifiées. Les pouvoirs que le par. 99(2) accorde au Conseil canadien des relations du travail sont beaucoup plus larges que ceux conférés par la loi de la Nouvelle-Écosse. Il s'ensuit que l'arrêt *Commission scolaire de Digby* ne peut pas être appliqué inconsidérément à la présente affaire. Toutefois, le raisonnement du juge Dickson, dissident, est applicable, à mon avis, à l'interprétation des dispositions de large portée de l'art. 99. Il a reconnu que le Conseil n'était pas compétent, sous le régime de la loi de Nouvelle-Écosse, pour imposer une convention collective aux parties. Il ne peut pas non plus obliger une partie à faire une offre simplement parce qu'il estime que cela constituerait un règlement équitable du différend. Le juge écrit à la p. 344:

Cela ne signifie pas cependant que le Conseil ne peut imposer des conditions qui se rapportent de façon précise au contenu des propositions. Dès que l'on suppose, comme j'ai dit qu'il faut le faire, que le contenu des propositions peut servir de fondement à la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi, il doit s'ensuire que le redressement peut se rapporter au contenu des propositions afin de «se conformer» à l'al. 33a) [l'art. 50 dans le présent pourvoi].

Dans cet arrêt, l'ordonnance rendue par le conseil de la Nouvelle-Écosse était énoncée en termes positifs plutôt que négatifs; plus précisément, l'employeur devait s'engager à ne pas embaucher de conducteurs d'autobus contractuels et une clause relative à la sécurité syndicale devait être insérée dans la nouvelle convention. Le juge Dickson a conclu que cette réparation était l'offre minimale qui, selon le conseil de la Nouvelle-Écosse, constituerait de la négociation serrée par rapport à de la négociation de surface. Il a statué que le Conseil avait agi dans les limites de son pouvoir d'enjoindre à une partie de se conformer à l'al. 33a) de la Loi. À mon avis, le libellé du par. 99(2) du *Code canadien du travail* est certainement assez large pour englober toute mesure qui serait visée par les mots «se conformer».

Dans nombre d'affaires, le Conseil canadien des relations du travail, à bon droit selon moi, a

an employer make a specific offer, including an offer of a complete collective agreement, in circumstances where the Board has concluded that such a remedy is necessary to counteract the effects of the employer's failure to bargain in good faith. The remedy imposed in *Eastern Provincial Airways*, *supra*, was very much like the remedy ordered by the Board in the present case. As in the case at bar, the Board found that the employer had failed to bargain in good faith, and in addition, had committed other unfair labour practices. The Board issued an extensive remedial order which required the employer to resubmit an earlier proposed collective agreement, and an order that all the striking employees were to be returned to work in order of seniority. In addition, all promotions during the strike were declared null and void and reprisals against striking and non-striking pilots were prohibited. Thus, it can be seen that the Board in the *Eastern Provincial Airways* case, as in the instant one, ordered the employer to table its last offer to the union for ratification and added specific terms and conditions which dealt directly with the breach.

ordonné à un employeur de présenter une proposition précise, y compris une offre de convention collective complète, dans des cas où le Conseil avait conclu qu'une telle réparation était nécessaire pour parer aux effets du manquement par l'employeur à l'obligation de négocier de bonne foi. La réparation imposée dans *Eastern Provincial Airways*, précité, était très semblable à celle imposée par le Conseil dans la présente affaire. Comme en l'espèce, le Conseil a conclu que l'employeur n'avait pas négocié de bonne foi et, en outre, s'était rendu coupable d'autres pratiques de travail déloyales. Le Conseil a rendu une ordonnance réparatrice de large portée qui obligeait l'employeur à renouveler une offre antérieure de convention collective et qui portait que tous les employés grévistes devaient être rappelés, par ordre d'ancienneté. De plus, toutes les promotions accordées durant la grève étaient déclarées nulles et les représailles contre les pilotes grévistes et non grévistes étaient interdites. On peut donc voir que, dans l'affaire *Eastern Provincial Airways* comme dans la présente instance, le Conseil a ordonné à l'employeur de soumettre sa dernière offre à la ratification du syndicat et ajouté des conditions précises qui se rapportaient directement à la violation.

85

The Federal Court of Appeal varied the order of the Board by reinstating the promotions on the ground that they had not been illegal and thus, the Board lacked the authority to declare them null and void. However, the Court of Appeal very properly concluded that the Board's order could not be characterized as imposing a collective agreement on the parties. Rather it was simply a measure designed to return the parties to the position they would have been in if there had not been bad faith bargaining. This reasoning is in my view correct and is equally applicable to the case at bar.

La Cour d'appel fédérale a modifié l'ordonnance du Conseil en rétablissant les promotions parce qu'elles n'étaient pas illégales et que le Conseil n'avait donc pas le pouvoir de les annuler. Toutefois, la Cour d'appel a conclu tout à fait avec raison que l'on ne pouvait pas affirmer que l'ordonnance du Conseil imposait une convention collective aux parties. C'était simplement une mesure destinée à replacer les parties dans la situation où elles auraient été s'il n'y avait pas eu de négociation de mauvaise foi. Ce raisonnement est, à mon sens, bien fondé et également applicable à la présente espèce.

86

Similarly, in *Brewster Transport*, *supra*, the Board again found that the employer had bargained in bad faith. As a consequence of this breach, part of the remedial order required the employer re-offer its collective agreement proposal without the illegal terms. The employer brought an

De même, dans *Brewster Transport*, précité, le Conseil a décidé une fois de plus que l'employeur avait négocié de mauvaise foi. Par suite de cette violation, l'ordonnance réparatrice obligeait notamment l'employeur à déposer à nouveau son offre de convention collective, amputée de ses con-

application for reconsideration of the order on the grounds that the Board had exceeded its jurisdiction by imposing a collective agreement on them. The review panel dismissed the application ((1986), 66 di 133) on the basis that the order was consistent with previous remedies imposed by the Board and which had been upheld by the Federal Court of Appeal. The panel reasoned correctly that the Board had not imposed a collective agreement, but had only reinstated one already proposed by the employer. As in the case at bar, the employer was ordered to table an agreement while the union was still given a choice as to whether or not it wished to ratify the new agreement. The panel explained that since the union had not committed a breach of the Code it could not be ordered to accept the agreement. The Board was simply endeavouring to place, before the union, a proposal which would have been tabled for its consideration had the employer not breached the duty to bargain.

The Board observed (at p. 65) that in determining an appropriate remedy the Board should first ask itself: "What would have been the likely results of collective bargaining if both parties had conducted themselves reasonably and in good faith?". In the case at bar, the Board considered this question and determined that if the appellant had not taken such an uncompromising position with regard to the dismissed employees, an agreement, akin to the earlier tentative agreement, would have been tabled for the Union's consideration. The Board fashioned its remedy accordingly.

The employer in the *Brewster Transport* case also argued that the Board's order was contrary to the principles of free collective bargaining which underlay the Code. In response, the panel noted that once the basic statutory ground rules have been broken by a party, for example the s. 50 duty to bargain in good faith, then the parties can no longer expect to have the same unbridled freedom to bargain. I agree with that reasoning.

One final case illustrating that the Board has properly and validly designed remedies akin to that which was ordered in the case at bar is *Iberia*

ditions illégales. L'employeur a présenté une demande de réexamen de l'ordonnance pour le motif que le Conseil avait excédé sa compétence en lui imposant une convention collective. Le comité de révision a rejeté la demande ((1986), 66 di 133) parce que l'ordonnance était conforme aux réparations antérieures imposées par le Conseil, que la Cour d'appel fédérale avait confirmées. Le comité a estimé à juste titre que le Conseil n'avait pas imposé de convention collective, mais seulement rétabli celle déjà proposée par l'employeur. Comme en l'espèce, l'employeur a été obligé de déposer une convention tandis que le syndicat avait toujours le choix de ratifier ou non la nouvelle convention. Le comité a expliqué que, comme le syndicat n'avait pas violé le Code, il ne pouvait pas être forcé à accepter la convention. Le Conseil cherchait simplement à soumettre au syndicat une offre qui aurait été déposée si l'employeur n'avait pas manqué à l'obligation de négocier de bonne foi.

Le Conseil a fait observer (à la p. 65) qu'en déterminant la réparation convenable, il devait d'abord se demander: «Quels auraient été les effets probables de la négociation collective si les deux parties s'étaient conduites raisonnablement et avaient fait preuve de bonne foi?» En l'espèce, le Conseil a considéré cette question et décidé que si l'appelante n'avait pas pris une position aussi intransigeante à l'égard des employés congédiés, une convention, semblable à l'entente de principe, aurait été soumise à la ratification du syndicat. Le Conseil a formulé sa réparation en conséquence.

L'employeur dans l'affaire *Brewster Transport* a également soutenu que l'ordonnance du Conseil allait à l'encontre des principes des libres négociations collectives qui sous-tendent le Code. Le comité a répondu qu'une fois qu'une partie a violé les règles fondamentales, par exemple, l'obligation de négocier de bonne foi énoncée à l'art. 50, les parties ne peuvent plus s'attendre à ce que la même liberté de négociation sans entrave leur soit reconnue. Je souscris à ce raisonnement.

Finalement, pour montrer que le Conseil a déjà conçu à bon droit des réparations semblables à celle qui a été ordonnée en l'espèce, citons l'affaire

87

88

89

Airlines, supra. After finding that the employer had bargained in bad faith the Board intervened with a remedy. It took this action in light of the nature of the violations of the Code and based on its conviction that the employer had no intention of changing its bargaining position unless a third party intervened. It concluded that if the employer had not taken the position of paying lower wages to unionized staff than to those who were non-unionized, the union members would have been in a position, over one year ago, to vote on a complete draft collective agreement. Accordingly, the Board ordered that, among other things, the employer table, in writing, within two weeks, a complete collective agreement for the union's consideration, which was to include certain specific conditions drawn up by the Board which resolved four of the most contentious issues.

faire *Iberia, Lignes aériennes*, précitée. Après avoir conclu que l'employeur avait négocié de mauvaise foi, le Conseil est intervenu en accordant une réparation. Il a pris cette mesure à cause de la nature des violations du Code et parce qu'il était convaincu que l'employeur n'avait pas l'intention de modifier sa position de négociation, sauf si un tiers intervenait. Il a conclu que si l'employeur n'avait pas pris la position de verser au personnel syndiqué des salaires inférieurs à ceux du personnel non syndiqué, les membres du syndicat auraient été en mesure, plus d'un an auparavant, de voter sur un projet complet de convention collective. En conséquence, le Conseil a ordonné entre autres que l'employeur soumette par écrit à la ratification du syndicat, dans un délai de deux semaines, un projet complet de convention collective, comprenant des conditions précises énoncées par le Conseil qui régleraient quatre des points les plus contestés.

90

Support for the types of remedies imposed by the Board in *Eastern Provincial Airways*, *Brewster Transport* and *Iberia Airlines* can be found in an article by George W. Adams (now Mr. Justice Adams), "Labour Law Remedies", in K. P. Swan and K. E. Swinton, eds., *Studies in Labour Law* (1983), 55. He observes at p. 69, that while a collective agreement cannot be imposed as a remedy for bad faith bargaining, specific terms of an agreement or the agreement itself may still be the subject matter of a remedial order. In his opinion it may be "indirectly or obliquely imposed on a violator of the statute". Ultimately, the remedial principle is that the successful complainant should be put in the position he would have been in had the breach not occurred.

Le type de réparation imposée par le Conseil dans les affaires *Eastern Provincial Airways*, *Brewster Transport* et *Iberia, Lignes aériennes* reçoit l'appui de George W. Adams (maintenant juge), dans l'article «Labour Law Remedies», dans K. P. Swan et K. E. Swinton, dir., *Studies in Labour Law* (1983), 55. Il y fait observer, à la p. 69, que si une convention collective ne peut pas être imposée comme réparation pour la négociation de mauvaise foi, des conditions précises d'une convention ou la convention elle-même peuvent faire l'objet d'une ordonnance réparatrice. À son avis, celle-ci peut être [TRADUCTION] «imposée directement ou indirectement à la partie qui viole la loi». En fin de compte, le principe en matière de réparation est que le plaignant qui a gain de cause doit être replacé dans la situation où il aurait été si la violation ne s'était pas produite.

91

In my reasons in *Tandy, supra*, at p. 214, I made the following comment:

There can be no doubt that the Board cannot impose a collective bargaining agreement upon parties and should not, in the usual course of events, impose a term of a collective agreement upon the parties. [Emphasis added.]

Dans mes motifs de l'affaire *Tandy*, précitée, à la p. 214, je fais cette remarque:

[TRADUCTION] Il est certain que la Commission ne peut pas imposer aux parties une convention collective et qu'elle ne doit pas normalement imposer aux parties une condition d'une convention collective. [Je souligne.]

It is trite to observe that the factual situation which has given rise to the case at bar could never be described as the "usual course of events". On the contrary, the length, violence and community consequences make this dispute one of extraordinary circumstances. I still hold to the view that the Board should not readily intervene in the free collective bargaining process. Nor should it routinely impose a collective agreement or key terms of an agreement on the parties. However, it would be wrong to say that a situation will never arise where more extreme measures will have to be taken in fashioning a remedial order. This is precisely such a case. In fact, even in *Tandy*, notwithstanding the general cautionary statement, it was concluded that even though the Board's order had the indirect effect of imposing a term of a collective agreement on the parties it was appropriate in light of the Board's findings.

Next, the appellant argued that s. 80 of the *Canada Labour Code*, which gives the Board a special power to impose a first collective agreement on parties where none has been reached, would be redundant if s. 99(2) already grants the Board this power. I cannot accept this contention. To begin with a s. 80 remedy can be applied at the Minister's discretion. The remedy may be imposed even where there is no finding of an unfair labour practice. Furthermore, in the context of a first collective agreement, the Board can fashion its own collective agreement, which it believes to be in the best interests of the parties. This final agreement is then imposed on both parties without any requirement that it be ratified by either side. It is a final order binding on the parties. Instead of drafting the principal agreement themselves, under the provisions of s. 80, the parties may present evidence for the Board to take into account. However, the Board has a discretion as to the extent it will act upon it. By contrast, the tentative agreement was one which the appellant drew up itself, and which the Union was given a chance to ratify. It was ordered as a means of counteracting the consequences of the appellant's breach of the duty to bargain in good faith. It is apparent that s. 80 of the

C'est un truisme de dire que les faits de l'espèce ne pourraient jamais se produire «normalement». Au contraire, la longueur du conflit, la violence qui l'a marqué et ses répercussions sur la collectivité constituent des circonstances extraordinaires. Je suis toujours d'avis que le Conseil ne doit pas intervenir à la légère dans le processus de la libre négociation collective. Il ne doit pas non plus imposer couramment aux parties une convention collective ou les conditions essentielles d'une convention collective. Toutefois, ce serait une erreur de dire qu'il ne se présentera jamais de cas qui exige la recherche d'une réparation comportant des mesures plus exceptionnelles. Le présent pourvoi est l'un de ces cas. En fait, même dans l'affaire *Tandy*, en dépit de la mise en garde générale, il a été conclu que, bien que l'ordonnance de la Commission ait indirectement eu pour effet d'imposer aux parties une condition d'une convention collective, elle était appropriée, compte tenu des conclusions de la Commission.

L'appelante a soutenu en outre que l'art. 80 du *Code canadien du travail* qui confère au Conseil le pouvoir spécial d'imposer aux parties une première convention collective si elles n'ont pas réussi à en conclure une, serait superflu si le par. 99(2) lui accorde déjà ce pouvoir. Je ne peux pas accepter cet argument. Tout d'abord, la réparation prévue à l'art. 80 est laissée à l'appréciation du ministre. Elle peut être imposée même si aucune pratique déloyale de travail n'a été constatée. De plus, s'agissant d'une première convention collective, le Conseil peut préparer son propre texte, s'il croit que cette mesure sera dans l'intérêt des parties. Cette convention définitive est ensuite imposée aux deux parties sans que sa ratification par l'une ou l'autre soit nécessaire. C'est une ordonnance définitive qui lie les parties. Au lieu de rédiger la première convention elles-mêmes, les parties, sous le régime de l'art. 80, peuvent présenter des éléments de preuve au Conseil. Toutefois, le Conseil a toute latitude pour déterminer dans quelle mesure il en tiendra compte. Par contre, l'entente de principe était une convention rédigée par l'appelante elle-même, que le syndicat a eu la possibilité de ratifier. Elle a été ordonnée comme mesure visant à parer aux effets de la violation par l'appelante de

Code applies to a different situation altogether. It follows that there is no need for s. 99(2) to be read restrictively as a result of the provisions of s. 80.

l'obligation de négocier de bonne foi. Il est évident que l'art. 80 du Code s'applique à une situation tout à fait différente. Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire d'interpréter restrictivement le par. 99(2) à cause des dispositions de l'art. 80.

