

**Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division) Appellant**

v.

**Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers, Local 14 Respondent**

and

**British Columbia Hydro & Power Authority Respondent**

and

**International Brotherhood of Electrical Workers, Local 213 Respondent**

and

**Industrial Relations Council of British Columbia, formerly the Labour Relations Board of British Columbia Respondent**

INDEXED AS: CAIMAW v. PACCAR OF CANADA LTD.

File No.: 20174.

1988: December 13; 1989: October 26.

Present: Dickson C.J. and McIntyre\*, Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé and Sopinka JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA**

*Administrative law — Judicial review — Jurisdiction — Curiel deference — Court overturning decision of labour tribunal on judicial review — Determination of jurisdiction of court on judicial review to overturn labour tribunal — Jurisdiction infringed if error in interpreting jurisdictional provisions or if decision patently unreasonable — Whether or not labour tribunal erred in interpreting jurisdictional provisions — Whether or not patently unreasonable error in performance of board's function — Labour Code, R.S.B.C. 1979, c. 212, ss. 27, 33.*

*Appeals — Standing — Administrative tribunals — Whether or not tribunals have standing in appeals from their own decisions.*

**Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division) Appelante**

c.

**a Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées, section locale 14 Intimée**

et

**b British Columbia Hydro & Power Authority Intimée**

et

**c Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213 Intimée**

et

**d Industrial Relations Council of British Columbia, autrefois la Labour Relations Board of British Columbia Intimée**

RÉPERTORIÉ: CAIMAW c. PACCAR OF CANADA LTD.

N° du greffe: 20174.

e 1988: 13 décembre; 1989: 26 octobre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges McIntyre\*, Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé et Sopinka.

f EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Compétence — Retenue judiciaire — Décision d'un tribunal du travail écartée lors d'un contrôle judiciaire — Détermination de la compétence d'une cour de justice pour écarter lors d'un contrôle judiciaire une décision d'un tribunal du travail — Erreur de compétence quand il y a mauvaise interprétation des dispositions attributives de compétence ou quand la décision est manifestement déraisonnable — Le tribunal du travail a-t-il interprété de manière erronée les dispositions attributives de compétence? — Y a-t-il eu erreur manifestement déraisonnable dans l'exercice de la fonction de la commission? — Labour Code, R.S.B.C. 1979, chap. 212, art. 27, 33.*

*Appels — Qualité pour agir — Tribunaux administratifs — Les tribunaux administratifs ont-ils qualité pour agir dans les appels interjetés contre leurs propres décisions?*

\* McIntyre J. took no part in the judgment.

\* Le juge McIntyre n'a pas pris part au jugement.

CAIMAW and Paccar were parties to a collective agreement with a stated term extending to April 30, 1983. This collective agreement contained a renewal clause which provided for the contract's continuing from year to year unless notice to the contrary was given. The agreement also contained a termination clause which provided that the agreement would continue during negotiations and that negotiations would be discontinued on written notice by either party. During the course of the collective agreement, Paccar laid off a large number of employees and limited its activities to warehouse operations. The union was served with a notice to terminate and negotiations were conducted over six months but without success. Paccar notified the union that it was discontinuing negotiations and that it considered the agreement terminated in all respects except those required by the *Labour Code* and the *Employment Standards Act*. It then set out the terms and conditions which it was putting into effect. The employees continued to work after the date when these new conditions were unilaterally implemented.

CAIMAW alleged several violations of the Code and requested that the Industrial Relations Council make a determination as to whether a collective agreement was in full force and effect. A three-member panel of the Board decided against the union. A five-member panel reheard the application, along with another application between British Columbia Hydro & Power Authority and IBEW, and a consolidated decision in respect of both applications upheld the decisions of the original Boards, though for different reasons.

Both CAIMAW and IBEW petitioned the Supreme Court of British Columbia pursuant to the *Judicial Review Procedure Act* for an order quashing the decision of the review panel of the Labour Relations Board. The applications were granted and were upheld on appeal. Paccar appealed to this Court with leave. B.C. Hydro was named as a respondent but neither it nor the IBEW appeared before this Court or submitted factums.

At issue here was whether the Labour Relations Board decision, which permitted an employer to unilaterally alter terms and conditions of employment after the termination of a collective agreement, was patently unreasonable and therefore subject to review by this Court. A subsidiary issue concerned the standing before this Court of the Labour Relations Board.

CAIMAW et Paccar étaient parties à une convention collective dont la durée avait été fixée jusqu'au 30 avril 1983. Cette convention collective comportait une clause de renouvellement qui prévoyait la reconduction du contrat d'année en année à moins d'un préavis contraire. Elle comportait également une clause de résiliation qui prévoyait que la convention demeurerait en vigueur pendant la durée des négociations et qu'une partie pouvait mettre fin aux négociations en présentant un avis écrit en ce sens. Au cours de la convention collective, Paccar a mis à pied un grand nombre d'employés et restreint ses activités à des fonctions d'entreposage. Le syndicat s'est vu signifier un avis de résiliation de la convention collective et des négociations se sont déroulées pendant six mois, mais sans succès. Paccar a avisé le syndicat qu'elle mettait fin aux négociations et qu'elle considérait la convention collective échue à tous égards, exception faite des dispositions exigées par le *Labour Code* et l'*Employment Standards Act*. Elle a alors énoncé les conditions de travail qu'elle mettait en vigueur. Les employés ont continué de travailler après la date où ces nouvelles conditions ont été mises en vigueur unilatéralement.

CAIMAW a prétendu qu'il y avait eu plusieurs violations du Code et a demandé à l'Industrial Relations Council (la Commission) de rendre une décision quant à savoir si une convention collective était toujours en vigueur. Un comité de trois membres de la Commission a débouté le syndicat. Un comité de cinq membres a réentendu la demande en même temps qu'une autre portant sur un différend entre British Columbia Hydro & Power Authority et FIOE, et une décision commune aux deux demandes a confirmé, bien que pour des motifs différents, les décisions des premiers comités.

CAIMAW et FIOE ont toutes deux demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique, conformément à la *Judicial Review Procedure Act*, de prononcer une ordonnance annulant la décision du comité de révision de la Commission. Les demandes ont été accueillies et confirmées en appel. Paccar se pourvoit devant notre Cour avec l'autorisation de celle-ci. B.C. Hydro y figure à titre d'intimée, mais à l'instar de FIOE, elle n'a ni comparu devant notre Cour ni produit de mémoire.