94 Another objection to the Board's order raised by the appellant was that the Board had fixed a three-year term for the duration of the new collective agreement. This seems to be a somewhat specious and unacceptable argument in light of the appellant's earlier specific request that the Board fix a term for the duration of the agreement. In fixing a three-year term, the Board was simply complying with the appellant's request. The chief negotiator for the company had written a letter to the Industrial Inquiry Commission stating that: "[t]he Company has not made a secret of the fact that it wishes a long term collective agreement of five or even seven years or better yet for the balance of the life of the mine". Further on, he continued:

Une autre objection de l'appelante à l'ordonnance du Conseil est que celui-ci a fixé à trois ans la durée de la nouvelle convention collective. Cela semble être un argument quelque peu spécieux et inacceptable de la part de l'appelante car elle avait antérieurement demandé précisément que le conseil fixe la durée de la convention. En fixant la durée à trois ans, le Conseil n'a fait qu'accéder à la demande de l'appelante. Le négociateur en chef pour l'entreprise avait écrit une lettre à la commission d'enquête sur les relations du travail disant: [TRADUCTION] «[l']entreprise n'a pas caché qu'elle souhaitait une convention collective de longue durée, de cinq, voire sept ans, ou même ce qui serait mieux, qui durerait aussi longtemps que la mine». Il ajoute:

While the terms of the collective agreement should be privately negotiated, a duration of sufficient length should be imposed to guarantee that a strike (or a lock out) would not be legally possible for a number of years to come.

[TRADUCTION] Certes, les conditions de la convention collective doivent être négociées entre les parties, mais il convient que soit imposée une durée suffisante pour garantir qu'une grève (ou un lock-out) ne soit pas légalement possible pendant un bon nombre d'années.

95 In light of this, the appellant's contention that the Board did not have the power to impose a term in this regard cannot be accepted.

Compte tenu de ce qui précède, l'argument de l'appelante selon lequel le Conseil n'avait pas le pouvoir de fixer la durée ne peut pas être accepté.

96 There were four other outstanding issues which the Board referred back to the parties to negotiate for a period of 30 days, following which there would be a process of mediation to finality. These four issues covered transportation, statutory holidays, wages ("Gold Scale Adjustment") and safety inspections. While the appellant objected to the Board's intervening on these unresolved issues, which were not the subject of the bad faith finding, it is important to note that the appellant actually received greater concessions through the Board's order than it had previously put forward in the tentative agreement. Furthermore, the Industrial Inquiry Commissioners had received written submissions from both parties as to what they would be willing to accept with respect to the four out-

Le Conseil a renvoyé aux parties quatre autres points non réglés pour qu'elles en négocient le règlement dans un délai de 30 jours, après quoi les points feraient l'objet d'une médiation exécutoire. Ces quatre points concernaient le transport, les jours fériés, les salaires («l'ajustement sur le cours de l'or») et les inspections de sécurité. Bien que l'appelante se soit opposée à ce que le Conseil intervienne pour régler ces points en suspens, qui n'étaient pas visés par la conclusion du Conseil touchant la négociation de mauvaise foi, il importe de noter que l'appelante a de fait obtenu plus de concessions par suite de l'ordonnance du Conseil qu'elle en avait proposé dans l'entente de principe. Par surcroît, la commission d'enquête sur les relations du travail avait reçu des observations écrites

standing issues. The Commission's final recommendations, which became the basis of the Board's order, took into account the parties' submissions and were ultimately, very favourable to the appellant.

Indeed, the company issued a press release in which they acknowledged that they were pleased at having obtained further concessions. In particular, the special mediators' recommendations, which were incorporated into the Board's order, provided that the two-day Miner's Day weekend should be discontinued and replaced with only one floating holiday. This resulted in a \$126,000 saving for the appellant. Other concessions favourable to the appellant included: the adoption of some of the wage scale which was currently in place for the replacement workers, a term which the appellant had requested; the discontinuation of the practice of providing money in lieu of airfares for miners and their families until the third year of the collective agreement, which translated into a savings of three-quarters of a million dollars for the company and; finally, a cap was imposed on the number of days available for safety tours each month.

(3) A Summary Pertaining to the Remedial Order

Clearly it can never be forgotten that free collective bargaining is a corner stone of the *Canada Labour Code* and of labour relations. As a general rule it should be permitted to function. Nonetheless, situations will arise when that principle can no longer be permitted to dominate a situation. Where the dispute has been bitter and lengthy; the parties intransigent and their positions intractable; when it has been found that one of the parties has not been bargaining in good faith and that this failure has frustrated the formation of a collective bargaining agreement; and where a community is suffering as a result of the strike then a Board will be justified in exercising its experience and special skill in order to fashion a remedy. This will be true even if the consequence of the remedy is to put an

des deux parties relativement à ce qu'elles seraient disposées à accepter quant aux quatre points non réglés. Les recommandations finales de la commission, qui sont reprises dans l'ordonnance du Conseil, tiennent compte des arguments des parties et, en dernière analyse, sont très favorables à l'appelante.

En fait, l'entreprise a publié un communiqué dans lequel elle reconnaît être heureuse d'avoir obtenu d'autres concessions. En particulier, les médiateurs spéciaux ont formulé des recommandations qui sont reprises dans l'ordonnance du Conseil et selon lesquelles la fin de semaine du Miner's Day serait supprimée et remplacée par un congé mobile d'une journée. Cela représentait une économie de 126 000 \$ pour l'entreprise. Parmi les autres concessions avantageuses pour l'appelante, on compte: l'adoption partielle de l'échelle des salaires déjà en vigueur pour les travailleurs de remplacement, condition qu'avait demandée l'appelante; l'abandon de la pratique de la substitution d'une indemnité en argent au prix du billet d'avion pour les mineurs et leur famille jusqu'à la troisième année de la convention collective, ce qui signifiait une économie de trois quarts de million de dollars pour l'entreprise; enfin, la fixation d'un nombre de jours limité pour les tournées de sécurité mensuelles.

(3) Sommaire concernant l'ordonnance réparatrice

De toute évidence, il ne faut jamais oublier que les libres négociations collectives sont un principe fondamental du *Code canadien du travail* et des relations du travail. En règle générale, il faut laisser libre cours à ce processus. Néanmoins, il se produit des cas où l'on ne saurait permettre que ce principe soit prédominant. Si le conflit a été long et amer, les parties intransigeantes et leurs positions inflexibles, si l'on a constaté que l'une des parties n'a pas négocié de bonne foi et que ce manquement a empêché la conclusion d'une convention collective, si la grève cause des torts à la collectivité, alors le conseil peut légitimement user de son expérience et de ses compétences spécialisées pour concevoir une réparation. Cela vaut même si la réparation a pour effet de mettre fin aux libres

end to free collective bargaining. This follows in part because it is the lack of good faith bargaining by a party which is frustrating the bargaining process and in part because of the other principles and factors the Board is required to consider pursuant to the provision of the *Canada Labour Code*.

négociations collectives. Ce résultat découle, en partie, de la mauvaise foi de l'une des parties qui entrave le processus de la négociation et, en partie, des autres principes et facteurs dont le Conseil doit tenir compte dans l'application de la disposition du *Code canadien du travail*.

99

In the case at bar, the strike had been bitter and long. The intractable position of appellant that it would not consider some form of due process for dismissed employees was found to constitute lack of good faith. This position of the appellant certainly put an end to any possibility of true bargaining between the parties. The community of Yellowknife was obviously suffering. In those circumstances it was appropriate for the Board to fashion a remedy. The remedy put forward did not impose a collective agreement on the appellant. Rather the Board used as a basis for the bulk of its remedy the tentative agreement drafted and put forward by the appellant. Obviously this agreement was acceptable to the appellant in April 1992. It is true that it had changed its mind with regard to four matters. On those matters the parties were directed to bargain for 30 days and if they failed to reach agreement they would be subject to binding mediation on those issues. In light of the past history of the intransigence of the parties, no other solution was feasible. Indeed the press release of the appellant expressed its pleasure with the result of the mediation on the four matters.

En l'espèce, la grève a été longue et amère. Il a été décidé que la position inflexible de l'appelante, qui a refusé de considérer toute procédure équitable pour les employés congédiés, constituait une omission de négocier de bonne foi. Cette position de l'appelante a certainement bloqué toute négociation réelle entre les parties. La collectivité de Yellowknife souffrait manifestement. Vu ces circonstances, il convenait que le Conseil formule une réparation. Celle-ci n'imposait pas une convention collective à l'appelante. Le Conseil s'est plutôt inspiré, pour l'essentiel de sa réparation, de l'entente de principe rédigée et offerte par l'appelante. De toute évidence, cette convention était acceptable pour l'appelante en avril 1992. Il est vrai qu'elle avait changé d'avis en ce qui concerne quatre points. Les parties devaient négocier sur ces points pendant 30 jours et, en cas d'échec, une médiation exécutoire serait imposée à leur sujet. Vu l'intransigence dont les parties avaient fait preuve, aucune autre solution n'était possible. En fait, l'appelante a indiqué dans son communiqué qu'elle se réjouissait du résultat de la médiation pour ce qui est de ces quatre points.

100

In the circumstances of this case it was beneficial to the parties and to the community that the Board applied its experience and skill to design a remedy that was eminently fair and sensible.

Vu les circonstances de la présente espèce, il était avantageux pour les parties et pour la collectivité que le Conseil se fonde sur son expérience et ses compétences pour formuler une réparation qui était éminemment juste et judicieuse.

101

The Board did not impose the tentative agreement or the additional terms and conditions on the parties without first ensuring that all the other options which could realistically be expected to bring an end to the dispute had been exhausted. The Board had tried conciliation, mediation, ministerial intervention and the appointment of an Industrial Inquiry Commission. The Commission had issued a number of reports and recommendations to no avail. The Commissioners went so far as to twice request the appellant to provide a

Le Conseil n'a pas imposé aux parties l'entente de principe ou les conditions supplémentaires sans s'être d'abord assuré qu'elles avaient épuisé toutes les autres mesures susceptibles, d'un point de vue réaliste, de permettre de régler le conflit. Le Conseil avait essayé la conciliation, la médiation, l'intervention du ministre et la constitution d'une commission d'enquête sur les relations du travail. La commission avait remis en vain des rapports et des recommandations. Elle est allée jusqu'à demander à deux reprises à l'appelante d'exposer

detailed written statement of its current position on all the outstanding issues. The appellant did not comply with either request. Therefore, in light of both the lack of cooperation and the lack of good faith bargaining by the appellant and the damage to the community which the parties' dispute had caused, the Board properly exercised its discretion to impose a remedy which would put an end to the impasse.

The remedial order directly related to the effect of the failure to bargain in good faith and in so far as was possible complied with the aims and objects of the *Canada Labour Code*. The Board considered the objectives of the Code and, accordingly, devised a constructive settlement to the dispute. The remedy struck an appropriate balance between the public interest and the interests of the parties. In my view, the Board's order is beyond reproach. The order made came within the jurisdiction of the Board. Therefore applying the appropriate degree of deference I find that the order was not patently unreasonable and therefore cannot be set aside. Yet if it were necessary I would go further and state that if the standard the order had to meet was one of correctness then it would meet that standard as well. In the circumstances of this case the order was correctly made.

V. Disposition

The appeal should be dismissed with costs.

The reasons of Sopinka, McLachlin and Major J.J. were delivered by

MAJOR J. (dissenting) —

I. Introduction

This case involves a bitter labour dispute involving the Giant Mine located in Yellowknife in the Northwest Territories. On a review of the history of the lengthy negotiations between the parties, the Canada Labour Relations Board (the "Board") concluded that both parties had acted in an obtuse and intransigent manner and committed numerous

par écrit et en détail sa position sur toutes les questions non réglées. Ces demandes sont restées sans réponse. Par conséquent, compte tenu du manque de coopération et du défaut de négociier de bonne foi de l'appelante, ainsi que des torts subis par la collectivité du fait du conflit de travail, le Conseil a légitimement exercé son pouvoir discrétionnaire pour imposer une réparation qui dénouerait l'impasse.

L'ordonnance réparatrice avait un lien direct avec les effets de l'omission de négocier de bonne foi et, dans la mesure du possible, était conforme aux objectifs du *Code canadien du travail*. Le Conseil a examiné ces objectifs et conçu en conséquence une réparation qui intègre le règlement positif du différend et la pondération de l'intérêt public et des intérêts des parties. À mon avis, il n'y a rien à redire à l'ordonnance du Conseil, qui relevait de sa compétence. Par conséquent, en appliquant le degré voulu de retenue, j'estime que l'ordonnance n'était pas manifestement déraisonnable et ne peut donc pas être annulée. Pourtant, si cela était nécessaire, j'irais jusqu'à dire que si la norme que l'ordonnance devait respecter était celle de la décision correcte, alors elle satisferait également à cette norme. Vu les circonstances de l'espèce, l'ordonnance rendue était correcte.

V. Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs des juges Sopinka, McLachlin et Major rendus par

LE JUGE MAJOR (dissident) —

I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur un conflit de travail acrimonieux à la mine Giant située à Yellowknife dans les Territoires du Nord-Ouest. De son étude du déroulement des longues négociations entre les parties, le Conseil canadien des relations du travail (le «Conseil») a conclu que les deux parties avaient fait preuve d'intransigeance obtuse et

102

103

104

instances of bad faith bargaining over the course of the negotiations.

s'étaient rendues coupables à maintes occasions au cours des négociations de manquements à leur obligation de négocier de bonne foi.

105 The Board chose to intervene, however, on a single instance of bad faith bargaining committed by the employer who it found took an unreasonable position with respect to employees dismissed for participating in a riot on the picket line. The employer insisted on its position to the point of impasse and made resolution of this issue a precondition to bargaining on other issues.

Le Conseil a cependant choisi d'intervenir en ce qui a trait à un seul cas de négociation de mauvaise foi, estimant que l'employeur avait adopté une position déraisonnable à l'égard des employés congédiés pour avoir participé à une émeute sur la ligne de piquetage. L'employeur a maintenu cette position jusqu'à l'impasse et a fait du règlement de cette question une condition préalable à la négociation d'autres questions.

106 The remedy imposed by the Board was to order the employer to offer the union a collective agreement substantially similar to one which it had presented almost two years earlier but which had been rejected by the union membership at that time. The Board also ordered that the four most contentious monetary issues be subjected to binding mediation if no agreement were reached between the parties within 30 days.

Le Conseil a imposé à l'employeur comme réparation d'offrir au syndicat une convention collective essentiellement semblable à celle qu'il avait proposée presque deux ans plus tôt, mais que les membres du syndicat avaient alors rejetée. Il a ordonné en outre que les quatre clauses financières les plus contestées soient soumises à la médiation exécutoire si les parties ne parvenaient pas à conclure un accord dans les 30 jours.

107 The effect of the Board's order was to impose the terms of a new collective agreement upon the employer. This was a form of compulsory interest arbitration which was outside the remedial jurisdiction granted to the Board in s. 99(2) of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.

L'ordonnance du Conseil a eu pour effet d'imposer à l'employeur les conditions d'une nouvelle convention collective. C'était une forme d'arbitrage obligatoire qui dépassait les limites de la compétence en matière de réparation dont le Conseil est investi par le par. 99(2) du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.

108 The order imposed by the Board did not exhibit the requisite nexus between the breach, consequences adverse to the objects of the Code and the remedy. As well, the order failed to promote the primary object of the Code which is to encourage the constructive settlement of disputes by the parties through the process of free collective bargaining.

Le lien requis entre la violation, les conséquences néfastes à la réalisation des objectifs du Code et la réparation ne ressort pas de l'ordonnance imposée par le Conseil. De plus, celle-ci ne favorise pas l'objectif premier du Code qui est d'encourager le règlement positif des différends par les parties grâce à la pratique des libres négociations collectives.

109 It is easy to sympathize with the desire of the Board to impose closure on a rancorous dispute which had divided a community and led to loss of life. Nevertheless, the power to bring this dispute to an end lay with the executive and legislative branches of government and was not delegated to the Board under the wording of s. 99(2) of the Code.

Il est facile de comprendre le désir du Conseil de s'interposer dans un conflit marqué par la rancœur, qui a divisé une collectivité et entraîné des pertes de vies humaines. Néanmoins, c'est aux organes exécutif et législatif qu'il appartenait de mettre un terme à ce conflit, le libellé du par. 99(2) du Code ne déléguant pas ce pouvoir au Conseil.

II. Facts

In 1990, the appellant, Royal Oak Mines Inc. acquired the Giant Mine in the Northwest Territories. The respondent Canadian Association of Smelter and Allied Workers, Local No. 4 (the "Union") represented the workers at the mine, and had been their certified bargaining agent since 1976.

The appellant undertook a significant risk, and a considerable entrepreneurial challenge in acquiring the Giant Mine, given its nature, age and the grades of gold ore remaining in the mine. This gold mine, which has been in operation for over 50 years, is a highly complex and dangerous one.

At the time of the purchase, the mine had become known for its poor productivity and troubled labour relations. It was not clear that the mine would ever be financially viable. The appellant purchased the mine out of soft receivership and through a concerted effort to reduce costs managed to reduce the losses significantly in the first year of operation.

The collective agreement existing between the parties was set to expire on March 31, 1992. In February 1992, negotiations for a new collective agreement began between the parties. A federal conciliation officer was appointed to assist the parties in arriving at an agreement. Conciliation meetings were held in April 1992, eventually resulting in a tentative agreement.

The Union bargaining committee recommended acceptance of the offer put forward by the employer. However, the offer was overwhelmingly rejected by the membership of the Union. The employer informed the Union that it would be willing to alter the terms of the tentative offer, but not in a way that would increase the costs of the agreement to the employer. The Union, however, insisted on several changes that would result in considerably higher costs than the proposed agreement.

A total impasse was eventually reached and the employees voted to strike. When it became clear

II. Les faits

En 1990, l'appelante, Royal Oak Mines Inc., a acquis la mine Giant dans les Territoires du Nord-Ouest. L'intimé, l'Association canadienne des travailleurs de fonderie et ouvriers assimilés, section locale n° 4 (le «syndicat»), représentait les travailleurs de la mine et était leur agent négociateur accrédité depuis 1976.

L'appelante a accepté un risque considérable et un défi commercial de taille en se portant acquéreur de la mine Giant, compte tenu de l'âge et de la nature de l'exploitation et de la qualité du gisement d'or. Cette exploitation minière établie depuis plus de 50 ans est très complexe et dangereuse.

À la date de l'acquisition, la mine était bien connue pour sa faible productivité et les mauvaises relations de travail qui y régnaient. Il n'était pas certain qu'elle pourrait devenir viable. L'appelante l'a achetée dans des conditions de mise sous séquestre. Grâce à des efforts concertés pour réduire les coûts, elle a réussi à diminuer sensiblement les pertes au terme du premier exercice.

La convention collective existant entre les parties devait expirer le 31 mars 1992. En février 1992, les parties ont entamé des négociations en vue de son renouvellement. Un conciliateur fédéral a été chargé de les aider à arriver à une entente. Des réunions de conciliation ont été tenues en avril 1992 et ont abouti à une entente de principe.

Le comité syndical de négociation a recommandé que les membres acceptent l'offre de l'employeur, mais ceux-ci l'ont rejetée massivement. L'employeur a informé le syndicat qu'il était disposé à modifier les conditions de l'entente de principe, mais à la condition que les changements ne lui imposent pas un coût supérieur à celui découlant de l'entente. Le syndicat a cependant insisté sur plusieurs changements qui auraient entraîné un coût considérablement plus élevé.

Les parties se sont finalement trouvées dans une impasse et les employés ont voté pour la grève.

that the strike was imminent, the employees were locked out. The strike began on May 23, 1992, and continued unabated for 18 months.

Devant l'imminence de cette grève, l'employeur a décrété un lock-out. Déclenchée le 23 mai 1992, la grève s'est poursuivie pendant 18 mois.

116 An atmosphere of hostility prevailed during the strike, it was marked by illegal picketing of company property, violence and finally an explosion that killed nine miners. The appellant continued its mining operations using replacement workers, management staff, and a small number of union members who had crossed the picket line.

La grève a baigné dans une atmosphère d'hostilité et a été marquée par le piquetage illégal des terrains de l'entreprise, par la violence et, finalement, par une explosion qui a tué neuf mineurs. L'appelante a continué l'exploitation de la mine avec des travailleurs de remplacement, le personnel cadre et un petit nombre de syndiqués qui avaient traversé la ligne de piquetage.

117 From June to September 1992, the appellant dismissed approximately 45 employees, strikers and members of the Union. Each of the dismissed employees had allegedly been involved in violent strike activities between June and September 1992, including a riot on June 14, 1992. On September 18, 1992 there was an explosion in the mine which killed nine people. A member of the Union was charged in connection with this explosion.

De juin à septembre 1992, l'appelante a congédié environ 45 employés, grévistes et syndiqués, qui auraient pris part à des actes de violence liés à la grève entre juin et septembre 1992, y compris une émeute survenue le 14 juin 1992. Le 18 septembre 1992, une explosion dans la mine a tué neuf personnes. Un membre du syndicat a été inculpé relativement à cette explosion.

118 On September 30, 1992, the Minister of Human Resources and Labour appointed two special mediators to inquire into the labour dispute and assist the parties in negotiating a settlement. On November 25, 1992, the mediators submitted an interim report, identifying six special circumstances of the dispute which made it the most difficult they had ever witnessed. The report stressed the need for a change in the behaviour of both parties.

Le 30 septembre 1992, le ministre du Développement des ressources humaines et du Travail a chargé deux médiateurs spéciaux d'étudier le conflit de travail et d'aider les parties à négocier un règlement. Le 25 novembre 1992, ils ont présenté un rapport provisoire dans lequel ils faisaient mention de six circonstances particulières qui faisaient de ce conflit de travail le plus difficile qu'ils aient connu. Ils soulignaient la nécessité d'un changement dans l'attitude des deux parties.

119 On December 22, 1992, the special mediators were appointed Industrial Inquiry Commissioners and they conducted their first formal proceedings on January 29 and 30, 1993.

Le 22 décembre 1992, les médiateurs spéciaux ont été désignés comme commission d'enquête sur les relations du travail et ils ont tenu leurs premières audiences formelles les 29 et 30 janvier 1993.

120 The appellant refused to advance a bargaining position until the respondent Board issued its determination of a raid application that had been filed by an employee association seeking to replace the respondent Union. The association in question was composed of replacement workers and a small number of union members who had crossed the picket lines. The Industrial Inquiry Commission adjourned the proceedings pending

L'appelante a refusé de présenter une position de négociation tant que le Conseil intimé n'aurait pas statué sur une demande déposée, suite à du maraudage, par une association d'employés cherchant à évincer le syndicat intimé. Cette association était composée de travailleurs de remplacement et d'un petit nombre de syndiqués qui avaient traversé la ligne de piquetage. La commission d'enquête sur les relations du travail a ajourné ses

the outcome of the raid application. On May 5, 1993, the respondent Board dismissed the application for certification, finding that the employee association had not established majority support: 92 di 1.

On May 14, 1993, the Commission process resumed. The most significant point of disagreement between the parties concerned some 45 workers that had been fired for participation in illegal strike activity and riots. The Union wished to have some mechanism for handling the grievances of those former employees, allowing those problems to be considered by an impartial third party. The employer, however, refused to entertain any provision for the arbitration or independent determination of questions arising from the discharge of the employees. The Commissioners identified this issue as "perhaps the biggest obstacle to meaningful collective bargaining".

On May 25, 1993, the respondent Union filed a complaint with the Board pursuant to s. 50(a) of the *Canada Labour Code* alleging that, after notice to bargain collectively was given, the appellant had failed to bargain in good faith and to make every reasonable effort to enter into a collective agreement.

On November 11, 1993, the Board allowed the Union's complaint, concluding that the appellant had failed to bargain in good faith as required by s. 50 of the Code. On the basis of this finding the Board ordered the appellant to offer a collective agreement which contained terms specified by the Board: 93 di 21.

Under the Board's order, four terms of the agreement were to remain the subject of further bargaining for 30 days and then be mediated to finality. These issues were transportation, statutory holidays, wages and safety inspections. All of these issues were eventually mediated successfully with the result that the appellant ironically obtained terms more beneficial to it than those which it had been willing to offer the Union in 1992.

audiences en attendant l'issue de la demande d'accréditation. Le 5 mai 1993, le Conseil intimé a rejeté cette demande pour le motif que l'association n'avait pas obtenu l'appui de la majorité: 92 di 1.

Le 14 mai 1993, la commission a repris ses travaux. Le principal point de désaccord entre les parties concernait quelque 45 travailleurs congédiés pour leur participation à des activités illégales et à des émeutes dans le cadre de la grève. Le syndicat voulait que soit prévue une procédure qui permettrait de soumettre les griefs de ces ex-employés à un tiers impartial. L'employeur a toutefois refusé d'envisager toute disposition prévoyant l'arbitrage ou quelque autre mécanisme indépendant de règlement des litiges découlant du congédiement des employés. De l'avis des commissaires, cette question était [TRADUCTION] «peut-être le plus gros obstacle à une négociation collective valable».

Le 25 mai 1993, le syndicat intimé a saisi le Conseil d'une plainte contre l'appelante conformément à l'al. 50a) du *Code canadien du travail*, alléguant que celle-ci, une fois l'avis de négociation collective donné, n'avait pas négocié de bonne foi et n'avait pas fait tout effort raisonnable pour conclure une convention collective.

Le 11 novembre 1993, le Conseil a conclu que l'appelante n'avait pas négocié de bonne foi comme l'exige l'art. 50 du Code et a donc fait droit à la plainte du syndicat. En raison de cette conclusion, il a ordonné à l'appelante de déposer une offre de convention collective contenant les conditions qu'il lui indiquait: 93 di 21.

Aux termes de l'ordonnance du Conseil, quatre points devaient faire l'objet de négociations entre les parties pendant 30 jours, puis en cas d'échec, faire l'objet d'une médiation exécutoire. Ces points concernaient le transport, les jours fériés, les salaires et les inspections de sécurité. Toutes ces questions ont finalement été réglées par voie de médiation, de sorte que, ironiquement, l'appelante a obtenu des conditions plus avantageuses que celles qu'elle était prête à offrir au syndicat en 1992.

121

122

123

124

125 On March 24, 1994, the Federal Court of Appeal unanimously dismissed the appellant's application for judicial review of the Board's decision: (1994), 167 N.R. 234, [1994] N.W.T.R. 179.

III. Decision of the Canada Labour Relations Board

126 The Board held that it was unnecessary to deal with all of the Union's allegations of misconduct. In the opinion of the Board, it was clear on the evidence that on at least one of the points raised by the Union, "the company was, in effect if not in words, placing an improper precondition on the resumption of bargaining" (p. 24).

127 Thus, the Board based its decision to intervene on a single instance of bad faith bargaining by the appellant, which it characterized as the most serious matter raised in the case. The Board concluded that the employer's refusal to consider any provision for the arbitration of claims arising from the discharge of 45 striking employees for alleged misconduct on the picket line amounted to "bad faith" within the meaning of s. 50(a).

128 The Board described the situation as follows (at pp. 25-26):

There is no doubt that there was considerable violence on the picket line, and that on one occasion, this developed into a full riot. After studying reports and videos of those events, the company decided to terminate the employment of those of its striking employees whom it considered to have misconducted themselves in a serious way. Employees on strike remain employees, and where they damage company property or injure other employees, they may be subject to disciplinary measures, including the termination of their employment. Where such action is taken, employees would generally have no recourse to a grievance procedure, because a collective agreement providing for such procedure is not in force. It is usual, however, where a strike is settled and a new collective agreement made, to provide, explicitly or implicitly, a procedure for determining claims that the exercise of such disciplinary powers during the strike was not for just cause. In the instant case, the company has taken the position that it will not agree

Le 24 mars 1994, la Cour d'appel fédérale a rejeté à l'unanimité la demande de contrôle judiciaire de la décision du Conseil présentée par l'appelante: (1994), 167 N.R. 234, [1994] N.W.T.R. 179.

III. La décision du Conseil canadien des relations du travail

Le Conseil n'a pas estimé nécessaire d'examiner toutes les allégations du syndicat concernant les actions répréhensibles de l'appelante. Il était clair pour lui, après examen de la preuve, qu'à l'égard d'au moins un des points soulevés par le syndicat, «l'employeur imposait, dans la pratique sinon dans les termes, une condition préalable qui n'était pas propice à la reprise des négociations» (p. 24).

Le Conseil a donc décidé d'intervenir à l'égard d'un seul aspect de l'omission par l'employeur de négocier de bonne foi, qui représentait d'après lui la question la plus grave soulevée dans cette affaire. Il a conclu que le refus de l'employeur de considérer toute disposition prévoyant l'arbitrage des litiges découlant du congédiement de 45 grévistes pour leur inconduite alléguée sur la ligne de piquetage représentait de la «mauvaise foi» au sens de l'al. 50a).

Le Conseil décrit la situation dans ces termes, aux pp. 25 et 26:

Il ne fait aucun doute que la ligne de piquetage a été la scène de nombreux actes de violence qui, à une occasion, ont dégénéré en émeute. Après avoir étudié les rapports et les films vidéo de ces incidents, l'employeur a décidé de congédier les employés en grève qui, à ses yeux, s'étaient conduits de façon répréhensible. Les employés en grève demeurent des employés et, dans les cas où ils endommagent des biens de l'employeur ou s'attaquent à d'autres employés, ils peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires, y compris d'un congédiement. Lorsque de telles mesures sont prises, les employés ne peuvent ordinairement pas recourir à la procédure de règlement des griefs, vu l'absence de convention collective prévoyant une telle procédure. Il est habituel cependant, une fois la grève terminée et une nouvelle convention collective conclue, de prévoir implicitement ou explicitement une procédure en vue de trancher les questions découlant du présumé exercice illégal des pouvoirs disciplinaires pendant le grève. Dans la pré-

to any provision for the arbitration or other independent determination of questions arising from its discharge of the 45 employees, and that it will not permit them to return to work under any circumstances.

The Board determined that the employer had made the refusal to consider any form of arbitration for the claims of the dismissed employees "a precondition of bargaining . . . [which] constitutes a failure to bargain in good faith" (p. 26).

The Board agreed that the position taken by the employer merited serious consideration and that it was sincerely and deeply held. The Board stated (at p. 26):

This aspect of the matter calls for some elaboration, since we consider that the company's position is sincerely and deeply held, and since we consider as well that it is a position for which serious — but not persuasive — arguments can be made. If indeed the discharged employees have committed the acts of vandalism or assault which the company believes they have committed, if these were serious offenses and perhaps if the employees had previous disciplinary records, then there would of course be just cause for the termination of their employment. The company has said it will not permit their return to work because of the danger created by having such persons working together with other workers who did not share their views on the strike, and that this is particularly important where work is to be performed in a mine, where opportunities for undetectable assaults or worse are innumerable, and where confidence in one's fellow workers is essential. This is a serious argument.

However, the Board did not accept that it was legitimate for the appellant to assert the jurisdiction of the company to be both the accuser and the judge of the dismissed strikers. On this point it concluded (at pp. 26-27):

The fallacy in [the appellant's] argument, in the present context, is that it assumes the guilt of the persons concerned or, perhaps, more precisely, it asserts the jurisdiction of the company to be both accuser and judge. An employer may indeed have that jurisdiction in a non-

sente affaire, l'employeur a décidé de refuser toute disposition prévoyant l'arbitrage ou quelque autre mécanisme indépendant de règlement des litiges découlant du congédiement des 45 grévistes en question et de n'accepter sous aucune condition leur retour au travail.

Le Conseil a décidé que l'employeur avait fait de son refus de considérer quelque arbitrage que ce soit pour les litiges relatifs aux employés congédiés «une condition préalable à la négociation [. . .] [ce qui] constitue une omission de négocier de bonne foi» (p. 26).

Il a convenu que la position prise par l'employeur méritait d'être examinée sérieusement et qu'elle procédait d'une conviction profonde. Il a dit ceci, à la p. 26:

Cet aspect de l'affaire demande un certain développement, puisqu'il est manifeste que la position de l'employeur procède d'une conviction profonde et que nous estimons aussi qu'il s'agit d'une position à l'appui de laquelle des arguments sérieux, quoique non déterminants, peuvent être formulés. Si les employés congédiés ont réellement commis les actes de vandalisme ou les voies de fait que l'employeur leur reproche, si les actes commis sont effectivement graves et si, peut-être, les employés en question avaient des dossiers attestant des mesures disciplinaires antérieures, il y aurait alors sans doute motif de congédiement. L'employeur a affirmé qu'il ne pouvait permettre leur retour au travail à cause du danger qu'il y aurait à faire travailler ces personnes en compagnie d'autres employés ayant adopté une position différente pendant la grève; cette considération revêt ici une importance toute particulière puisque le travail s'effectue au fond d'une mine, où les possibilités que des voies de fait ou des actes pires encore passent inaperçus sont innombrables et où la confiance à l'égard de ses collègues de travail est essentielle. Cet argument ne manque pas de poids.

Toutefois, il a estimé qu'il n'était pas légitime que l'appelante affirme le droit de l'employeur d'être à la fois accusateur et juge des grévistes congédiés. Sur ce point, il tire la conclusion suivante aux pp. 26 et 27:

Cependant, [l'argument de l'appelante] ne saurait être retenu dans le présent contexte puisqu'il présume de la culpabilité des personnes en cause ou, plus précisément peut-être, qu'il affirme le droit de l'employeur d'être à la fois accusateur et juge. Il se peut qu'un employeur

129

130

131

collective bargaining situation, but this is not such a situation. Questions of identification and of course of evaluation of acts committed and the circumstances in which they were committed are best determined by an objective third party, and this is particularly so the more emotional the circumstances.

soit en droit d'exercer ces deux rôles dans un contexte non régi par la négociation collective, mais tel n'est pas le cas en l'espèce. Mieux vaut laisser à une tierce partie impartiale le soin de trancher les questions relatives à l'identification des personnes et aussi à l'évaluation de la gravité des actes et des circonstances dans lesquelles ils ont été commis. Cette façon de procéder est d'autant plus indiquée dans des situations tendues.

132 As a result, the Board held that the appellant had bargained in bad faith by taking a position with respect to the dismissed employees which was objectively unreasonable and which blocked bargaining completely.

En conséquence, le Conseil a conclu que l'appelante avait négocié de mauvaise foi en prenant à l'égard des employés congédiés une position objectivement déraisonnable, qui a provoqué un blocage complet des négociations.

133 In addition to the bad faith involving the issue of the dismissed employees on which the Board chose to intervene, the Board identified two other areas in which the appellant had previously acted in bad faith but was no longer doing so.