Le point en litige dans le présent pourvoi est de savoir si la décision de la Commission de permettre à un employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail à l'expiration d'une convention collective est manifestement déraisonnable et, partant, susceptible de contrôle par notre Cour. Un point subsidiaire porte sur la qualité de la Commission pour agir devant notre Cour.

*Held* (L'Heureux-Dubé and Wilson JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* Dickson C.J. and La Forest J.: The Labour Relations Board had jurisdiction to embark upon the specific inquiry as to whether the employer has the authority to unilaterally alter the terms and conditions of employment.

The first step in determining whether an administrative tribunal has exceeded its jurisdiction by answering a question of law in a patently unreasonable manner is to determine its jurisdiction. Section 27 is a direction to the Board simply as to the purposes and objects to which it should have regard. It is not a jurisdiction limiting provision entailing judicial review even if the Board should err in its interpretation or application. The effect of s. 33 was that it was for the Board to determine whether any particular decision accords with the purposes and objects of s. 27, provided its interpretation was not patently unreasonable.

Where, as here, an administrative tribunal is protected by a privative clause, its decisions should only be reviewed if that Board has either made an error in interpreting the provisions conferring jurisdiction on it, or has exceeded its jurisdiction by making a patently unreasonable error of law in the performance of its function. The tribunal has the right to make errors, even serious ones, provided it does not act in a manner so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review. The test for review is a "severe test". The courts accordingly must adopt a posture of curial deference. Mere disagreement with the result arrived at by the tribunal does not make that result "patently unreasonable". The courts must focus their inquiry on the existence of a rational basis for the decision of the tribunal, and not on their agreement with it. Here, the Board's result was not patently unreasonable; indeed, it was as reasonable as the alternative. It was not necessary to go beyond that.

The scheme of the *Labour Code*, requiring the union and the employer to bargain collectively as the expiry of a collective agreement approaches, left no room for the operation of common law principles. As long as the ongoing duty on the parties to bargain collectively and in good faith remained, then the tripartite relationship of union, employer and employee brought about by the Code displaced common law concepts. The termination of the collective agreement had no effect on the obliga-

*Arrêt* (les juges L'Heureux-Dubé et Wilson sont dissidentes): Le pourvoi est accueilli.

*Le juge en chef* Dickson et le juge La Forest: La Commission avait compétence pour déterminer précisément si l'employeur avait le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions de travail.

La première étape de l'analyse permettant de juger si un tribunal administratif a excédé sa compétence en tranchant une question de droit d'une façon manifestement déraisonnable consiste à déterminer sa compétence. L'article 27 constitue simplement une directive donnée à la Commission quant aux objectifs dont elle devrait tenir compte. Ce n'est pas une disposition limitative de compétence donnant ouverture au contrôle judiciaire même si la Commission devait commettre une erreur en l'interprétant ou en l'appliquant. L'article 33 a pour effet d'établir qu'il incombe à la Commission de déterminer si une décision donnée correspond aux objectifs de l'art. 27, pourvu que son interprétation ne soit pas manifestement déraisonnable.

Lorsque, comme en l'espèce, un tribunal administratif est protégé par une clause privative, ses décisions ne devraient faire l'objet d'un contrôle que si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction. Le tribunal a le droit de commettre des erreurs, même des erreurs graves, pourvu qu'il n'agisse pas de façon déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire. Le critère de contrôle constitue un «test sévère». Les tribunaux doivent donc adopter une attitude de retenue judiciaire. Un simple désaccord avec le résultat atteint par le tribunal administratif ne suffit pas à rendre ce résultat «manifestement déraisonnable». Les cours de justice doivent vérifier si la décision du tribunal a un fondement rationnel plutôt que de se demander si elles sont d'accord avec celle-ci. En l'espèce, le résultat auquel la Commission est arrivée n'est pas manifestement déraisonnable; en fait, il est aussi raisonnable que l'autre solution. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.

Le régime juridique établi par le *Labour Code*, qui exige que le syndicat et l'employeur négocient collectivement à l'approche de l'expiration d'une convention collective ne laisse aucune place à l'application des principes de *common law*. Tant que subsiste l'obligation permanente des parties de négocier collectivement et de bonne foi, la relation tripartite qui existe entre le syndicat, l'employeur et l'employé en raison du Code supplanté les principes de *common law*. L'expiration de la

tion of the parties to bargain in good faith imposed by s. 6.

The terms and conditions formerly contained in a collective agreement are to be presumed to continue to govern the relationship, absent circumstances that would imply otherwise. The alternative would be chaos. The termination clause, however, would be of little effect if the employer were denied the power to change the terms of employment on the expiry of the contract. Such a move would not terminate the contract in any real sense but rather would signal the commencement of a new bargaining session.

The Act did not expressly provide that the employer has the power contended for but it was not unreasonable for the Board to find that the power existed. Indeed, the power to change the terms of employment on expiry of an agreement can be inferred from the existence of provisions in the Code which limit the circumstances in which unilateral changes can be made. The power of unilateral alteration did not introduce any unfairness into the bargaining relationship.

The two statutory freeze periods provided the union protection when it would be particularly vulnerable to management initiatives designed to weaken or destabilize it. The employer is expressly prohibited from pursuing a course of action it would otherwise be able to pursue, subject of course to the unfair labour practice provisions of the Code. The Board's conclusion that what is not prohibited by either the wording or the policy of the statute is permitted was not an unreasonable approach.

The Industrial Relations Council has standing before this Court to make submissions not only explaining the record before the Court, but also to show that it had jurisdiction to embark upon the inquiry and that it has not lost that jurisdiction through a patently unreasonable interpretation of its powers.

*Per Lamer and Sopinka JJ.:* It is not always necessary for the reviewing court to ignore its own view of the merits of the decision under review. Reasonableness is not a quality that exists in isolation. Any adjudication upon the reasonableness of a decision must involve an evaluation of the merits which provides a reference point for making a relative decision.

Curiel deference is most important in the review of specialist tribunals' decisions but it does not come into play until the court finds itself in disagreement with the

convention collective n'a aucun effet sur l'obligation des parties de négocier de bonne foi conformément à l'art. 6.

Il faut présumer que les conditions établies antérieurement dans une convention collective continuent de régir la relation, en l'absence de toute indication contraire résultant des circonstances. Autrement, ce serait le chaos. La clause de résiliation perdrait cependant presque tout son effet si on niait à l'employeur le pouvoir de modifier les conditions de travail à l'expiration de la convention. Au lieu de mettre réellement un terme à la convention, ce geste indiquerait le commencement d'une nouvelle séance de négociations.

La Loi ne prévoit pas expressément que l'employeur a le pouvoir revendiqué, mais il n'était pas déraisonnable pour la Commission de conclure à l'existence de ce pouvoir. En fait, le pouvoir de modifier les conditions de travail après l'expiration d'une convention peut se déduire de l'existence de dispositions du Code limitant les circonstances dans lesquelles des modifications unilatérales peuvent être apportées. Le pouvoir d'apporter des modifications unilatérales ne crée pas d'injustice dans la relation de négociation.

Les deux périodes de gel des conditions de travail, prévues par la Loi, accordent au syndicat une protection à un moment où celui-ci serait particulièrement vulnérable à des mesures adoptées par la direction pour l'affaiblir ou le déstabiliser. L'employeur est expressément empêché d'agir comme il lui serait autrement loisible de le faire sous réserve évidemment des dispositions du Code en matière de pratiques déloyales de travail. La conclusion de la Commission portant que ce qui n'est pas interdit par la lettre ou l'esprit de la loi est permis ne constitue pas un point de vue déraisonnable.

La Commission a qualité pour agir devant notre Cour afin d'y présenter des arguments non seulement pour lui expliquer le dossier dont elle est saisie, mais également pour montrer qu'elle avait compétence pour ouvrir l'enquête et qu'elle n'a pas perdu cette compétence en raison d'une interprétation manifestement déraisonnable de ses pouvoirs.

*Les juges Lamer et Sopinka:* Il n'est pas toujours nécessaire que le tribunal d'examen ne tienne aucun compte de sa propre opinion sur le fond de la décision faisant l'objet du contrôle. Le caractère raisonnable n'existe pas dans l'absolu. Toute décision sur le caractère raisonnable d'une décision doit comporter une appréciation du fond qui fournit un point de référence permettant de rendre une décision relative.

La retenue judiciaire revêt une importance considérable dans le contrôle des décisions de tribunaux spécialisés, mais elle n'entre en jeu que si la cour de justice est

tribunal. Only then is it necessary to consider whether the error (so found) is within or outside the boundaries of reasonableness. The test is a "severe test" but even here an appreciation of the merits is not irrelevant.

The Board's decision was consistent with the *Labour Code* and the collective agreement. The Code did not totally exclude the general law and accordingly was silent in respect of some matters, including the employer's actions here. No amount of liberal interpretation could fill any lacuna caused by that silence. No express statutory conditions were violated. The decision, moreover, was consistent with the contractual expectations of the parties, since the insertion of the termination clause would have been meaningless if the terms of the collective agreement were held to persist indefinitely, or until a new collective agreement is concluded.

*Per Wilson J. (dissenting):* The reasons of La Forest J. were agreed with as to the broad scope of the principle of curial deference to the decisions of administrative tribunals because of their special expertise and as to the interpretation given to s. 27 of the *Labour Code*. However, a decision of a Board which meets the "severe test" of being "patently unreasonable" is not protected by the principle of curial deference. Such decisions must be treated as decisions which the Board had no jurisdiction to make. They cannot be passed off as the product of special expertise or "policy choices" which are not subject to review by the courts.

A patently unreasonable decision is one which no reasonable Board applying its expertise could possibly have arrived at. To describe a Board's decision as a "policy choice" does not insulate it from review if the policy on which the choice is based is inconsistent with the policy of the legislation under which it purports to have been made. Key elements of the legislation here were the obligation to bargain in good faith and the maintenance of a balance in the bargaining power between the parties.

The policy choices available to the Board were: (1) to permit the employer to decide when negotiations had reached an impasse and to unilaterally impose new terms on its employees if an impasse had been reached, or (2) to permit the same terms and conditions which were the product of the earlier bargaining process to continue to apply in the event of an impasse until such time as the parties are in a strike/lock-out position. The first did nothing to promote the collective bargaining process which is the legislatively accredited means of

en désaccord avec le tribunal administratif. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il est nécessaire de se demander si l'erreur (ainsi découverte) est raisonnable ou déraisonnable. Le critère constitue un «test sévère», mais même ici une appréciation du fond n'est pas sans pertinence.

La décision de la Commission est compatible avec le *Labour Code* et la convention collective. Le Code n'exclut pas totalement le droit général et, par conséquent, il est silencieux à l'égard de certains sujets, y compris les actes de l'employeur en l'espèce. Aucune interprétation libérale ne peut combler une lacune causée par ce silence. Aucune condition expressément établie par la Loi n'a été violée. En outre, la décision est compatible avec les attentes des parties sur le plan contractuel puisque l'insertion de la clause de résiliation n'aurait eu aucun sens si on avait jugé que les conditions de la convention collective subsistaient indéfiniment ou jusqu'à la signature d'une nouvelle convention collective.

*Le juge Wilson (dissidente):* Il y a accord avec les motifs du juge La Forest quant à la portée générale du principe de la retenue judiciaire applicable aux décisions des tribunaux administratifs en raison de leurs compétences particulières et quant à l'interprétation de l'art. 27 du *Labour Code*. Cependant, une décision d'une commission satisfaisant au «test sévère» du caractère «manifestement déraisonnable» n'est pas protégée par le principe de la retenue judiciaire. Ces décisions doivent être traitées comme des décisions que la Commission n'avait pas compétence pour rendre. On ne saurait les considérer comme résultant de l'exercice de compétences particulières ou comme des «choix de politique» non susceptibles de contrôle par les tribunaux.

Une décision manifestement déraisonnable est celle à laquelle n'aurait jamais pu arriver une commission raisonnable dans l'exercice de ses compétences particulières. Qualifier de «choix de politique» une décision de la Commission ne la met pas à l'abri de tout contrôle si la politique sur laquelle le choix est fondé est incompatible avec l'esprit de la loi en vertu de laquelle il est censé avoir été fait. Les éléments clés de la Loi en l'espèce sont l'obligation de négocier de bonne foi et le maintien de l'équilibre du pouvoir de négociation entre les parties.