Outre la mauvaise foi relative à la question des employés congédiés au sujet de laquelle le Conseil a choisi d'intervenir, celui-ci a précisé deux autres points à l'égard desquels l'appelante avait déjà agi de mauvaise foi, mais avait cessé depuis.

134 The first example of prior bad faith concerned the employer's refusal to continue bargaining until a raid application had been resolved. Although the Board agreed that there may have been "a cloud over the incumbent union's right to represent the employees in the union" (p. 25), the Board was of the view that "the juridical fact is that the incumbent, CASAW, was at all material times the certified bargaining agent" (p. 25). The Board held that "[a]n employer cannot refuse to negotiate with the certified bargaining agent" pending the results of a raid application. It concluded that "[u]nderstandable as the company's hesitation on this point may have been, failure to bargain on this ground constituted a failure to bargain in good faith" (p. 25).

Le premier cas de mauvaise foi antérieure concernait le refus de l'employeur de poursuivre les négociations tant qu'il n'aurait pas été statué sur une demande faisant suite à du maraudage. Bien que le Conseil ait reconnu que, peut-être, «une incertitude planait quant au droit du syndicat en place [. . .] de représenter les employés de l'unité de négociation» (p. 25), il était d'avis que, «sur le plan juridique, CASAW n'a jamais cessé d'être l'agent négociateur accrédité» (p. 25). À son avis, «[u]n employeur ne peut pas refuser de négocier avec un agent négociateur accrédité» en attendant l'issue d'une demande d'accréditation d'un autre agent. Il a conclu que «[p]our compréhensibles que puissent paraître les hésitations de l'employeur à cet égard, son omission de négocier pour ce motif a constitué un manquement à son obligation de négocier de bonne foi» (p. 25).

135 The Board, however, explicitly rejected the respondent Union's argument that the appellant had acted in bad faith by creating the employee association which was the subject of the raid application. It noted that the October 1993 decision of the Board (*Royal Oak Mines Inc.*, 93 di 14) that the employee association was "employer dominated" had to be understood in light of the strict criteria set out in an earlier decision from August 1993

Le Conseil a toutefois repoussé expressément l'argument du syndicat intimé selon lequel l'appelante avait agi de mauvaise foi en créant l'association d'employés qui a présenté la demande à la suite d'un maraudage. Il a fait remarquer que la décision rendue en octobre 1993 (*Royal Oak Mines Inc.*, 93 di 14) dans laquelle le Conseil a conclu que l'association d'employés était «dominée» par l'employeur devait s'interpréter à la lumière des

(92 di 153). The Board held that “[i]t cannot be stretched into a conclusion that the employer itself ‘created’ the [employee] Association, as counsel for the union has argued” (p. 25).

The second example of prior bad faith was a differentiation between those who had been at work during the strike and returning strikers in respect of a proposed probation clause. The Board concluded that the probation clause was improper, contrary to public policy and one which the appellant must have known any union could not accept. However, the Board concluded that the company had withdrawn itself from its improper position on the probation clause prior to the Board hearing.

Before turning to the matter of remedy, the Board made it clear that, on a number of prior occasions, the respondent Union had also failed to bargain in good faith by taking positions which were obviously unacceptable (at pp. 27-28):

Before we turn to the matter of remedy, we must note that the union, too, has on a number of occasions failed to bargain in good faith, although it would appear by now to have retreated from what can only be called the irrationally optimistic — and obviously unacceptable — positions it put forward from time to time. An instance of this occurred in May 1993, when the union put forward the quite unrealistic demand that the parties return to the previous collective agreement, thus seeking even more than they had sought in January of the same year. This proposal was obviously one which had no chance of acceptance, and would tend only to reinforce the company’s view that the union was not bargaining seriously.

The Board described its remedial powers for situations such as the case at bar in the following terms (at p. 28):

In a matter of this sort, the Board’s remedial powers are very broad. Section 99(2) of the Code provides that for the purposes of ensuring the fulfilment of the objectives of Part I of the Code — objectives set out in the preamble to Part I — the Board may, in respect of any contravention of or failure to comply with any provision

critères rigoureux énoncés dans une décision antérieure d’août 1993 (92 di 153). Le Conseil a conclu qu’«[o]n ne saurait en déduire, comme l’avocat du syndicat voudrait le faire, que l’employeur a lui-même «créé» l’Association» (p. 25).

Le second cas de mauvaise foi antérieure était la distinction établie dans la clause proposée sur la période probatoire entre les employés qui avaient travaillé pendant la grève et les grévistes qui reprenaient le travail. Le Conseil a conclu que cette clause ne convenait pas, qu’elle allait à l’encontre de l’intérêt public, et que l’appelante devait savoir qu’aucun syndicat ne saurait l’accepter. Cependant, il a conclu que l’entreprise avait abandonné avant l’audience sa position reprochable concernant la clause sur la période probatoire.

Avant d’aborder la question de la réparation, le Conseil a tenu à préciser que le syndicat avait également manqué à son devoir de négocier de bonne foi à quelques reprises en adoptant des positions de toute évidence inacceptables (aux pp. 27 et 28):

Avant d’aborder la question des mesures de redressement, il nous faut signaler que le syndicat, quant à lui, a également manqué à son devoir de négocier de bonne foi à un certain nombre d’occasions. Cependant, il aurait abandonné depuis les positions qu’on ne peut que qualifier de déraisonnablement optimistes — et de toute évidence inacceptables — qu’il avait prises à l’occasion. Par exemple, en mai 1993, le syndicat avait formulé l’exigence plutôt irréaliste d’après laquelle les parties devaient revenir à la convention collective antérieure, cherchant ainsi à obtenir plus qu’il n’avait demandé en janvier de la même année. Manifestement, cette proposition n’avait aucune possibilité d’être acceptée et ne faisait que renforcer chez l’employeur le sentiment que le syndicat ne négociait pas sérieusement.

Le Conseil a décrit dans les termes suivants, à la p. 28, les pouvoirs en matière de réparation dont il est investi dans des cas comme celui qui nous occupe:

Dans ce genre d’affaires, le Conseil dispose de pouvoirs de redressement très étendus. En effet, le paragraphe 99(2) du Code prévoit que, pour assurer la réalisation des objectifs de la Partie I du Code qui sont énoncés dans son préambule, le Conseil peut rendre, relativement à toute violation de toute disposition visée

136

137

138

to which subsection (1) applies... "require an employer or a trade union to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer or trade union to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of the contravention or failure to comply that is adverse to the fulfilment of those objectives".

139 According to the Board one of the consequences of failures of both parties to bargain in good faith was that no collective agreement had been reached, a consequence adverse to the fulfilment of the objectives of the Code (at p. 28):

One of the consequences of the parties' failure to comply with section 50 is that no collective agreement has been reached, where one could have been reached, and in our view would have been reached were it not for those failures, and that consequence is, in the instant case, one that is adverse to the fulfilment of the objectives of the Code.

140 In the opinion of the Board, this was a proper case for the intrusive remedy of requiring the employer to table an offer, several terms of which would be imposed by the Board. The Board noted that the "obtuse intransigence" of both parties was such that further bargaining between them would be a "cruel waste of time" (at p. 28):

In most cases where there has been a finding of failure to bargain, the Board has been careful to limit its intervention, and we agree that that should be the Board's usual stance. In the instant case, however, to issue a cease and desist order, or to direct the parties to bargain would, we consider, be unrealistic and even a cruel waste of time. These parties, both of them, have repeatedly demonstrated the degree of obtuse intransigence which led the very experienced special mediators... to state that this has been the most difficult labour dispute either of them had witnessed. The pathetic history of the parties' negotiations, and the tragic events which have attended the failure of those negotiations lead us to share the pessimism which the mediators and others have expressed.

141 The Board noted that it would normally have required the employer to present an offer similar to its last offer, after removing any illegal or improper demands. However, as no last offer could be identified in this case, the Board instead

au paragraphe (1), [...] «une ordonnance qu'il est juste de rendre en l'occurrence et obligeant l'employeur ou le syndicat à prendre des mesures qui sont de nature à remédier ou à parer aux effets de la violation néfastes à la réalisation de ces objectifs».

Selon le Conseil, l'un des effets des violations par les deux parties de l'obligation de négocier de bonne foi a été d'empêcher qu'une convention collective soit conclue, effet qui nuit à la réalisation des objectifs du Code (à la p. 28):

L'un des effets des violations par les parties de l'article 50 a été d'empêcher qu'une convention collective soit conclue alors qu'elle aurait pu l'être et qu'elle l'aurait été à notre avis, n'eût été de ces violations. En l'espèce, cet effet nuit à la réalisation des objectifs du Code.

De l'avis du Conseil, il y avait lieu en l'espèce d'intervenir et d'obliger l'employeur à déposer une offre comportant plusieurs conditions imposées par le Conseil. Celui-ci note que l'«intransigence obtuse» des deux parties a été telle que la reprise des négociations «entraînerait un cruel gaspillage de temps» (à la p. 28):

Dans la plupart des cas où il conclut à un défaut de négocier, le Conseil a tenté de limiter son intervention, et nous sommes d'avis qu'il devrait ordinairement en être ainsi. Or, dans la présente affaire, nous estimons qu'il serait irréaliste de rendre une ordonnance d'interdiction ou d'enjoindre aux parties de négocier et même que cela entraînerait un cruel gaspillage de temps. Les deux parties ont fait preuve, à répétition, d'une intransigence obtuse telle que les médiateurs spéciaux [...], tous deux d'une grande expérience, ont affirmé que ce conflit de travail avait été le plus difficile dont ils avaient jamais été témoins. La triste histoire des négociations entre les parties et les événements tragiques qui ont suivi l'échec de ces négociations nous amènent à partager le pessimisme exprimé par les médiateurs et par d'autres personnes.

Le Conseil a fait observer qu'en temps normal, il aurait ordonné à l'employeur de présenter une offre semblable à sa dernière offre, amputée de ses exigences illégales ou inadéquates. Toutefois, comme aucune dernière offre ne pouvait être

imposed the recommendations of the Industrial Inquiry Commission, which in the Board's opinion would satisfy the "reasonable demands" of each party (at p. 29):

In the normal course, the Board would order that the company present to the union, for ratification, an offer similar to its "last offer", from which any improper or illegal demands were removed. In the instant case, the course of negotiations does not permit the reliable identification of any complete last offer, but it is clear to us that the recommendations of the Industrial Inquiry Commissioners would satisfy, in most respects at least, the reasonable demands of either party.

The Board therefore ordered the appellant to table as its formal offer of a collective agreement the proposed agreement offered on April 18, 1992, but rejected by the union membership.

As previously stated, the Board directed that four issues on which the appellant had changed its position since April 1992 be removed from the collective agreement. These issues were transportation, statutory holidays, wages (including "Gold Scale Adjustment") and safety inspections. These issues were to remain the subject of negotiations for 30 days only and then, in the event that agreement was not reached, to be referred to mediators or arbitrators for mediation to finality within a further 20 days.

The Board also dictated the term of the agreement (three years) and the specific content of a back-to-work protocol, including the manner in which the claims of employees dismissed during the strike were to be arbitrated.

IV. Analysis

The appellant raises two objections to the decision of the Board. First it argues that the Board's finding of bad faith bargaining by the appellant is unsupportable. Second it argues that the Board exceeded the remedial jurisdiction granted by s. 99(2) of the *Canada Labour Code* when it imposed

établie, il a plutôt imposé les recommandations de la commission d'enquête sur les relations du travail qui, à son avis, répondaient aux «exigences raisonnables» des deux parties (à la p. 29):

En temps normal, le Conseil ordonnerait à l'employeur de soumettre à la ratification du syndicat une offre semblable à sa «dernière offre», amputée de ses exigences inadéquates ou illégales. Dans le cas qui nous occupe, le cours des négociations ne permet de déterminer de façon satisfaisante aucune dernière offre complète; toutefois, il est clair à nos yeux que les recommandations formulées par la commission d'enquête sur les relations du travail devraient répondre, pour l'essentiel à tout le moins, aux exigences raisonnables des deux parties.

Le Conseil a donc ordonné à l'appelante de déposer à titre d'offre officielle de convention collective l'entente de principe proposée le 18 avril 1992, mais rejetée par les syndiqués.

Je le répète, le Conseil a ordonné que quatre points au sujet desquels l'appelante avait changé de position depuis avril 1992 soient exclus de la convention collective. Ces points concernaient le transport, les jours fériés, les salaires (y compris la question de l'ajustement sur le cours de l'or) et les inspections de sécurité. Ces questions devaient faire l'objet de négociations durant 30 jours seulement puis, si elles n'étaient pas réglées, être renvoyées à des médiateurs ou arbitres en vue d'une médiation exécutoire dans les 20 jours qui suivraient.

Le Conseil a également fixé la durée de la convention (trois ans) et le contenu précis du protocole de retour au travail, notamment le mode d'arbitrage des griefs des employés congédiés durant la grève.

IV. Analyse

L'appelante fait valoir deux objections à la décision du Conseil. Premièrement, elle prétend que la conclusion du Conseil selon laquelle elle a négocié de mauvaise foi est indéfendable. Deuxièmement, elle soutient que le Conseil a excédé la compétence que le par. 99(2) du *Code canadien du travail* lui

the terms of a collective agreement on the appellant.

A. Standard of Review on the Finding of Bad Faith Bargaining

I agree with Cory J. that the question of whether a particular party has been guilty of bad faith bargaining is a finding of fact within the particular expertise of the Board and must be upheld unless it is found to be patently unreasonable.

The starting point for determining the standard of review with respect to the Board's decision on any particular issue is the enabling statute.

Section 50(a)(i) and (ii) of the *Canada Labour Code*, taken together with ss. 98 and 99, clearly clothes the Board with the authority to determine whether or not a particular party has bargained in good faith and whether a party has made "every reasonable effort to enter into a collective agreement":

50. Where notice to bargain collectively has been given under this Part,

(a) the bargaining agent and the employer, without delay, but in any case within twenty days after the notice was given unless the parties otherwise agree, shall

(i) meet and commence, or cause authorized representatives on their behalf to meet and commence, to bargain collectively in good faith, and

(ii) make every reasonable effort to enter into a collective agreement;

99. (1) Where, under section 98, the Board determines that a party to a complaint has contravened or failed to comply with . . . section . . . 50 . . . , the Board may, by order, require the party to comply with or cease contravening that subsection or section . . .

These jurisdictional grants are clear, placing findings of bad faith bargaining within the specialized jurisdiction of the Board. This conclusion is consistent with the holding of Dickson J. (as he

confère en matière de réparation en lui imposant les conditions d'une convention collective.

A. La norme de contrôle de la conclusion relative à la négociation de mauvaise foi

Je partage l'avis du juge Cory lorsqu'il dit que la question de savoir si une partie s'est rendue coupable de négociation de mauvaise foi est une question de fait qui relève de la compétence particulière du Conseil et qu'il y a lieu de confirmer sa décision, sauf si elle est tenue pour manifestement déraisonnable.

Le point de départ de l'examen visant à déterminer la norme de contrôle applicable à la décision du Conseil sur un point donné est la loi habilitante.

Les sous-alinéas 50a)(i) et (ii) du *Code canadien du travail*, si on les rapproche des art. 98 et 99, investissent de toute évidence le Conseil du pouvoir de décider si une partie a négocié de bonne foi et si une partie a fait «tout effort raisonnable pour conclure une convention collective»:

50. Une fois l'avis de négociation collective donné aux termes de la présente partie, les règles suivantes s'appliquent:

a) sans retard et, en tout état de cause, dans les vingt jours qui suivent ou dans le délai éventuellement convenu par les parties, l'agent négociateur et l'employeur doivent:

(i) se rencontrer et entamer des négociations collectives de bonne foi ou charger leurs représentants autorisés de le faire en leur nom;

(ii) faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective;

99. (1) S'il décide qu'il y a eu violation des [...] articles [...] 50 [...], le Conseil peut, par ordonnance, enjoindre à la partie visée par la plainte de cesser de contrevenir à ces dispositions ou de s'y conformer . . .

Cette attribution de compétence est claire, de sorte que la constatation qu'il y a eu négociation de mauvaise foi relève de la compétence spécialisée du Conseil. Cette conclusion est conforme au

then was), in *Canadian Union of Public Employees v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*, [1983] 2 S.C.R. 311 (the “*Digby School Board*” case), at p. 342, that “[t]he determination of the scope of the duty to bargain in good faith is within the exclusive jurisdiction of labour boards.”

In addition, as noted by Cory J., the Board is protected by a clear and strongly worded privative clause in s. 22(1) of the *Canada Labour Code*.

The Board’s decision on this issue can only be set aside if it was patently unreasonable: *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, *per* Iacobucci J., at p. 590:

Having regard to the large number of factors relevant in determining the applicable standard of review, the courts have developed a spectrum that ranges from the standard of reasonableness to that of correctness. Courts have also enunciated a principle of deference that applies not just to the facts as found by the tribunal, but also to the legal questions before the tribunal in the light of its role and expertise. At the reasonableness end of the spectrum, where deference is at its highest, are those cases where a tribunal protected by a true privative clause, is deciding a matter within its jurisdiction and where there is no statutory right of appeal. See *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1089 (*Bibeault*), and *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d’appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756.