Les choix de politique qui s'offraient à la Commission étaient: 1) permettre à l'employeur de déterminer le moment où les négociations sont dans une impasse et d'imposer unilatéralement de nouvelles conditions à ses employés en cas d'impasse, ou 2) permettre que les conditions résultant du processus antérieur de négociation continuent de s'appliquer, en cas d'impasse, jusqu'à ce que les parties aient acquis le droit à la grève ou au lock-out. Le premier ne facilite en rien le processus de négociation collective qui constitue le moyen légalement

achieving collective agreements and industrial peace. It was also incompatible with the employer's obligation to bargain in good faith. The second allowed the Code to be interpreted in a way which did not interfere with the balance of bargaining power between the parties. Neither did it create a new power in the union, undermine the collective bargaining process, nor compel the parties to "re-enter a world which has ceased to exist".

The decision of the Board was "patently unreasonable" and constituted jurisdictional error. It was not a question of choosing between equally viable and reasonable "policy choices". One was completely consistent with the concept of freedom and equality of bargaining power between the parties and the paramount role of the collective bargaining process in labour dispute resolution. The other was completely inconsistent with and inimical to both.

*Per L'Heureux-Dubé J. (dissenting):* The Labour Relations Board of British Columbia had standing to make arguments relative as to both the applicable standard of review and the steps it followed in reaching its decision. The Board, however, committed jurisdictional error when it stated that an employer may unilaterally impose the terms of employment upon the termination of the collective agreement, subject only to the obligation to bargain in good faith.

The Board was initially empowered to embark upon this specific inquiry but exceeded its jurisdiction in carrying it out. Section 27 of the *Labour Code* expressed the fundamental objectives of the legislation. The Board's decision neither referred to s. 27 nor discussed the public interest or the development of effective industrial relations. This omission was crucial to the Board's coming to a patently unreasonable solution.

The Board's decision was fraught with consequence because it in effect promulgated a "mini-Code" on the "rights and obligations" of employers and unions at that stage of the bargaining process. It was all the more necessary, therefore, that the Board address the arguments based on the development of harmonious labour relations. The courts must defer to the judgment of administrative tribunals in matters falling squarely within the area of their expertise. Here, however, there was no indication that the Board even considered the requirements of effective industrial relations and the purposes and objects expressed in s. 27.

reconnu de parvenir à la conclusion de conventions collectives et d'assurer la paix industrielle. Il est également incompatible avec l'obligation de l'employeur de négocier de bonne foi. Le second permet de donner au Code une interprétation qui ne modifie pas l'équilibre du pouvoir de négociation entre les parties. Il ne confère pas un nouveau pouvoir au syndicat, il ne mine pas le processus de négociation collective et ne contraint pas les parties à «revenir dans un monde qui a cessé d'exister».

La décision de la Commission est «manifestement déraisonnable» et constitue une erreur de compétence. Il ne s'agissait pas d'une question d'option entre des «choix de politique» également viables et raisonnables. L'un est tout à fait compatible avec le concept de la liberté et de l'égalité du pouvoir de négociation entre les parties et avec le rôle primordial que joue le processus de négociation collective dans le règlement des conflits de travail. L'autre leur est tout à fait opposé et défavorable.

*Le juge L'Heureux-Dubé (dissidente):* La Labour Relations Board of British Columbia a qualité pour soutenir la norme de contrôle applicable et les étapes de sa décision ici contestée. La Commission a toutefois commis une erreur de compétence en déclarant qu'un employeur peut imposer unilatéralement des conditions de travail à l'expiration d'une convention collective, sous réserve uniquement de son obligation de négocier de bonne foi.

*f* La Commission avait juridiction pour procéder à cette enquête spécifique, mais elle a excédé sa compétence en y procédant. L'article 27 du *Labour Code* énonce les objectifs fondamentaux de cette loi. La décision de la Commission ne mentionne pas l'art. 27 ni ne traite de l'intérêt public ou de l'instauration de relations industrielles efficaces. Cette omission a joué un rôle crucial en amenant la Commission à adopter une solution manifestement déraisonnable.

*h* La décision de la Commission est lourde de conséquences puisqu'elle a en fait édicté un «mini-code» des «droits et obligations» des employeurs et des syndicats à cette étape du processus de négociation. Il est donc d'autant plus nécessaire que la Commission examine les arguments fondés sur l'instauration de relations de travail harmonieuses. Les cours de justice doivent s'en remettre au jugement des tribunaux administratifs dans les matières qui relèvent directement de leur champ de spécialisation. En l'espèce cependant, rien n'indique que la Commission ait même tenu compte de la nécessité d'instaurer des relations industrielles efficaces et des objectifs prévus à l'art. 27.

Collective bargaining, which was indispensable to the development of "effective industrial regulations" required by s. 27, has three broad characteristics in the Canadian context. First, legislative policy postpones the exercise of the economic sanctions until all other attempts at an agreement have failed. Second, the use of an economic sanction in collective bargaining necessarily entails that a party will suffer some loss in having recourse to it. Bargaining is premised upon mutual compromise. And third, the existence of an economic sanction presupposes the availability of a countervailing sanction of proportionate impact.

The unilateral imposition of the terms of employment as recognized by the Board shared none of these three characteristics. First, the policy provided for no ban on the unilateral imposition of terms of employment in the early stages of negotiation. Such unilateral sanction could, theoretically, occur at any time following the termination of the previous collective agreement. Second, the employer would not be detrimentally affected if it were to decide to reduce the salaries and cut other employment benefits. Third, no sanction was available to the union to countervail the unilateral setting of terms since the imposition of terms could conceivably take place before the right to strike arose under the *Labour Code*. More importantly, unlike the strike and lock-out, the unilateral imposition of the terms of employment would not necessarily pressure both parties into agreeing upon a settlement.

The unilateral imposition of terms of employment is a sanction that opens the door to a number of abuses of the process of collective negotiation. It focusses on the individual employees and forces them either to accept the lower terms or to stop working altogether and accordingly stands in a class by itself as an economic sanction which is inherently destructive of the freedom to engage in collective bargaining. This sanction strikes a fundamental blow to the freedom of employees to form themselves into a union and engage the employer in collective bargaining. The only foreseeable effect of this measure is to fuel uselessly the flames of the labour dispute. Section 27 of the *Labour Code*, however, is designed to protect the integrity of the bargaining process against possible abuses.

Section 27 emphasized sovereign role of the union in the bargaining process and s. 46 conferred exclusive bargaining authority on certified unions even after the collective agreement had expired. The Board had it

- a La négociation collective qui est essentielle à l'instauration de «relations industrielles efficaces», exigée par l'art. 27, comporte trois caractéristiques générales dans le contexte canadien. Premièrement, on a adopté comme politique législative de reporter le recours aux sanctions économiques jusqu'à ce que toutes les autres tentatives d'en arriver à une entente aient échoué. Deuxièmement, le recours à une sanction économique dans la négociation collective implique nécessairement que la partie qui opte pour ce moyen subira une certaine perte. La négociation est fondée sur le compromis mutuel. Troisièmement, l'existence d'une sanction économique suppose la possibilité d'une sanction correspondante ayant un effet proportionnel.
- b c L'imposition unilatérale de conditions de travail, comme celle que la Commission a reconnue, ne comporte aucune de ces trois caractéristiques. En premier lieu, la politique énoncée ne prévoit aucune interdiction d'imposer unilatéralement des conditions de travail pendant les premières étapes de la négociation. Théoriquement, une telle mesure unilatérale peut être adoptée en tout temps après l'expiration de la convention collective antérieure. En deuxième lieu, l'employeur ne subirait aucun préjudice s'il décidait de réduire les salaires ou d'autres avantages sociaux. En troisième lieu, puisque l'imposition unilatérale de nouvelles conditions pourrait théoriquement avoir lieu avant que ne soit acquis le droit à la grève en vertu du *Labour Code*, le syndicat ne dispose d'aucune sanction pouvant la contrebalancer. Qui plus est, contrairement à la grève et au lock-out, l'imposition unilatérale de conditions de travail ne pousse pas nécessairement les deux parties à conclure une entente.
- d e f g h i j

- g L'imposition unilatérale de conditions de travail est une sanction qui ouvre la porte à un certain nombre d'abus du processus de négociation collective. Elle vise chacun des employés et les force à choisir entre l'acceptation des conditions inférieures ou l'arrêt de travail et elle forme donc une catégorie à part du fait qu'elle constitue une sanction économique qui est fondamentalement destructrice de la liberté d'engager des négociations collectives. Cette sanction frappe au cœur de la liberté des employés de se regrouper en syndicat et d'amener l'employeur à négocier collectivement. Le seul effet prévisible de cette mesure est d'attiser inutilement les conflits de travail. L'article 27 du *Labour Code* vise cependant à protéger l'intégrité du processus de négociation contre toute possibilité d'abus.

- j L'article 27 souligne le rôle souverain que joue le syndicat dans le processus de négociation et l'art. 46 confère à un syndicat accrédité le pouvoir exclusif de négocier même après l'expiration de la convention col-

turned its mind to the fundamental policies expressed s. 27, would have had no choice but to come to the conclusion that s. 46 prevented an employer, on the termination of a collective agreement, from unilaterally implementing new working conditions through direct communication with the employees.

It was "patently unreasonable" for the Board to find that the employer had this power; the decision of the British Columbia Court of Appeal was agreed with.

The Code provided for mechanisms allowing the Board to broaden the reach and scope of the proceedings before it. The first set of mechanisms involved procedural adjustments which could be brought to the adjudicative hearing. The second involved a more radical change in the nature of the proceedings. The Board was empowered to conduct full-scale, public policy-making hearings which would foster broad participation by the members of the labour relations community in proceedings involving issues of widespread interest. In a case like the present one, where a previous policy orientation is reversed, where the area concerned involves a void in the enabling statute, and where the question raised is of crucial importance to employers, unions and individual employees at large, the matter may more properly have been dealt with in a policy-making hearing.

## Cases Cited

By La Forest J.

**Applied:** *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; **considered:** *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *Bibeault v. McCaffrey*, [1984] 1 S.C.R. 176; *British Columbia Government Employees' Union v. Industrial Relations Council*, British Columbia Court of Appeal, May 24, 1988, unreported; **referred to:** *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115* (1985), 68 B.C.L.R. 338; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Inter City Glass Co. v. Attorney General of British Columbia*, British Columbia Supreme Court,

lective. Si elle avait prêté attention aux directives fondamentales exprimées à l'art. 27, la Commission n'aurait pu faire autrement qu'arriver à la conclusion que l'art. 46 empêche un employeur, à l'expiration d'une convention collective, de mettre en vigueur unilatéralement de nouvelles conditions de travail par la communication directe avec les employés.

Il était «manifestement déraisonnable» pour la Commission de conclure que l'employeur avait ce pouvoir: il y a accord avec l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le Code prévoit des mécanismes qui permettent à la Commission d'élargir la portée et l'étendue des procédures dont elle est saisie. Le premier ensemble de mécanismes comporte des rajustements de procédure qui peuvent être apportés à l'audition. Le deuxième ensemble entraîne une modification plus radicale de la nature de la procédure. La Commission a le pouvoir de tenir des audiences publiques pour l'élaboration d'énoncés de politique qui favorisent une large participation des personnes du milieu des relations du travail aux procédures qui mettent en cause des questions d'intérêt général. Dans un cas comme la présente affaire, lorsqu'il y a un changement d'orientation de la politique suivie antérieurement, que le domaine en cause révèle une lacune dans la loi habilitante et que la question soulevée est d'une importance cruciale pour les employeurs, les syndicats et les employés en général, la question peut être tranchée de façon plus adéquate dans le cadre d'une audience visant l'établissement d'énoncés de politique.

## Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

**Arrêts appliqués:** *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; **arrêts examinés:** *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Bibeault c. McCaffrey*, [1984] 1 R.C.S. 176; *British Columbia Government Employees' Union v. Industrial Relations Council*, Cour d'appel de la Colombie-Britannique, 24 mai 1988, inédit; **arrêts mentionnés:** *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115* (1985), 68 B.C.L.R. 338; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Inter City Glass Co. v. Attorney General of British Columbia*,

January 24, 1986, unreported; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609; *International Association of Machinists and Aerospace Workers v. Air Canada*, Canada Labour Relations Board, January 18, 1988, unreported; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Locals 454 and 480* (1985), 11 CLRBR (NS) 68; *American Federation of Television and Radio Artists v. N.L.R.B.*, 395 F.2d 622 (1968); *Atlas Metal Parts Co. v. N.L.R.B.*, 660 F.2d 304 (1981); *American Ship Bldg. Co. v. Labor Board*, 380 U.S. 300 (1965); *N.L.R.B. v. Cone Mills Corp.*, 373 F.2d 595 (1967).

By Sopinka J.

**Referred to:** *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476; *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. v. T. Eaton Co.*, [1956] S.C.R. 610; *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 v. White Lunch Ltd.*, [1966] S.C.R. 282; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573.