B. *Is the Board’s Finding Patently Unreasonable?*

The Board based its decision to intervene in this case solely on the basis of its findings of bad faith by the appellant with respect to the issue of the dismissed employees. The Board characterized the appellant’s position as bad faith bargaining in two respects. First, the appellant was in bad faith by

principe énoncé par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l’arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse)*, [1983] 2 R.C.S. 311 (l’arrêt «*Commission scolaire de Digby*»), à la p. 342: «[L]es organismes de relations de travail ont compétence exclusive pour déterminer la portée de l’obligation de négocier de bonne foi.»

De plus, comme le souligne le juge Cory, le Conseil est protégé par une clause privative claire et formelle, énoncée au par. 22(1) du *Code canadien du travail*.

La décision du Conseil sur ce point ne peut être annulée que si elle est manifestement déraisonnable: arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, le juge Iacobucci, à la p. 590:

Compte tenu du grand nombre de facteurs pertinents pour la détermination de la norme de contrôle applicable, les tribunaux ont élaboré toute une gamme de normes allant de celle de la décision manifestement déraisonnable à celle de la décision correcte. Les tribunaux ont également formulé un principe de retenue judiciaire qui s’applique à l’égard non seulement des faits constatés par le tribunal, mais aussi des questions de droit dont le tribunal est saisi en raison de son rôle et de son expertise. À une extrémité de la gamme, où la norme du caractère raisonnable de la décision appelle le plus haut degré de retenue, ce sont les cas où un tribunal protégé par une véritable clause privative rend une décision relevant de sa compétence et où il n’existe aucun droit d’appel prévu par la loi. Voir les arrêts *Le syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. La Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la p. 1089 (*Bibeault*) et *Domtar Inc. c. Québec (Commission d’appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756.

B. *La conclusion du Conseil est-elle manifestement déraisonnable?*

Dans le cas qui nous occupe, le Conseil a fondé sa décision d’intervenir seulement sur la constatation que l’appelante avait négocié de mauvaise foi à l’égard de la question des employés congédiés. À son avis, cette position de l’appelante constituait une omission de négocier de bonne foi sous deux

150

151

152

making the resolution of the dismissal issue a precondition to further bargaining. Second, the appellant was in bad faith by taking a bargaining position with respect to the dismissed employees which was objectively unreasonable and insisting on it to the point of impasse.

153 I agree with Cory J. that the Board's decision that the employer acted in bad faith with respect to the issue of the dismissed employees cannot be characterized as patently unreasonable.

154 Section 50(a) imposes a requirement on each party to bargain in good faith and to make every reasonable effort to enter into a collective agreement. It is fundamental to the fulfilment of this requirement that a party be willing to at least discuss all of the issues in contention between the parties. By making the resolution of the grievance procedure for dismissed employees a precondition to further bargaining on any issue, the appellant was bargaining in bad faith.

155 There is also the question of whether the appellant's insistence on an objectively unreasonable position to the point of impasse constitutes bad faith bargaining.

156 In this case, the Board made no explicit finding of surface bargaining nor did it make any finding that the appellant had been bargaining with improper motives. The Board took pains to stress that the position of the appellant with respect to the dismissed employees was based on "sincerely and deeply held" beliefs which were grounded in concern for the safety of the workers. It also noted that serious arguments could be made for this position.

157 The Board did, however, conclude that the appellant's position was objectively unreasonable and that the appellant's insistence on the position to the point of impasse constituted bad faith bargaining.

aspects. Premièrement, l'appelante était de mauvaise foi quand elle a fait du règlement de la question des congédiements une condition préalable à la poursuite des négociations. Deuxièmement, l'appelante était de mauvaise foi quand elle a adopté à l'égard des employés congédiés une position de négociation objectivement déraisonnable et qu'elle l'a maintenue jusqu'à l'impasse.

Je suis d'avis, comme le juge Cory, que la conclusion du Conseil selon laquelle l'employeur n'a pas négocié de bonne foi à l'égard de la question des employés congédiés ne peut pas être qualifiée de manifestement déraisonnable.

Aux termes de l'al. 50a), chaque partie doit négocier de bonne foi et faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective. Il est fondamental, pour que cette exigence soit remplie, qu'une partie soit disposée à tout le moins à discuter de tous les points en litige entre les parties. En faisant du règlement de la question de la procédure d'arbitrage des griefs des employés congédiés une condition préalable à la poursuite des négociations sur tout autre point, l'appelante négociait de mauvaise foi.

Il faut aussi décider si, en maintenant une position objectivement déraisonnable jusqu'à l'impasse, l'appelante a négocié de mauvaise foi.

En l'espèce, le Conseil n'a pas conclu explicitement que l'appelante avait négocié en surface et n'a pas conclu non plus qu'elle avait négocié avec des motifs répréhensibles. Le Conseil a tenu à souligner que la position de l'appelante à l'égard des employés congédiés procédait d'une «conviction profonde» fondée sur le souci pour la sécurité des travailleurs. Il a également fait remarquer que des arguments sérieux pouvaient être avancés à l'appui de cette position.

Le Conseil a toutefois conclu que la position de l'appelante était objectivement déraisonnable et qu'en la maintenant jusqu'à l'impasse, elle avait négocié de mauvaise foi.

There are three considerations, which taken collectively, satisfy me that this finding of bad faith by the Board should not be interfered with on a standard of patent unreasonableness:

- (1) the position characterized as unreasonable by the Board concerned a non-monetary issue;
- (2) the appellant was insisting on the objectively unreasonable position to the point of impasse; and
- (3) this finding of bad faith is found in the context of the Board's correct finding that the appellant was in bad faith by making resolution of the issue a precondition to any further bargaining.

The Federal Court of Appeal was correct in its decision on this issue when it stated:

... quite unable to say that the Board's conclusions, reached after a full canvas of that evidence, were so patently unreasonable as to amount to an excess of jurisdiction. It is rare, indeed, that an employer will admit to bargaining in bad faith and we should be very reluctant to interfere with a finding of fact reached by a panel which, as was the case here, had acquired an intimate knowledge of the course of negotiations between the parties.

((1994), 167 N.R. 234, at p. 237.)

Since the Board chose to intervene only on its bad faith findings with respect to the grievance arbitration issue, it is not necessary to consider the other instances of bad faith by both the appellant and the Union throughout the prior history of the negotiations. The Board was right to base its intervention solely on the issue of bad faith which was still outstanding at the time of the hearing. Only where prior bad faith continues to have an ongoing effect on the collective bargaining process would the Board be justified in intervening on the basis of bad faith bargaining which is no longer taking place.

Trois considérations, prises ensemble, me convainquent qu'il n'y a pas lieu, selon la norme du caractère manifestement déraisonnable, de modifier cette conclusion du Conseil quant à la négociation de mauvaise foi:

- (1) la position qualifiée de déraisonnable par le Conseil portait sur une question non pécuniaire;
- (2) l'appelante a maintenu sa position objectivement déraisonnable jusqu'à l'impasse;
- (3) cette constatation de mauvaise foi s'inscrit dans le contexte de la conclusion bien fondée du Conseil selon laquelle l'appelante était de mauvaise foi en faisant du règlement de la question une condition préalable à toute négociation.

La Cour d'appel fédérale a bien décidé sur ce point lorsqu'elle a dit:

... nous ne pouvons vraiment dire que les conclusions qu'il a tirées après avoir fait un examen complet de cette preuve étaient manifestement déraisonnables au point de constituer un exercice abusif de sa compétence. En fait, il est rare qu'un employeur admettra avoir négocié de mauvaise foi et nous devrions hésiter à modifier une conclusion de fait tirée par un groupe de personnes qui, comme c'est le cas en l'espèce, étaient bien au courant de l'évolution des négociations entre les parties.

((1994), 167 N.R. 234, à la p. 237.)

Puisque le Conseil a choisi de n'intervenir qu'à l'égard de sa constatation qu'il y a eu négociation de mauvaise foi sur l'arbitrage des griefs, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres occasions où l'appelante et le syndicat ont fait preuve de mauvaise foi tout au long des négociations. Le Conseil a eu raison de fonder son intervention seulement sur les cas de mauvaise foi qui existaient encore au moment de l'audience. C'est uniquement lorsque la mauvaise foi manifestée antérieurement continue d'avoir des effets sur le processus de négociation collective que le Conseil peut légitimement intervenir au sujet de la négociation de mauvaise foi qui a cessé.

C. *The Standard of Review of the Board's Remedial Jurisdiction*

C. *La norme de contrôle de la compétence du Conseil en matière de réparation*

161 The next question is whether the remedy granted by the Board was within its jurisdiction. To do so, the Court must determine whether fashioning the remedy it did was a matter of jurisdiction, or the exercise of powers within the Board's statutory authority.

Il faut décider ensuite si la réparation accordée par le Conseil était dans les limites de sa compétence. Pour ce faire, la Cour doit déterminer si la formulation de la réparation qu'a faite le Conseil était une question de compétence ou un exercice des pouvoirs que la loi lui attribue en la matière.

162 If fashioning the remedy was the exercise of powers that are within the Board's authority, then the Board is entitled to deference in the exercise of that function owing in part to the strong privative clause contained in s. 22 of the *Canada Labour Code* and the Board's decision can only be interfered with if it is patently unreasonable.

Si, en formulant la réparation, le Conseil a exercé les pouvoirs dont il est investi, il a droit, étant donné notamment la clause privative catégorique de l'art. 22 du *Code canadien du travail*, à ce que les cours de justice fassent preuve de retenue à l'égard de l'exercice de ses attributions et sa décision ne peut être modifiée que si elle est manifestement déraisonnable.

163 However, if fashioning the remedy is a question of jurisdiction, the Board must be correct that it has the jurisdiction to grant the remedy.

Toutefois, si la formulation de la réparation est une question de compétence, le Conseil ne doit pas commettre d'erreur en déterminant qu'il a compétence pour l'accorder.

164 Previous decisions of this Court make it clear that, in interpreting a grant of jurisdiction in a tribunal's enabling statute, the tribunal is not entitled to the deference of the Court. A tribunal must be correct in order for its interpretation of a jurisdictional grant to be upheld: *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048. According to the Court in *Bibeault* at p. 1086, where the question before an administrative tribunal "concerns a legislative provision limiting the tribunal's powers, a mere error will cause it to lose jurisdiction and subject the tribunal to judicial review". (Emphasis added.)

Il ressort clairement de la jurisprudence de notre Cour qu'elle n'a pas à déférer à l'interprétation que le tribunal administratif donne d'une disposition attributive de compétence de sa loi habilitante. Le tribunal administratif doit ne pas avoir commis d'erreur pour que son interprétation d'une disposition attributive de compétence soit confirmée: *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048. Dans cet arrêt, à la p. 1086, notre Cour dit que si la question dont le tribunal administratif est saisi «porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal, une simple erreur fait perdre compétence et donne ouverture à la révision judiciaire». (Je souligne.)

165 This point was recently affirmed in *Pezim, supra*, where Iacobucci J. held at p. 590:

Cette conclusion a été confirmée récemment dans l'arrêt *Pezim*, précité, où le juge Iacobucci écrit, à la p. 590:

Having regard to the large number of factors relevant in determining the applicable standard of review, the courts have developed a spectrum that ranges from the standard of reasonableness to that of correctness. Courts have also enunciated a principle of deference that applies not just to the facts as found by the tribunal, but

Compte tenu du grand nombre de facteurs pertinents pour la détermination de la norme de contrôle applicable, les tribunaux ont élaboré toute une gamme de normes allant de celle de la décision manifestement déraisonnable à celle de la décision correcte. Les tribunaux ont également formulé un principe de retenue judi-

also to the legal questions before the tribunal in the light of its role and expertise

At the correctness end of the spectrum, where deference in terms of legal questions is at its lowest, are those cases where the issues concern the interpretation of a provision limiting the tribunal's jurisdiction (jurisdictional error)

Although it is clear that an error in interpreting a jurisdictional clause will subject the board in question to review before the courts on a correctness standard, it is not always easy to determine which legislative provisions should be characterized as grants of jurisdiction.

This Court has consistently cautioned against too easily characterizing a statutory provision as jurisdictional: see *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, at p. 233. As pointed out in *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, at p. 181:

... when dealing with a tribunal as specialized as the Canada Labour Relations Board, inherent in whose functioning is the need to resolve disputes quickly and with finality, courts should be reluctant to characterize a provision as jurisdictional unless it is clear that it should be so labelled

I agree that the Court should maintain its traditional reluctance to characterize provisions as "jurisdictional" in nature. Nevertheless, the question of whether the Board is empowered to grant a particular form of remedy is a question of jurisdiction.

In determining whether it had the jurisdiction to issue the order in question in this appeal, the Board relied on s. 99(2) of the Code which provides:

ciare qui s'applique à l'égard non seulement des faits constatés par le tribunal, mais aussi des questions de droit dont le tribunal est saisi en raison de son rôle et de son expertise . . .

À l'autre extrémité de la gamme, où la norme de la décision correcte requiert le moins de retenue relativement aux questions juridiques, ce sont les cas où les questions en litige portent sur l'interprétation d'une disposition limitant la compétence du tribunal (erreur dans l'exercice de la compétence) . . .

Quoique de toute évidence une erreur dans l'interprétation d'une disposition attributive de compétence autorise les cours de justice à apprécier la décision du tribunal administratif selon la norme de la décision correcte, il n'est pas toujours facile de déterminer quelles dispositions législatives doivent être qualifiées d'attributives de compétence.

Notre Cour a dit de façon constante qu'il fallait prendre garde de ne pas qualifier trop facilement une disposition législative d'attributive de compétence: voir l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, à la p. 233. Comme il est souligné dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, à la p. 181:

... dans le cas d'un tribunal aussi spécialisé que le Conseil canadien des relations du travail, dont le bon fonctionnement requiert un règlement rapide et final des différends, les cours de justice devraient hésiter à qualifier une disposition d'attributive de compétence, à moins que cette qualification ne s'impose clairement . . .

Je conviens que notre Cour devrait maintenir son hésitation traditionnelle à qualifier des dispositions d'«attributives de compétence». Néanmoins, la question de savoir si le Conseil est habilité à accorder une réparation en particulier est une question de compétence.

Pour décider s'il avait compétence pour rendre l'ordonnance en cause dans le présent pourvoi, le Conseil s'est appuyé sur le par. 99(2) du Code, qui est ainsi libellé:

166

167

168

169

99. . . .

(2) For the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of this Part, the Board may, in respect of any contravention . . . to which subsection (1) applies and in addition to or in lieu of any other order that the Board is authorized to make under that subsection, by order, require an employer or a trade union to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer or trade union to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of the contravention or failure to comply that is adverse to the fulfilment of those objectives.

170

It is clear that s. 99(2) is a jurisdiction granting section. It is the sole source of the Board's authority to order remedies beyond the simple "compliance orders" provided for in s. 99(1). Section 99(2) authorizes the Board to make "equitable" orders to remedy the consequences of breaches of the Code. Section 99(2) grants the Board jurisdiction to make orders that it would otherwise lack the power to make. It follows that s. 99(2) is a jurisdiction granting clause.

171

The jurisdictional nature of s. 99(2) was at least implicitly recognized in *National Bank of Canada v. Retail Clerks' International Union*, [1984] 1 S.C.R. 269.

172

In *National Bank*, the Board had issued an order requiring the National Bank of Canada to pay \$48,000 per annum to the union. The question on appeal was whether the Board had jurisdiction under s. 99(2) to impose this form of remedy.

173

Chouinard J., writing for a unanimous Court, noted that "[t]he caution which the courts must exercise whenever the jurisdiction of an administrative tribunal is questioned has been repeatedly emphasized" (p. 288). He also referred to the case law which notes that courts must be cautious before determining that a section is a jurisdiction granting clause. However, he concluded (at p. 288):

99. . . .

(2) Afin d'assurer la réalisation des objectifs de la présente partie, le Conseil peut rendre, en plus ou au lieu de toute ordonnance visée au paragraphe (1), une ordonnance qu'il est juste de rendre en l'occurrence et obligeant l'employeur ou le syndicat à prendre des mesures qui sont de nature à remédier ou à parer aux effets de la violation néfastes à la réalisation de ces objectifs.

De toute évidence, le par. 99(2) est une disposition attributive de compétence. Il est la seule source du pouvoir du Conseil d'imposer des réparations autres que la simple ordonnance enjoignant à une partie de se conformer à la loi, qui est prévue au par. 99(1). Le paragraphe 99(2) autorise le Conseil à rendre les ordonnances qu'il estime «juste» de rendre pour remédier aux effets des violations du Code. Il lui confère la compétence pour rendre des ordonnances que, normalement, il ne serait pas habilité à rendre. Il s'ensuit qu'il s'agit d'une disposition attributive de compétence.

La nature juridictionnelle du par. 99(2) a été au moins implicitement reconnue dans l'arrêt *Banque Nationale du Canada c. Union internationale des employés de commerce*, [1984] 1 R.C.S. 269.

Dans cette affaire, le Conseil avait rendu une ordonnance obligeant la Banque Nationale du Canada à verser 48 000 \$ par année au syndicat. Le pourvoi portait sur la question de savoir si le par. 99(2) conférait au Conseil la compétence pour imposer ce type de réparation.