By Wilson J. (dissenting)

*Re Peterboro Lock Mfg. Co.* (1954), 4 L.A.C. 1499.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen*, [1953] 2 S.C.R. 95; *Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec*, [1967] S.C.R. 697; *Wall and Redekop Corp. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America* (1986), 5 B.C.L.R. (2d) 335 (S.C.), dismissing an application for judicial review from (1986), 86 C.L.L.C. ¶ 16,054, denying a reconsideration from (1985), 85 C.L.L.C. ¶ 16,050; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canadian Air Line Pilots Association v. Air Canada, Montreal, Quebec* (1977), 24 di 203; *U.E.W. and DeVilbiss Ltd.*, [1976] 2 CLRBR 101; *Local 155 of International Molders and Allied Workers Union v. National Labour Relations Board*, 442 F.2d 742 (1971); *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Cie Paquet Ltée*, [1959] S.C.R. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718.

#### Statutes and Regulations Cited

*British North America Act, 1867*, s. 96.

*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 50, 89.

*Columbia*, inédit, Cour suprême de la Colombie-Britannique, 24 janvier 1986; *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609; *Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique c. Air Canada*, Conseil canadien des relations du travail, 18 janvier 1988, inédit; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Locals 454 and 480* (1985), 11 CLRBR (NS) 68; *American Federation of Television and Radio Artists v. N.L.R.B.*, 395 F.2d 622 (1968); *Atlas Metal Parts Co. v. N.L.R.B.*, 660 F.2d 304 (1981); *American Ship Bldg. Co. v. Labor Board*, 380 U.S. 300 (1965); *N.L.R.B. v. Cone Mills Corp.*, 373 F.2d 595 (1967).

Citée par le juge Sopinka

**c Arrêts mentionnés:** *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476; *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. v. T. Eaton Co.*, [1956] R.C.S. 610; *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 v. White Lunch Ltd.*, [1966] R.C.S. 282; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573.

Citée par le juge Wilson (dissidente)

*Re Peterboro Lock Mfg. Co.* (1954), 4 L.A.C. 1499.

**e Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)**

*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 95; *Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec*, [1967] R.C.S. 697; *Wall and Redekop Corp. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America* (1986), 5 B.C.L.R. (2d) 335 (S.C.), rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision publiée à (1986), 86 C.L.L.C. ¶ 16,054, où l'on avait refusé un nouvel examen de la décision publiée à (1985), 85 C.L.L.C. ¶ 16,050; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Canadian Air Line Pilots Association c. Air Canada, Montréal, Québec* (1977), 24 di 203; *U.E.W. and DeVilbiss Ltd.*, [1976] 2 CLRBR 101; *Local 155 of International Molders and Allied Workers Union v. National Labour Relations Board*, 442 F.2d 742 (1971); *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320; *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404; *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Cie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206; *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718.

#### Lois et règlements cités

**j Acte de l'Amérique du Nord britannique**, 1867, art. 96. *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chap. L-2, art. 50, 89.

- Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-4, s. 35(2).
- Industrial Relations Reform Act*, 1987, S.B.C. 1987, c. 24, s. 18.
- Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, c. 209.
- Labour Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. L-1, s. 23.
- Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, ss. 6, 27(1), (2), 28, 31, 32(1)(a), (b), (c), 33, 34(1)(d), (e), (g), (h), (2), 36, 46(a), 51(1), 61(1)(c), 62, 63, 65, 79(2), 80, 81(3)(a), (b), 82(2).
- Labour Code*, R.S.Q. 1977, c. C-27, s. 59.
- Labour Code Amendment Act*, 1977, S.B.C. 1977, c. 72, s. 27(1).
- Labour Relations Act*, R.S.M. 1987, c. L-10, s. 10(4).
- Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, s. 79.
- Labour Relations Act*, S.N. 1977, c. 64, s. 74.
- Labour Relations Code*, R.S.A. 1988, c. L-1.2, s. 145.
- National Labour Relations Act*, 29 U.S.C., ss. 8(a)(5), 9(a).
- Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, s. 65.
- Trade Union Act*, R.S.S. 1978, c. T-17, s. 11(1)(m).
- Trade Union Act*, S.N.S. 1972, c. 19, s. 33.
- Code du travail*, L.R.Q. 1977, chap. C-27, art. 59.
- Industrial Relations Reform Act*, 1987, S.B.C. 1987, chap. 24, art. 18.
- Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 209.
- a Labour Act*, R.S.P.E.I. 1974, chap. L-1, art. 23.
- Labour Code*, R.S.B.C. 1979, chap. 212, art. 6, 27(1), (2), 28, 31, 32(1)(a), (b), (c), 33, 34(1)(d), (e), (g), (h), (2), 36, 46(a), 51(1), 61(1)(c), 62, 63, 65, 79(2), 80, 81(3)(a), (b), 82(2).
- b Labour Relations Act*, S.N. 1977, chap. 64, art. 74.
- Labour Relations Code*, R.S.A. 1988, chap. L-1.2, art. 145.
- Loi sur les relations de travail*, L.R.M. 1987, chap. L-10, art. 10(4).
- c Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, chap. 228, art. 79.
- Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, chap. I-4, art. 35(2).
- National Labour Relations Act*, 29 U.S.C., art. 8a)(5), 9a).
- d Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302, art. 65.
- Trade Union Act*, R.S.S. 1978, chap. T-17, art. 11(1)(m).
- Trade Union Act*, S.N.S. 1972, chap. 19, art. 33.

#### Authors Cited

- Arthurs, H. W., D. D. Carter and H. J. Glasbeek. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1984.
- Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.
- Galligan, D. J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Murphy, T. H. "Impasse and the Duty to Bargain in Good Faith" (1977), 39 *U. Pitt. L. Rev.* 1.
- Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Québec: Yvon Blais Inc., 1982.
- Weiler, Paul. *Reconcilable Differences*. Toronto: Cars-wells, 1980.
- Arthurs, H. W., D. D. Carter and H. J. Glasbeek. *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1984.
- Carrothers, A. W. R., E. E. Palmer and W. B. Rayner. *Collective Bargaining Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1986.
- Galligan, D. J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Murphy, T. H. «Impasse and the Duty to Bargain in Good Faith» (1977), 39 *U. Pitt. L. Rev.* 1.
- Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Québec: Yvon Blais Inc., 1982.
- Weiler, Paul. *Reconcilable Differences*. Toronto: Cars-wells, 1980.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 80, 32 D.L.R. (4th) 523, dismissing an appeal from a judgment of Meredith J., [1986] B.C.W.L.D. 2745, allowing an appeal from a reconsideration of the Labour Relations Board of British Columbia (1985), 10 CLRBR (NS) 355, upholding the decisions of the original Board (*CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division)*) and *IBEW v. British*

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1986), 7 B.C.L.R. (2d) 80, 32 D.L.R. (4th) 523, qui a rejeté l'appel d'un jugement du juge Meredith, [1986] B.C.W.L.D. 2745, qui avait accueilli l'appel d'un nouvel examen de la Labour Relations Board of British Columbia (1985), 10 CLRBR (NS) 355, confirmant les décisions du premier comité (*CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Company Division)*) et *IBEW v. British*

*Columbia Hydro & Power Authority*). Appeal allowed, Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting.