Au nom de notre Cour, statuant à l'unanimité, le juge Chouinard a fait remarquer que «[l]a prudence dont doivent faire preuve les tribunaux lorsqu'est mise en cause la compétence d'un tribunal administratif a été maintes fois soulignée» (p. 288). Il s'est également reporté à la jurisprudence qui signale que les tribunaux doivent se garder de déterminer à la légère qu'une disposition est attributive de compétence. Toutefois, il a conclu en ces termes, à la p. 288:

The fact remains that a remedy ordered pursuant to s. 189 [now s. 99(2)] must be one authorized by that section.

It would appear, on a fair reading, that *National Bank* stands as authority for the proposition that s. 99(2) is a jurisdiction granting clause which must be interpreted according to a correctness standard.

This conclusion is supported by the application of the “pragmatic and functional” approach advocated in *Bibeault*. The purpose of the statute and the reasons for the tribunal’s existence are two of the key considerations for the reviewing court under the *Bibeault* test for determining whether a section is jurisdictional. Therefore, a section which restricts remedies to the objects of the Act is jurisdiction granting in the interpretation of those objects. Section 99(2) specifically restricts remedies to those which “ensur[e] the fulfilment of the objectives” of the Code.

With respect, I cannot agree with the conclusion of Cory J. that the only jurisdictional question which the Board faces is whether or not it may impose remedies on the party. The Board must also answer the question of whether it lies within the jurisdiction of the Board to grant the particular remedy or remedies which the Board intends to impose. Obviously, the Board cannot impose a remedy which it lacks the jurisdiction to impose and therefore its decision as to whether it has the jurisdiction to impose a specific remedy must be correct.

Conversely, where the Board has correctly identified a range of remedies which lie within its jurisdiction to grant, the Board’s determination of which of those remedies to impose on a specific party lies within the special role granted to it by statute. The Board’s decision to grant one remedy in preference to another is therefore a question

Il n’en reste pas moins qu’un remède ordonné en vertu de l’art. 189 [maintenant le par. 99(2)] doit en être un autorisé par cet article.

Si l’on s’en tient aux termes mêmes de l’arrêt *Banque Nationale*, il semblerait qu’il constitue l’arrêt de principe qui permet d’affirmer que le par. 99(2) est une disposition attributive de compétence qu’il faut interpréter selon la norme de la décision correcte.

Cette conclusion est corroborée par l’application de l’«analyse pragmatique et fonctionnelle» préconisée dans l’arrêt *Bibeault*. L’objet de la loi et la raison d’être de ce tribunal sont deux des facteurs clefs dont la cour chargée du contrôle en vertu du critère de l’arrêt *Bibeault* doit tenir compte pour déterminer si une disposition est attributive de compétence. Par conséquent, une disposition qui limite les réparations à la réalisation des objectifs de la loi est attributive de compétence quant à l’interprétation de ces objectifs. Le paragraphe 99(2) restreint expressément les réparations à celles qui permettent «d’assurer la réalisation des objectifs» du Code.

Je me trouve malheureusement dans l’obligation d’exprimer mon désaccord avec la conclusion du juge Cory selon laquelle la seule question de compétence que le Conseil est appelé à trancher est de savoir s’il peut imposer une réparation à une partie. Le Conseil doit aussi trancher la question de savoir s’il a compétence pour accorder la réparation précise qu’il entend imposer. De toute évidence, il ne peut pas imposer une réparation qu’il n’a pas la compétence d’accorder et, par conséquent, sa décision sur la question de savoir s’il a compétence pour imposer telle ou telle réparation doit être correcte.

À l’inverse, si le Conseil a correctement circonscrit un éventail de réparations qui entrent dans son champ de compétence, la décision quant à la réparation précise qu’il convient d’imposer à une partie donnée relève du rôle spécial dont il est investi par la loi. La décision du Conseil d’accorder une réparation, de préférence à une autre, ne

174

175

176

177

which can only be reviewed on the deferential standard of patent unreasonableness.

D. Did the Remedy Lie Within the Jurisdiction of the Board?

178 The question remaining in this appeal is whether the order of the Board was within the jurisdiction granted to it under s. 99(2). To determine that, it is necessary to consider what the true effect of the Board's order was.

179 The appellant's submission is that the Board "imposed a collective agreement" upon the parties, and therefore exceeded its remedial jurisdiction. The respondents, by contrast, claim that the Board did not impose a collective agreement upon the parties, but merely placed the parties into the positions they would have occupied had the employer's "bad faith bargaining" never occurred.

180 It will be recalled that the Board's order required the appellant to "table as its formal offer of a collective agreement . . . the tentative agreement dated April 18, 1992, save and except as it may be amended hereunder" (p. 30). The "amendments" imposed by the Board included the following:

(1) Issues related to transportation, statutory holidays, wages and safety inspections were referred to the parties for further negotiations. If an agreement could not be reached within 30 days, the issues would be subject to binding arbitration.

(2) The term of the collective agreement was set at three years from the date of ratification. The order further provided for binding arbitration for further collective agreements "as an alternative to a strike or lockout".

(3) Dismissed employees, including those dismissed for participation in illegal strike activities, were given the right to have their cases

peut donc être contrôlée qu'en faisant preuve de retenue et selon la norme du caractère manifestement déraisonnable.

D. La réparation relevait-elle de la compétence du Conseil?

La dernière question à trancher dans le présent pourvoi est de savoir si l'ordonnance que le Conseil a rendue relève de la compétence que lui attribue le par. 99(2). Pour répondre à cette question, il est nécessaire de considérer l'effet réel de l'ordonnance.

L'appelante fait valoir que le Conseil [TRADUCTION] «a imposé une convention collective» aux parties et que, par conséquent, il a excédé sa compétence en matière de réparation. Par contre, les intimés soutiennent que le Conseil n'a pas imposé de convention collective aux parties, mais a simplement remplacé celles-ci dans la situation où elles auraient été si l'employeur n'avait pas [TRADUCTION] «négocié de mauvaise foi».

On se souviendra que l'ordonnance du Conseil obligeait l'appelante à «déposer à titre d'offre officielle de convention collective [...] l'entente de principe datée du 18 avril 1992, exception faite des modifications éventuelles indiquées ci-après» (p. 30). Les «modifications» imposées par le Conseil comprenaient notamment ce qui suit:

(1) Les questions relatives au transport, aux jours fériés, aux salaires et aux inspections de sécurité étaient renvoyées aux parties pour qu'elles en négocient le règlement. Si elles n'y étaient pas parvenues dans les 30 jours, ces questions devaient faire l'objet d'un arbitrage exécutoire.

(2) La durée de la convention collective était fixée à trois ans à compter de la date de ratification. L'ordonnance prévoyait aussi l'arbitrage exécutoire à l'égard des futures conventions collectives «en tant que solution de rechange à la grève ou au lock-out».

(3) Les employés congédiés, y compris ceux qui avaient été congédiés pour leur participation à des activités illégales dans le cadre de la grève,

heard by mediators "for review and binding determination".

There were also a number of less significant amendments dealing with such minutiae as the parties dropping lawsuits against each other, the date of return to work and the manner in which the mediators' fees were to be paid. If the Union failed to accept the new collective agreement, the parties were directed to then bargain in good faith.

In my view, it would be difficult to characterize this order as anything other than the imposition of a collective agreement upon the employer. The order technically requires the employer merely to "table an offer". However, as noted by the Board, the "offer" contained in the order closely parallels the Industrial Inquiry Commission recommendations endorsed by the union membership. Quite clearly the order does not only require the appellant to table an offer but also sets out in detail many of the specific terms that the offer must contain.

In deciding that the order is not the imposition of a collective agreement, Cory J. relies in part on the fact that the Union is given a chance to ratify or reject this offer made by the employer. This position fails as it does not matter whether the Union was prepared to ratify the offer or not, the fact is that the order forces the appellant, as the employer, to accept the terms of the collective agreement fashioned by the Board.

Counsel for the Board has urged that the primary difference between the "imposed collective agreement" and the initial tentative offer concerns the concessions regarding dismissed employees. According to the Board and the Union, the offer represents the collective agreement that the parties would have reached but for the "bad faith" position of the employer regarding the dismissed employees.

avaient le droit de soumettre leur cas à l'examen des médiateurs, «dont la décision sera[it] exécutoire».

En outre, plusieurs autres modifications moins importantes concernaient de menus détails tels que l'abandon des poursuites engagées par chacune des parties contre l'autre, la date du rappel au travail et les modalités de paiement des honoraires des médiateurs. Si le syndicat n'acceptait pas la nouvelle convention collective, les parties devaient se rencontrer et négocier de bonne foi.

À mon avis, il serait difficile de qualifier cette ordonnance d'autre chose que d'imposition d'une convention collective à l'employeur. Sur le plan de la pure forme, elle oblige simplement l'employeur à «déposer une offre». Toutefois, comme le note le Conseil, l'«offre» contenue dans l'ordonnance reprend pour l'essentiel les recommandations de la commission d'enquête sur les relations du travail que les syndiqués avaient acceptées. Il est absolument évident que l'ordonnance non seulement oblige l'appelante à déposer une offre, mais énonce en détail nombre des conditions précises que l'offre doit contenir.

Pour décider que l'ordonnance ne constituait pas l'imposition d'une convention collective, le juge Cory s'appuie en partie sur le fait que le syndicat a la possibilité de ratifier ou de rejeter l'offre faite par l'employeur. Cette position ne tient pas, car il importe peu que le syndicat soit prêt ou non à ratifier l'offre; le fait est que l'ordonnance force l'appelante, en tant qu'employeur, à accepter les conditions de la convention collective fixées par le Conseil.

L'avocat du Conseil a fait valoir que la différence primordiale entre la «convention collective imposée» et l'entente de principe initiale porte sur les concessions touchant les employés congédiés. D'après le Conseil et le syndicat, l'offre représente la convention collective que les parties auraient conclue, n'eût été la «mauvaise foi» dont a fait preuve l'employeur au sujet des employés congédiés.

181

182

183

184

185 In my view, the inclusion of clauses unrelated to the alleged "bad faith" forces one to the conclusion that the order of the Board constitutes the imposition of a full collective agreement. In particular, the four significant monetary issues which were subjected to binding mediation (transportation, statutory holidays, wages and safety inspections) did not call for the Board's intervention. Nor did issues regarding the seniority of employees, mediators' fees and the length of the agreement (for example) relate to the finding of bad faith in relation to arbitration of the claims of dismissed employees.

À mon avis, force est de conclure qu'en insérant dans son ordonnance des clauses qui n'avaient aucun rapport avec la «mauvaise foi» alléguée, le Conseil a imposé à l'employeur une convention collective complète. En particulier, les quatre importants points d'ordre pécuniaire qui devaient faire l'objet de la médiation exécutoire (transport, jours fériés, salaires et inspections de sécurité) n'exigeaient pas l'intervention du Conseil. Les points concernant l'ancienneté des employés, les honoraires des médiateurs et la durée de la convention (par exemple) ne se rapportaient pas non plus à la conclusion de mauvaise foi quant à l'arbitrage des litiges relatifs au congédiement des employés.

186 Given my conclusion that the Board was required to be "correct" in interpreting the scope of its remedial jurisdiction, it must be determined whether the Board's decision met that test.

Étant donné que j'ai déjà conclu que le Conseil était tenu d'interpréter correctement l'étendue de sa compétence en matière de réparation, il me reste à décider si cette décision respecte ce critère.

187 With respect, I think the interpretation of s. 99(2) adopted by the Board is incorrect. I arrive at this conclusion on an examination of the language of s. 99(2), the object and purpose of the Code, the application of the test in *National Bank* and the decision of this Court in the *Digby School Board* case, *supra*.

En toute déférence, je crois que l'interprétation que le Conseil a donnée au par. 99(2) est erronée. J'arrive à cette conclusion après avoir examiné le libellé du par. 99(2), l'objet du Code, l'application du critère de l'arrêt *Banque Nationale* et l'arrêt de notre Cour *Commission scolaire de Digby*, précité.

188 In assessing the Board's interpretation of s. 99(2), the place to begin is the language of the section. Section 99(2) provides as follows:

Pour évaluer l'interprétation que le Conseil a donnée au par. 99(2), il faut d'abord étudier les termes de cette disposition:

99. . . .

99. . . .

(2) For the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of this Part, the Board may, in respect of any contravention . . . to which subsection (1) applies and in addition to or in lieu of any other order that the Board is authorized to make under that subsection, by order, require an employer or a trade union to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer or trade union to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of the contravention or failure to comply that is adverse to the fulfilment of those objectives.

(2) Afin d'assurer la réalisation des objectifs de la présente partie, le Conseil peut rendre, en plus ou au lieu de toute ordonnance visée au paragraphe (1), une ordonnance qu'il est juste de rendre en l'occurrence et obligeant l'employeur ou le syndicat à prendre des mesures qui sont de nature à remédier ou à parer aux effets de la violation néfastes à la réalisation de ces objectifs.

189 The wording of s. 99(2) clearly imposes at least two limitations on the remedies which can be granted under the authority of this section:

Ce libellé impose de toute évidence au moins deux limitations aux réparations qui peuvent être accordées en vertu de ce paragraphe:

- (1) there must be at least a rational connection between the breach of the Code, a consequence which is adverse to the fulfilment of the objectives of the Code, and the remedy.
- (2) the remedy must ensure the fulfilment of the objectives of the Code.

The first limitation was considered by this Court in *National Bank*, *supra*.

In *National Bank*, the Board had issued an order requiring the National Bank of Canada to pay \$48,000 per annum to the union. The Court held that the requirement that the employer contribute to a fund to promote the objects of the Act was found to be outside the jurisdiction granted by the section because there was an insufficient nexus between the Bank's decision to close a unionized branch and merge it with a non-unionized branch and the establishment of the fund.

In *National Bank*, Chouinard J. stated at p. 288 that, "it is essential for there to be a relation between the unfair practice, its consequences and the remedy". Thus one test for determining whether a particular remedy falls within the jurisdiction granted by the section is, at a minimum, whether "a relationship can be seen between the act alleged, its consequences and the thing ordered as a means of remedying it" (p. 291).

The remedy imposed by the Board in *National Bank* did not meet the minimal standard of having "a relationship" to the breach of the Code and the consequences of that breach. This case raises the question of how close a nexus there must be between the breach, the consequences and the remedy. It also involves the specific statutory requirement that the consequences which the Board seeks to remedy must be "adverse to the fulfilment of [the] objectives" of the Code.

The second requirement also flows from the language of s. 99(2). According to that section, any remedy issued by the Board must be made "in order to remedy or counteract any consequence of

- (1) il doit y avoir au moins un lien rationnel entre la violation du Code, un effet qui est néfaste à la réalisation des objectifs du Code, et une réparation.
- (2) la réparation doit assurer la réalisation des objectifs du Code.

La première limitation a été étudiée par notre Cour dans l'arrêt *Banque Nationale*, précité.

Dans cette affaire, le Conseil avait rendu une ordonnance obligeant la Banque Nationale du Canada à verser 48 000 \$ par année au syndicat. La Cour a décidé que la disposition en cause ne conférait pas la compétence d'obliger l'employeur à constituer un fonds destiné à promouvoir les objectifs du Code, parce qu'il n'y avait pas de rapport suffisant entre la constitution du fonds et la décision de la Banque de fermer une succursale syndiquée et de la fusionner avec une succursale non syndiquée.

Le juge Chouinard dit, à la p. 288, qu'«il est essentiel qu'il existe un rapport entre la pratique déloyale, ses conséquences et le remède». Ainsi, un critère pour déterminer si une réparation relève de la compétence attribuée par cette disposition est au minimum de se demander si «l'on peut constater le rapport entre l'acte reproché, ses conséquences et la chose qu'il est ordonné de faire pour y remédier» (p. 291).

La réparation imposée par le Conseil dans l'arrêt *Banque Nationale* ne satisfaisait pas à la norme minimale du «lien» avec la violation du Code et avec les conséquences de cette violation. Le présent pourvoi soulève la question de la nature du lien qui doit exister entre la violation, les conséquences et la réparation. Il porte aussi sur la prescription de la loi selon laquelle les conséquences auxquelles le Conseil cherche à remédier doivent être «néfastes à la réalisation [des] objectifs» du Code.

La seconde limitation découle aussi du libellé du par. 99(2). Aux termes de celui-ci, toute ordonnance rendue par le Conseil doit être «de nature à remédier ou à parer aux effets de la violation

190

191

192

193

194

the contravention or failure to comply that is adverse to the fulfilment” of the objectives of the Code. As a result, a pre-condition for any exercise of the Board’s remedial power is that the remedy must pursue the objects of the Code. In my opinion, the order of the Board fails to meet either of the requirements set out above.

195 The objectives of the *Canada Labour Code* are clearly stated in the preamble to Part I which provides as follows:

WHEREAS there is a long tradition in Canada of labour legislation and policy designed for the promotion of the common well-being through the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes;

AND WHEREAS Canadian workers, trade unions and employers recognize and support freedom of association and free collective bargaining as the bases of effective industrial relations for the determination of good working conditions and sound labour-management relations;

AND WHEREAS the Parliament of Canada desires to continue and extend its support to labour and management in their cooperative efforts to develop good relations and constructive collective bargaining practices, and deems the development of good industrial relations to be in the best interests of Canada in ensuring a just share of the fruits of progress to all; [Emphasis added.]