*D. M. M. Goldie, Q.C.*, and *B. R. Grist*, for the appellant.

*Ian Donald, Q.C.*, and *Bruce Laughton*, for the respondent Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers, Local 14.

No one appeared for the respondent British Columbia Hydro & Power Authority.

No one appeared for the respondent International Brotherhood of Electrical Workers, Local 213.

*J. Stuart Clyne, Q.C.*, and *Eugene C. Jamieson*, for the respondent Industrial Relations Council of British Columbia.

The judgment of Dickson C.J. and La Forest J. was delivered by

LA FOREST J.—The narrow issue in this appeal is whether the decision of the respondent Labour Relations Board of British Columbia permitting an employer, after the termination of a collective agreement, to unilaterally alter terms and conditions of employment is patently unreasonable and therefore subject to review by this Court. A subsidiary issue concerns the standing before this Court of the Labour Relations Board.

## Facts

The respondent, Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers (Local 14) ("CAIMAW"), is the certified bargaining agent for the employees of the appellant Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Division) ("Paccar"). CAIMAW and Paccar were parties to a collective agreement with a stated term extending from May 1, 1982 to April 30, 1983. Paccar had been engaged in the manufacture of trucks, but during the course of the collective agreement, it laid off a large number of employees and limited its activities to warehouse operations. Instead of employing three hundred and fifty people before the layoffs, it employed only ten thereafter.

*Columbia Hydro & Power Authority*). Pourvoi accueilli, les juges Wilson et L'Heureux-Dubé sont dissidentes.

*a D. M. M. Goldie, c.r.*, et *B. R. Grist*, pour l'appelante.

*b Ian Donald, c.r.*, et *Bruce Laughton*, pour l'intimée l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées, section locale 14.

Personne n'a comparu pour l'intimée British Columbia Hydro & Power Authority.

*c Personne n'a comparu pour l'intimée la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213.*

*d J. Stuart Clyne, c.r.*, et *Eugene C. Jamieson*, pour l'intimée l'Industrial Relations Council of British Colombia.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et du juge La Forest rendu par

*e LE JUGE LA FOREST*—Le point en litige dans le présent pourvoi se limite à la question de savoir si la décision de l'intimée, la Labour Relations Board of British Columbia («la Commission»), de permettre à un employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail, à l'expiration d'une convention collective, est manifestement déraisonnable et, partant, susceptible de contrôle par notre Cour. Un point subsidiaire porte sur la qualité de la Commission pour agir devant notre Cour.

## Les faits

*f L'intimée, l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées (section locale 14) («CAIMAW»), est l'agent négociateur accrédité des employés de l'appelante Paccar of Canada Ltd. (Canadian Kenworth Division) («Paccar»). CAIMAW et Paccar étaient parties à une convention collective dont la durée avait été fixée du 1<sup>er</sup> mai 1982 au 30 avril 1983. Paccar, un fabricant de camions, a au cours de la convention collective mis à pied un grand nombre d'employés et restreint ses activités à des fonctions d'entreposage. Le nombre des employés est alors passé de trois cent cinquante à dix seulement.*

The collective agreement contained a renewal and termination provision, the relevant parts of which read as follows:

21.01 This [a]greement shall be effective as and from May 1, 1982, to and including April 30, 1983, and shall continue thereafter from year to year unless written notice of contrary intention is given by either [p]arty to the other four (4) months prior to April 30, 1983, or any anniversary date thereafter.

21.03 In the event of a notice of termination, this [a]greement shall remain in full force and effect while negotiations are being carried on, it being agreed that negotiations shall be discontinued upon delivery of a written notice by either [p]arty.

On January 4, 1983, Paccar notified CAIMAW, in a document entitled "Notice to Terminate", that:

This is notice to terminate the [c]ollective [a]greement between the parties and to commence negotiations for a new agreement, pursuant to the terms of the agreement and the Labour Code of B.C. Please contact the undersigned to arrange a mutually acceptable time and place to meet.

The parties negotiated over the next six months, but without success. On June 29, 1983, Paccar wrote CAIMAW:

In accordance with Article 21.03 and in view of the impasse the parties have reached, this is the requisite notice to discontinue negotiations and that the Company considers the [c]ollective [a]greement terminated effective July 4, 1983. All terms and conditions of the [a]greement, including the COLA clause are cancelled except as noted below and/or required by the Labour Code and the Employment Standards Act.

Paccar then set out the terms and conditions which it would put into effect on July 4, 1983. The employees of Paccar have continued to work since that date.

CAIMAW then applied to the respondent Labour Relations Board (now the Industrial Relations Council) under s. 28 of the *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, (the "Code") alleging that Paccar had violated ss. 65, 79(2) and 82(2) of the Code, and requesting a determination under s. 34(1)(g) as to whether a collective agreement was

La convention collective comportait une clause de renouvellement et de résiliation, dont voici les extraits pertinents:

[TRADUCTION] 21.01 La présente convention sera en vigueur du 1<sup>er</sup> mai 1982 au 30 avril 1983 inclusivement, puis reconduite d'année en année à moins qu'une partie ne donne à l'autre un préavis écrit contraire quatre (4) mois avant le 30 avril 1983 ou toute date anniversaire subséquente.

b 21.03 Si un avis de résiliation est donné, la présente convention demeurera en vigueur pendant la durée des négociations, étant entendu qu'une partie peut mettre fin aux négociations en présentant un avis écrit en ce sens.

c Le 4 janvier 1983, Paccar a, dans un document intitulé [TRADUCTION] «Avis de résiliation», informé CAIMAW de ce qui suit:

[TRADUCTION] La présente est un avis de résiliation de la convention collective entre les parties et d'engagement de négociations en vue d'une nouvelle convention, conformément à la convention et au Labour Code de la Colombie-Britannique. Vous êtes prié de communiquer avec le soussigné pour convenir d'une date et d'un lieu de rencontre acceptables.