196 It is obvious from these provisions that the fundamental purpose of the Code is the constructive settlement of labour disputes by the parties to the dispute through the medium of “free collective bargaining”. Although other important objectives such as “the common well-being” and “good industrial relations” are also mentioned in the preamble, these are only to be achieved by the promotion of free collective bargaining.

197 The Board has previously recognized the fundamental importance of free collective bargaining in several of its decisions, for example, in *British Columbia Telephone Co.* (1977), 24 di 164. It addressed the question of whether or not the Board

néfastes à la réalisation» des objectifs du Code. En conséquence, une condition préalable de tout exercice par le Conseil de son pouvoir en matière de réparation est que la réparation vise à réaliser les objectifs du Code. À mon avis, l’ordonnance du Conseil ne remplit aucune des deux conditions susmentionnées.

Les objectifs du *Code canadien du travail* sont clairement énoncés dans le préambule de la partie I, qui dispose:

Attendu:

qu’il est depuis longtemps dans la tradition canadienne que la législation et la politique du travail soient conçues de façon à favoriser le bien-être de tous par l’encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends;

que les travailleurs, syndicats et employeurs du Canada reconnaissent et soutiennent que la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont les fondements de relations du travail fructueuses permettant d’établir de bonnes conditions de travail et de saines relations entre travailleurs et employeurs;

que le Parlement du Canada désire continuer et accentuer son appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends, et qu’il estime que l’établissement de bonnes relations du travail sert l’intérêt véritable du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès . . . [Je souligne.]

Il ressort de toute évidence de ces dispositions que l’objet fondamental du Code est le règlement positif des différends grâce «aux libres négociations collectives» entre les parties. Certes, d’autres objectifs importants, tels que le «bien-être de tous» et de «bonnes relations du travail» sont aussi énumérés dans le préambule, mais ils ne doivent être réalisés que par l’encouragement de la pratique de négociations collectives libres.

Le Conseil a reconnu à maintes reprises dans le passé l’importance fondamentale de négociations collectives libres, notamment dans l’affaire *British Columbia Telephone Co.* (1977), 24 di 164. Il a examiné la question de savoir s’il devait imposer

should impose terms of a collective agreement upon an employer, and arrived at the following conclusion (at p. 180):

It is a fundamental purpose of Part V of the Code that “free collective bargaining” be encouraged “as the bases of effective industrial relations for the determination of good working conditions and sound labour-management relations” (Preamble). It is self-evident that such an intrusion by the Board into the arena of collective bargaining runs counter to this purpose. By so acting we would be engaged in an undisguised act of compulsory interest arbitration, a method of dispute resolution not authorized in any of the provisions of the Code. [Italics in original; underlining added.]

The courts have affirmed the principle that a labour relations board cannot engage in compulsory interest arbitration by imposing the terms of a collective agreement.

The leading case in this respect is the decision of the Ontario Divisional Court, *per* Cory J. (as he then was), in *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197.

In the *Tandy* case, the Ontario Labour Relations Board dealt with a union complaint that the employer Tandy was not bargaining in good faith because of the position it had taken on a voluntary union dues check-off scheme which was allegedly undermining the status of the union.

The board found for the union and ordered the employer to table a collective agreement satisfactory to the employer. The board also required the employer to cease and desist from the one unreasonable demand it was making which the board found to be a failure to bargain in good faith.

Cory J. stated the following (at pp. 213-14):

Section 14 of the Act imposes an obligation upon the union and the company that they

les conditions d’une convention collective à un employeur et a tiré la conclusion suivante, à la p. 180:

Un des objectifs fondamentaux de la Partie V du Code est d’encourager «la pratique des libres négociations collectives» comme un des «fondement[s] des relations industrielles fructueuses permettant d’établir [de bonne conditions] de travail [et de saines relations entre travailleurs et employeurs]» (Préambule). Il est évident qu’une telle intrusion du Conseil dans les négociations collectives va à l’encontre de cet objectif. Un tel geste équivaudrait manifestement à l’arbitrage obligatoire dans un conflit d’intérêts, ce qui constituerait une méthode de règlement des différends qu’aucune disposition du Code n’autorise. [En italique dans l’original; je souligne.]

Les cours de justice ont réaffirmé le principe qu’un conseil des relations du travail ne peut pas entreprendre l’arbitrage obligatoire de différends en imposant les conditions d’une convention collective.

La décision de principe sur ce point est l’affaire de la Cour divisionnaire de l’Ontario rendue par le juge Cory (maintenant juge à notre Cour) dans *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 115 D.L.R. (3d) 197.

Dans cette affaire, la Commission des relations de travail de l’Ontario devait statuer sur une plainte du syndicat faisant valoir que l’employeur Tandy ne négociait pas de bonne foi parce qu’il avait pris, au sujet d’une disposition de retenue volontaire des cotisations, une position qui nuisait au statut du syndicat.

La Commission a donné gain de cause au syndicat et ordonné à l’employeur de déposer une convention collective que lui-même jugeait satisfaisante. La Commission a également ordonné à l’employeur de retirer la seule proposition déraisonnable qu’il avait présentée qui, selon elle, constituait une omission de négocier de bonne foi.

Le juge Cory dit ce qui suit, aux pp. 213 et 214:

[TRADUCTION] L’article 14 de la Loi impose au syndicat et à la compagnie l’obligation de

14. . . shall bargain in good faith and make every reasonable effort to make a collective agreement.

It is apparent that the duty to bargain in good faith is imperative but that there is no obligation to reach agreement. There can be no doubt that the Board cannot impose a collective bargaining agreement upon parties and should not, in the usual course of events, impose a term of a collective agreement upon the parties. [Emphasis added.]

203 In my view, the order of the Ontario Labour Relations Board in *Tandy* is a model which could have been followed in this case. The holding in *Tandy* has subsequently been affirmed by this Court in the *Digby School Board* case.

204 The *Digby School Board* case involved a long-standing and bitter labour dispute which was referred to the Nova Scotia Labour Relations Board following a complaint that the respondent School Board had failed to make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement as required by ss. 33 and 34 of the *Nova Scotia Trade Union Act*. The board held that the School Board had failed to bargain in good faith and ordered that the parties submit proposals and responses by specified dates and set minimum requirements as to the content of these proposals and responses.

205 The majority reasons of Laskin C.J. held that the board had no authority to specify the contents of the proposals submitted by the parties. However, even the broader jurisdiction favoured by Dickson J. in dissent is not sufficient to cover the order made by the board in this case.

206 In *Digby School Board*, as in this case, the result turns on the interpretation of a provision of the statute. That case involved ss. 33 and 34 of the *Trade Union Act* of Nova Scotia. Section 33 of that Act was almost identical to the provisions of s. 50 of the Code applicable here. The section required parties to bargain in good faith and make every

14. . . négocier de bonne foi et de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure une convention collective.

De toute évidence, l'obligation de négocier de bonne foi est impérieuse, mais il n'y a aucune obligation de conclure une convention. Il est certain que la Commission ne peut pas imposer aux parties une convention collective et qu'elle ne doit pas normalement imposer aux parties une condition d'une convention collective. [Je souligne.]

À mon avis, l'ordonnance de la Commission des relations de travail de l'Ontario dans *Tandy* est un modèle qui aurait pu être suivi en l'espèce. La conclusion tirée dans l'affaire *Tandy* a été confirmée par la suite dans l'arrêt de notre Cour *Commission scolaire de Digby*.

L'affaire *Commission scolaire de Digby* concernait un conflit de travail long et acharné qui avait été soumis au Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse à la suite d'une plainte portant que la commission scolaire intimée ne s'était pas efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective comme l'exigeaient les art. 33 et 34 de la *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse. Le conseil a conclu que la commission scolaire n'avait pas négocié de bonne foi, a ordonné aux parties de soumettre des propositions et des réponses dans des délais précis et a fixé des exigences minimales quant au contenu des propositions et des réponses.

Dans les motifs qu'il a rédigés au nom de la majorité, le juge en chef Laskin a conclu que le conseil n'avait pas compétence pour préciser le contenu des propositions soumises par les parties. Toutefois, même la compétence élargie que préconise le juge Dickson, dissident, n'est pas suffisante pour que soit autorisée l'ordonnance rendue par le conseil en l'espèce.

Dans le présent pourvoi, comme c'était le cas dans le pourvoi *Commission scolaire de Digby*, le résultat est lié à l'interprétation d'une disposition de la loi. Cette affaire portait sur les art. 33 et 34 de la *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse. L'article 33 de cette loi était presque identique aux dispositions de l'art. 50 du Code applicable dans la

effort to reach a collective agreement. Section 34(2) granted the board the power to grant remedies for the breach of s. 33.

Section 34(2) is analogous to s. 99(2) in the present case:

34. ...

(2) ... the Board shall inquire into the complaint and may dismiss the complaint or may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33

Although s. 99(2) is worded more expansively than s. 34(2), the differences in wording are not sufficiently broad to make the principles set out in the *Digby School Board* case inapplicable here.

Laskin C.J. for the majority referred to the *Tandy* case, and made the following comments (at pp. 324-25):

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

The Court in the *Tandy* case stated plainly that there was no statutory power to impose or direct the terms of

présente instance. Il obligeait les parties à négocier de bonne foi et à faire tout effort pour conclure une convention collective. Le paragraphe 34(2) conférait au Conseil le pouvoir d'accorder une réparation en cas de violation de l'art. 33.

Le paragraphe 34(2) est analogue au par. 99(2) qui s'applique dans le présent pourvoi:

[TRADUCTION] 34. ...

(2) ... le Conseil doit faire enquête et il peut rejeter la plainte ou rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33 ...

Bien que le libellé du par. 99(2) soit plus large que celui du par. 34(2), les différences de formulation ne sont pas suffisantes pour que les principes énoncés dans l'arrêt *Commission scolaire de Digby* soient inapplicables en l'espèce.

Parlant au nom de la majorité, le juge en chef Laskin se réfère à l'affaire *Tandy* et fait remarquer, aux pp. 324 et 325:

Le point commun entre la décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario dans l'affaire *Tandy* et celle du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse en l'espèce est que, dans les deux cas, on a conclu que l'employeur n'a pas négocié de bonne foi en vue de conclure une convention collective. Bien qu'il en résulte dans chaque cas une infraction à la loi pertinente, cela ne donne pas le pouvoir de prescrire une convention collective. Dans l'affaire *Tandy*, la Cour divisionnaire de l'Ontario a examiné une ordonnance de la commission ontarienne qui obligeait l'employeur à abandonner l'attitude qu'il avait adoptée dans les négociations relatives à la clause de retenue des cotisations syndicales. La cour a maintenu cette ordonnance parce que la Commission avait conclu précisément que l'attitude de l'employeur visait à provoquer la chute du syndicat et constituait un élément de mauvaise foi important dans son comportement au cours des négociations. En l'espèce, le Conseil de la Nouvelle-Écosse ne s'est pas borné à ordonner à l'employeur de cesser d'imposer sa position sur une condition précise. Son ordonnance enjoignait à l'employeur de proposer des conditions dont le contenu était prescrit par le Conseil lui-même.

Dans l'affaire *Tandy*, la cour a dit clairement que la loi n'accordait pas le pouvoir d'imposer ou de prescrire

a collective agreement. That is so here. [Emphasis added.]

- 210 Dickson J. dissented and interpreted the jurisdiction of the board somewhat more broadly. However, he also held, at p. 344, that the board could not impose the terms of a collective agreement on the parties:

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

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

- 211 The difference between Laskin C.J. and Dickson J. in *Digby School Board* is a narrow one. Laskin C.J. assumed without deciding that *Tandy* was rightly decided but holds that the *ratio* in *Tandy* is not sufficient to allow the imposition of terms in a collective agreement on a broad scale. Dickson J. explicitly held that *Tandy* was rightly decided and on that basis held that a board can impose specific terms, but only where there is a direct connection between the term imposed and the breach of the duty to bargain in good faith.

- 212 In my view, *Digby School Board* is on all fours with this case. This Court should not interfere with either the *ratio* of that case or the more liberal holding of Dickson J. that a finding of failure to bargain in good faith does not allow the imposition

les conditions d'une convention collective. C'est le cas en l'espèce. [Je souligne.]

Le juge Dickson, dissident, a interprété la compétence du conseil de manière un peu plus large. Toutefois, il a conclu lui aussi, à la p. 344, que le conseil ne pouvait pas imposer aux parties les conditions d'une convention collective:

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

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

Il y a peu de différence entre les points de vue du juge en chef Laskin et du juge Dickson dans l'arrêt *Commission scolaire de Digby*. Le Juge en chef a supposé, sans en décider, que l'affaire *Tandy* était bien fondée, mais il a conclu que la *ratio* de cette affaire n'était pas suffisante pour permettre d'imposer les conditions d'une convention collective d'une manière générale. Le juge Dickson a conclu explicitement que l'affaire *Tandy* était bien fondée et que, en conséquence, un conseil pouvait imposer des conditions précises, mais seulement s'il existait un lien direct entre les conditions imposées et la violation de l'obligation de négocier de bonne foi.

À mon avis, une analogie parfaite peut être établie entre la présente espèce et l'arrêt *Commission scolaire de Digby*. Notre Cour ne doit modifier ni la *ratio* de cet arrêt ni l'interprétation plus large du juge Dickson selon laquelle le conseil, lorsqu'il

of the terms of a collective agreement on one or more of the parties unless there is a direct connection between the bad faith and the specific term imposed.

The test found in *National Bank* which requires a clear nexus between the breach, the consequences and the remedy imposed is a logical extension of the *Digby School Board* principle that a connection between the bad faith and an imposed term is a *sine qua non*.

Even if the "requisite nexus" from *National Bank* between the breach, the consequences and the remedy is set as low as "a rational connection" as proposed by Cory J., it is apparent that the nexus is missing in this case.

The breach which caused the Board to intervene in this case was the bad faith bargaining of the appellant regarding the claims of dismissed employees. Cory J. holds that there was a clear causal connection between this breach and the failure to reach a collective agreement.

With respect, the Board did not hold that the bad faith bargaining of the appellant with respect to the dismissed employees caused the parties not to reach a collective agreement. Rather it held that the consequence of the failures of both parties to bargain in good faith over the course of the negotiations was that no collective agreement had been reached (at p. 28):

One of the consequences of the parties' failures to comply with section 50 is that no collective agreement has been reached, where one could have been reached, and in our view would have been reached were it not for those failures, and that consequence is, in the instant case, one that is adverse to the fulfilment of the objectives of the Code.

The fact that the historic failures of both parties to bargain in good faith over the long course of negotiations has led to the lack of a collective agreement does not justify the imposition of the complete terms of a collective agreement on one of

conclut à l'omission de négociier de bonne foi, n'est pas autorisé pour autant à imposer les conditions d'une convention collective à l'une ou l'autre des parties, sauf s'il y a un lien direct entre la mauvaise foi et les conditions imposées.

Le critère de l'arrêt *Banque Nationale* qui exige un lien clair entre la violation, les conséquences et la réparation est un prolongement logique du principe de l'arrêt *Commission scolaire de Digby* selon lequel un lien entre la mauvaise foi et une condition imposée est une condition essentielle.

Même si le «lien requis» entre la violation, les conséquences et la réparation qu'exige l'arrêt *Banque Nationale* se réduit à un «lien rationnel», pour reprendre le terme employé par le juge Cory, de toute évidence le lien est absent dans la présente espèce.

La violation qui a amené le Conseil à intervenir en l'espèce était la négociation de mauvaise foi reprochée à l'appelante au sujet des employés congédiés. Le juge Cory est d'avis qu'il y avait un lien clair de cause à effet entre cette violation et l'incapacité de conclure une convention collective.

En toute déférence, le Conseil n'a pas conclu qu'en négociant de mauvaise foi à l'égard de la question des employés congédiés l'appelante avait empêché les parties de conclure une convention collective. Il a plutôt décidé que la conséquence des omissions par les deux parties de négocier de bonne foi tout au long des négociations avait été d'empêcher la conclusion d'une convention collective (à la p. 28):

L'un des effets des violations par les parties de l'article 50 a été d'empêcher qu'une convention collective soit conclue alors qu'elle aurait pu l'être et qu'elle l'aurait été à notre avis, n'eût été de ces violations. En l'espèce, cet effet nuit à la réalisation des objectifs du Code.

Le fait qu'une convention collective n'a pu être conclue parce que, à plusieurs reprises durant de longues négociations, les deux parties ont omis de négocier de bonne foi ne saurait autoriser l'imposition d'une convention collective complète à l'une

213

214

215

216

217

those parties which happens to now be in breach of its good faith bargaining duty in only one particular respect.

218 Section 99(2) requires that the consequence which the Board seeks to remedy must be one which is adverse to the objects of the Code.

219 The Board concluded that the failure to reach a collective agreement was adverse to the objects of the Code. With respect, this conclusion is incorrect.

220 The objects of the Code are the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes by the parties through the collective bargaining process. It has been repeatedly noted that the obligations of the bargaining parties under the Code are to bargain in good faith and to "make every reasonable effort".

221 Parties are not required to reach an agreement. It is perfectly consistent with the objects of the Code for parties to negotiate to impasse provided that the good faith obligation is met. As was stated in *Tandy* (at p. 214):

It is apparent that the duty to bargain in good faith is imperative but that there is no obligation to reach agreement.

222 The Board attempted to rely on cases in which it has ordered a party to present again its last offer with improper or illegal provisions removed. These exceptional exercises of the Board's jurisdiction include *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1, and *Iberia Airlines of Spain* (1990), 80 di 165.

223 These cases do little to advance the position of the Board since they can all be distinguished from the present case in at least three respects.

224 First, in each of the cases except *Iberia Airlines* the Board was able to clearly identify the contents of the offending party's most recent offer. The true effect of the order of the Board in these cases is

des parties qui se trouve à manquer, à ce moment-là, à son obligation de négocier de bonne foi à l'égard d'un seul point.

Le paragraphe 99(2) exige que les effets que le Conseil cherche à remédier soient néfastes à la réalisation des objectifs du Code.

Le Conseil a décidé que la non-conclusion d'une convention collective était néfaste à la réalisation des objectifs du Code. Avec égards, cette conclusion est erronée.

Les objectifs du Code sont l'encouragement de la pratique de négociations collectives libres et du règlement positif des différends par les parties grâce au processus des négociations collectives. Il a souvent été dit que les obligations que le Code fait aux parties sont de négocier de bonne foi et de «faire tout effort raisonnable».

Les parties ne sont pas tenues de conclure une convention. Il est parfaitement compatible avec les objectifs du Code que les parties négocient jusqu'à l'impasse, pourvu qu'elles satisfassent à leur obligation de négocier de bonne foi. Comme on le dit dans l'affaire *Tandy* (à la p. 214):

[TRADUCTION] De toute évidence, l'obligation de négocier de bonne foi est impérieuse, mais il n'y a aucune obligation de conclure une convention.

Le Conseil a invoqué des précédents dans lesquels il avait ordonné à une partie de soumettre à nouveau sa dernière offre, amputée de ses exigences inadéquates ou illégales. Parmi ces affaires exceptionnelles où le Conseil a exercé sa compétence de cette manière, on compte *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 54 di 172; *Brewster Transport Co.* (1986), 66 di 1; et *Iberia, Lignes aériennes d'Espagne* (1990), 80 di 165.

Ces décisions ne corroborent guère l'opinion du Conseil puisqu'elles diffèrent toutes de la présente espèce sous au moins trois aspects.

Premièrement, dans chacune de celles-ci, sauf *Iberia, Lignes aériennes*, le Conseil a pu déterminer clairement le contenu de la dernière offre de la partie prise en faute. L'ordonnance rendue par le

not that the party must offer a new collective agreement but that it must keep its previous offer on the table once the improper demands have been removed. The party may not use the Board's removal of the improper terms as an excuse to withdraw an offer from the table.

Second, in each of the three cases, the collective agreement which the Board ordered the offending party to offer was one which the other party had not yet had the opportunity to decide upon.

Third, as in *Tandy*, the specific terms imposed by the Board in these cases were directly related to the issue on which the party had been found to be bargaining in bad faith. In other words, the Board respected the "requisite connection" test set out in *National Bank*.

None of these three prerequisites to this extraordinary use of the Board's jurisdiction was present in this case.

The Board recognized that it could not identify the last offer of the company. This was not a novel situation. Nevertheless, rather than follow the remedy established in *Tandy* and *Iberia Airlines*, the Board chose to engage in compulsory interest arbitration by crafting an offer that met what it considered to be the reasonable demands of either party (at p. 29):

In the normal course, the Board would order that the company present to the union, for ratification, an offer similar to its "last offer", from which any improper or illegal demands were removed. In the instant case, the course of negotiations does not permit the reliable identification of any complete last offer, but it is clear to us that the recommendations of the Industrial Inquiry Commissioners would satisfy, in most respects at least, the reasonable demands of either party.

The collective agreement which the Board ordered the appellant to offer was substantially similar to one which the appellant had offered

Conseil dans ces affaires a eu pour effet réel non pas d'obliger la partie à offrir une nouvelle convention collective, mais bien de maintenir sa dernière offre, amputée de ses exigences inadéquates. La suppression des conditions inadéquates par le Conseil ne peut pas fournir de prétexte à la partie pour retirer une offre.

Deuxièmement, dans chacune de ces affaires, la convention collective que la partie prise en faute a été forcée d'offrir n'avait pas encore été soumise à la ratification de l'autre partie.

Troisièmement, comme dans l'affaire *Tandy*, les conditions précises imposées par le Conseil dans ces affaires avaient un rapport direct avec la question au sujet de laquelle la partie avait été blâmée pour avoir négocié de mauvaise foi. Autrement dit, le Conseil a respecté le critère du «lien requis» énoncé dans l'arrêt *Banque Nationale*.

Aucun de ces trois préalables à l'exercice extraordinaire par le Conseil de sa compétence n'était présent dans la présente espèce.

Le Conseil a reconnu ne pas pouvoir déterminer la dernière offre de l'employeur. Ce n'était pas la première fois que la situation se présentait. Néanmoins, au lieu d'accorder la même réparation que dans les affaires *Tandy* et *Iberia*, *Lignes aériennes*, le Conseil a choisi d'entreprendre l'arbitrage obligatoire de différends en élaborant une offre qui répondait à ce qu'il a estimé être les exigences raisonnables des deux parties (à la p. 29):

En temps normal, le Conseil ordonnerait à l'employeur de soumettre à la ratification du syndicat une offre semblable à sa «dernière offre», amputée de ses exigences inadéquates ou illégales. Dans le cas qui nous occupe, le cours des négociations ne permet de déterminer de façon satisfaisante aucune dernière offre complète; toutefois, il est clair à nos yeux que les recommandations formulées par la commission d'enquête sur les relations du travail devraient répondre, pour l'essentiel à tout le moins, aux exigences raisonnables des deux parties.

La convention collective que le Conseil a obligé l'appelante à offrir était semblable pour l'essentiel à celle qu'elle avait offerte près de deux ans aupa-

225

226

227

228

229

almost two years previously and which the union membership had rejected. Thus, this was not an agreement which the Union had been deprived of the opportunity to vote on as a result of the bad faith of the employer.

230 Finally, and most seriously, many of the terms which the Board chose to impose in the collective agreement bore no relation to the specific instance of bad faith identified by the Board. There is no rational connection between issues regarding the seniority of employees, mediators' fees and the length of the agreement (for example) and the finding of bad faith in relation to arbitration of the claims of dismissed employees.

231 Nor was there any rational connection between the issue of the dismissed employees and the four significant monetary issues which were subjected to binding mediation (transportation, statutory holidays, wages and safety inspections) by the Board.

232 Binding mediation and arbitration may be effective mechanisms for resolving disputes but they are mechanisms which may be chosen by the parties as an alternative to free collective bargaining. It does not lie within the jurisdiction of the Board to impose binding arbitration on the parties where the parties have opted to resolve their dispute through free collective bargaining. In this regard, the Board's order not only lacked the requisite nexus to the breach of the Code, it was also antithetical to the objects of the Code.

233 Cory J. would conclude that once a party has breached its obligation to bargain in good faith under s. 50, the Board is entitled to deprive the party of its right to bargain freely. With respect, there is no support for this approach in the Code.

234 When, in the course of free collective bargaining, a party has breached its obligation to bargain in good faith, the duty of the Board is to ensure that the party properly exercises that obligation, not to deprive the party of any further opportunity

avant et que les syndiqués avaient rejetée. Par conséquent, ce n'était pas une convention sur laquelle le syndicat avait été privé de la possibilité de voter en raison de la mauvaise foi de l'employeur.

Enfin, et c'est ce qui est le plus grave, nombre des conditions que le Conseil a choisi d'imposer dans la convention collective n'avaient aucun rapport avec le cas précis de négociation de mauvaise foi déterminé par le Conseil. Il n'y a aucun lien rationnel entre les questions touchant l'ancienneté des employés, les honoraires des médiateurs et la durée de la convention (par exemple) et la constatation qu'il y a eu négociation de mauvaise foi au sujet de l'arbitrage des litiges découlant des congédiements.

Il n'y avait pas de lien rationnel non plus entre la question des employés congédiés et les quatre points importants d'ordre pécuniaire que le Conseil a renvoyés aux médiateurs en vue d'une médiation exécutoire (transport, jours fériés, salaires et inspections de sécurité).

La médiation et l'arbitrage exécutoires sont peut-être des mécanismes efficaces de règlement des différends, mais il revient aux parties de les choisir comme solution de rechange aux négociations collectives libres. Le Conseil n'a pas compétence pour imposer l'arbitrage exécutoire aux parties quand elles ont choisi de régler leurs différends par les négociations collectives libres. À cet égard, non seulement l'ordonnance du Conseil n'a pas le lien requis avec la violation du Code, mais elle va à l'encontre des objectifs du Code.

Le juge Cory serait d'avis qu'une fois qu'une partie a violé l'obligation de négocier de bonne foi que prescrit l'art. 50, le Conseil a le droit de la priver de son droit à la libre négociation. En toute déférence, on ne trouve dans le Code aucun appui à ce point de vue.

Quand, au cours de libres négociations collectives, une partie a manqué à son obligation de négocier de bonne foi, le Conseil a le devoir de faire en sorte que cette partie exécute son obligation et non de la priver de la possibilité de conti-

to participate in the bargaining process. This follows from the requirement of s. 99(2) that the remedy imposed must promote the objects of the Code, paramount among which is the encouragement of free collective bargaining.

Cory J. places significant emphasis on the public interest in bringing this acrimonious labour dispute to an end. It is incontrovertible that the bad feeling between the union and the employer had caused significant damage to the Yellowknife community, including loss of life. Much as one can sympathize with the desire of the Board to put closure on a bitter dispute, it did not lie within their jurisdiction to do so.

The Board's conclusion (at p. 28) that there were issues in dispute about which "to direct the parties to bargain would... be unrealistic and even a cruel waste of time" does not justify the imposition of an agreement by the Board even if the Board relies on a third party mediator to impose the final terms of that agreement. Parties to free collective bargaining are entitled to continue to bargain to impasse unless Parliament chooses to intervene.

In this case, the Mayor of Yellowknife wrote to the Prime Minister urging a legislated end to the labour dispute. Parliament chose not to intervene in a dispute centring around a non-essential operation which was barely economically viable. The Board cannot usurp a power which would be extraordinary even if imposed by Parliament however much it may believe that to do so is in the public interest.

The Code provides only one instance where the Board may impose the terms of a collective agreement. Section 80 allows the Board to impose a first collective agreement in limited circumstances:

80. (1) Where an employer or a bargaining agent is required, by notice given under section 48, to commence collective bargaining for the purpose of entering into the first collective agreement between the parties with respect to the bargaining unit for which the bargaining agent has been certified and the requirements of

nuer à participer au processus des négociations. Ce principe découle du par. 99(2) qui exige que la réparation imposée favorise la réalisation des objectifs du Code, dont le plus important est l'encouragement de la pratique de négociations collectives libres.

Le juge Cory insiste beaucoup sur la nécessité de mettre fin à ce conflit acrimonieux dans l'intérêt public. Il est indéniable que l'animosité entre le syndicat et l'employeur a causé d'importants préjudices à la collectivité de Yellowknife, y compris des pertes de vie. Bien que l'on puisse comprendre le désir du Conseil de dénouer un conflit amer, il n'avait pas compétence pour agir dans ce sens.

La conclusion du Conseil (à la p. 28) selon laquelle, sur certains points litigieux, «il serait irréaliste [...] d'enjoindre aux parties de négocier et même que cela entraînerait un cruel gaspillage de temps» ne l'autorise pas à imposer une convention, même s'il s'appuie sur un médiateur indépendant pour imposer les conditions définitives de cette convention. Les parties à la libre négociation collective ont le droit de continuer de négocier jusqu'à l'impasse, sauf intervention du législateur.

En l'espèce, la mairesse de Yellowknife a écrit à la première ministre pour la prier de faire voter une loi de retour au travail. Le législateur a choisi de ne pas intervenir dans un conflit concernant une entreprise non essentielle qui était à peine rentable. Le Conseil ne peut pas, quelle que soit sa conviction d'agir dans l'intérêt public, usurper un pouvoir que même le législateur n'exercerait qu'exceptionnellement.

Aux termes du Code, le Conseil ne peut imposer les conditions d'une convention collective que dans une seule situation. L'article 80 permet au Conseil d'imposer une première convention collective dans certaines circonstances:

80. (1) Si l'avis de négociation collective visé à l'article 48 se rapporte à la première convention collective à conclure entre les parties quant à l'unité de négociation pour laquelle l'agent négociateur a été accrédité et que les conditions énoncées aux alinéas 89(1)a) à d) ont été remplies, le ministre peut, s'il le juge utile, ordonner au

235

236

237

238

paragraphs 89(1)(a) to (d) have otherwise been met, the Minister may, if the Minister considers it necessary or advisable, at any time thereafter direct the Board to inquire into the dispute and, if the Board considers it advisable, to settle the terms and conditions of the first collective agreement between the parties.

239 The specific grant of jurisdiction to impose a first collective agreement in s. 80(1) militates against the Board's contention that this power can be found in the general wording of s. 99(2). Furthermore, s. 80 preserves the principle that the legislative and executive branches of government retain the power to determine the circumstances when the Board may impose closure on the process of free collective bargaining. The Board may not exercise its power to impose a first collective agreement under s. 80 unless directed to do so by the Minister.

240 My conclusion that the Board lacked the jurisdiction to impose closure on this labour dispute by dictating the terms of a new collective agreement does not mean that the Board lacked the jurisdiction to impose an effective remedy.

241 An order requiring the employer to table within a specified time a collective agreement which it was willing to honour and to cease and desist from its unreasonable position with respect to the dismissed employees (or even the imposition of a specific term to deal with this issue alone) would have displayed the necessary "nexus" to satisfy the *National Bank* test. In addition, it would have respected the fundamental objective of the *Canada Labour Code*, allowing each of the parties to engage in collective bargaining.

242 If another impasse resulted owing to further instances of "bad faith", the Board would once again be entitled to intervene. However, I can conceive of no situation in which the Board would be entitled to impose an entire collective agreement upon the parties, including terms settling issues that are unrelated to any findings of bad faith.

243 I conclude that the Board was incorrect to interpret s. 99(2) as it did and that the Board lacked the

Conseil de faire enquête sur le différend et, si celui-ci l'estime indiqué, de fixer les modalités de la première convention collective entre les parties.

L'attribution par le par. 80(1) de la compétence spéciale pour imposer une première convention collective milite contre l'opinion du Conseil selon laquelle le même pouvoir est conféré par le libellé général du par. 99(2). En outre, l'art. 80 réaffirme le principe que les organes législatif et exécutif gardent le pouvoir de déterminer dans quels cas le Conseil peut exiger la clôture du processus de négociations collectives libres. C'est seulement sur l'ordre du ministre que le Conseil peut exercer son pouvoir d'imposer une première convention en vertu de l'art. 80.

Ma conclusion que le Conseil n'avait pas compétence pour mettre fin à ce conflit en dictant les conditions d'une nouvelle convention collective ne signifie pas qu'il n'avait pas le pouvoir d'imposer une réparation efficace.

Une ordonnance obligeant l'employeur à déposer dans un certain délai une convention collective qu'il était disposé à respecter et à abandonner sa position déraisonnable au sujet des employés congédiés (ou même imposant une condition précise, destinée à régler ce seul point) aurait comporté le «lien» nécessaire pour satisfaire au critère de l'arrêt *Banque Nationale*. En outre, elle aurait été conforme à l'objectif fondamental du *Code canadien du travail*, qui est de permettre aux deux parties de procéder à des négociations collectives.

Si une autre impasse résultait de nouveaux cas de «mauvaise foi», le Conseil aurait à nouveau le pouvoir d'intervenir. Toutefois, je ne peux concevoir de situation dans laquelle le Conseil aurait le droit d'imposer aux parties une convention collective complète comportant des conditions réglant des points qui n'ont aucun rapport avec la constatation qu'une partie a négocié de mauvaise foi.

Je conclus que le Conseil a commis une erreur en interprétant le par. 99(2) comme il l'a fait et

power to impose a collective agreement upon the parties.

V. Disposition

I would allow the appeal and set aside the decision of the Board.

Appeal dismissed with costs, SOPINKA, MCLACHLIN and MAJOR JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Ladner, Downs, Vancouver.

Solicitors for the respondent Canadian Association of Smelter and Allied Workers, Local No. 4: McGrady, Askew & Fiorillo, Vancouver.

Solicitors for the respondent Canada Labour Relations Board: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.

qu'il n'avait pas le pouvoir d'imposer aux parties une convention collective.

V. Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler la décision du Conseil.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges SOPINKA, MCLACHLIN et MAJOR dissidents.

Procureurs de l'appelante: Ladner, Downs, Vancouver.

Procureurs de l'intimée l'Association canadienne des travailleurs de fonderie et ouvriers assimilés, section locale n° 4: McGrady, Askew & Fiorillo, Vancouver.

Procureurs de l'intimé le Conseil canadien des relations du travail: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.