Les parties ont négocié au cours des six mois suivants, mais sans succès. Le 29 juin 1983, Paccar a écrit ceci à CAIMAW:

[TRADUCTION] Conformément à l'article 21.03 et compte tenu de l'impasse dans laquelle les parties se trouvent, la société vous avise par la présente qu'elle met fin aux négociations et qu'elle considérera la convention collective échue le 4 juillet 1983. Sont annulées toutes les conditions de l'entente, y compris la clause relative à l'indemnité de vie chère, exception faite des dispositions qui figurent plus bas ou qui sont exigées par le Labour Code et l'Employment Standards Act, ou les deux à la fois.

<sup>h</sup> Paccar exposait par la suite les conditions qu'elle mettrait en vigueur le 4 juillet 1983. Les employés de Paccar continuent de travailler depuis cette date.

i CAIMAW s'est alors adressée à la Commission intimée (maintenant l'Industrial Relations Council) en vertu de l'art. 28 du *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, chap. 212, (le «Code»), prétendant que Paccar avait contrevenu à l'art. 65 et aux par. 79(2) et 82(2) du Code, et demandant qu'une décision soit rendue en vertu de l'al. 34(1)g) quant

in full force and effect. A three-member panel of the Board decided against the union. The union sought and was granted a re-hearing pursuant to s. 36 of the Code. At the re-hearing, the application was heard along with another application between British Columbia Hydro & Power Authority and the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 213, (the "IBEW"), and a consolidated decision in respect of both applications was issued by a unanimous five-member panel of the Board, upholding, though for different reasons, the decisions of the original Boards.

Both CAIMAW and the IBEW petitioned the Supreme Court of British Columbia pursuant to the *Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, c. 209, for an order quashing the decision of the review panel of the Labour Relations Board. Meredith J. granted the applications. Paccar and B.C. Hydro appealed to the British Columbia Court of Appeal, but the appeals were dismissed by a unanimous five-member panel of that court. Paccar appeals to this Court with leave. B.C. Hydro has been named as a respondent but neither it nor the IBEW appeared before this Court or submitted factums.

#### Decisions Below

Before the first Board, two issues required resolution. The first was whether Paccar had in fact terminated the collective agreement. The Board held, interpreting those portions of Article 21 set out above, that the employer had duly terminated the agreement in accordance with its terms. The issue that then arose was whether, in spite of the termination of the agreement, its terms necessarily bound Paccar and governed its relationship with its employees or whether Paccar had the authority to impose, unilaterally upon the employees in the bargaining unit, terms and conditions of employment different from those set out in the terminated agreement. The Board concluded in favour of the latter position. The essence of its reasoning is set out in the following passage:

We conclude that the employer and the trade union may unilaterally impose terms and conditions of employ-

à savoir si une convention collective était toujours en vigueur. Un comité de trois membres de la Commission a débouté le syndicat. Celui-ci a demandé et obtenu une nouvelle audience en vertu de l'art. 36 du Code. À la nouvelle audience, la demande a été entendue en même temps qu'une autre portant sur un différend entre British Columbia Hydro & Power Authority et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213, («FIOE»); une décision commune aux deux demandes a été rendue par un comité unanime de cinq membres qui a confirmé, bien que pour des motifs différents, les décisions des premiers comités.

CAIMAW et FIOE ont toutes deux demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique, conformément à la *Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 209, de prononcer une ordonnance annulant la décision du comité de révision de la Commission. Le juge Meredith a fait droit à ces demandes. Paccar et B.C. Hydro ont interjeté appel devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui les a déboutées dans une décision unanime de cinq juges. Paccar se pourvoit devant notre Cour avec l'autorisation de celle-ci. B.C. Hydro y figure à titre d'intimée, mais à l'instar de FIOE, elle n'a ni comparu devant notre Cour ni produit de mémoire.

#### Décisions des tribunaux d'instance inférieure

Le premier comité a été saisi de deux questions. Dans la première, il s'agissait de savoir si Paccar avait effectivement mis fin à la convention collective. En interprétant les extraits susmentionnés de l'art. 21, le comité a conclu que l'employeur avait dûment mis fin à la convention collective conformément à ses conditions. Partant, il s'agissait de déterminer si, malgré l'expiration de la convention, ses conditions liaient nécessairement Paccar et régissaient ses relations avec ses employés, ou si Paccar pouvait imposer unilatéralement à ses employés de l'unité de négociation des conditions de travail différentes de celles qui étaient stipulées dans la convention échue. Le comité a retenu cette dernière hypothèse. L'essentiel de son raisonnement est énoncé dans le passage suivant:

[TRADUCTION] Nous concluons que l'employeur et le syndicat peuvent imposer unilatéralement des conditions

ment to be "incorporated" into the individual contracts of employment which spring up on the termination of the collective agreement. The appropriate response by the employer or the trade union to unacceptable "new terms" proposed by the other is to lock out or strike. That is not to say that an employer has a free hand. Certainly the employer's behaviour will be limited by the unfair labour practice provisions of the Code (for example, Section 6 thereof) and by Section 46.

The Board concluded that changing the terms and conditions on which an employer will continue to employ its work-force after the expiry of a collective agreement did not violate the exclusive bargaining authority given to the union by s. 46 of the Code. It therefore dismissed the complaint.

The re-hearing panel gave extensive, considered reasons and upheld the decision of the original Board, though for different reasons. Before the re-hearing panel, the unions made two arguments in support of the proposition that the earlier decision was inconsistent with the law and policy under the *Labour Code*. The first argument was premised on the view that when a collective agreement expires, individual contracts of employment between the employer and the employee resume operation, and that in accordance with the principles of employment law, those contracts cannot be altered except by agreement; see *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124 (Ont. C.A.) In the present case, it cannot be said that the employees either expressly or impliedly accepted the varied terms.

The second argument was based on the earlier decision of the Labour Relations Board in *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320, and on s. 46(a) of the *Labour Code*. That section gives the union the exclusive authority to bargain collectively for the bargaining unit, and to bind the employees by collective agreement. The union argued that the effect of s. 46(a) was to preclude the employer from unilaterally altering terms of employment without the agreement of the union.

The Labour Relations Board decided against the union on both arguments. In doing so, the Board

de travail devant être «incorporées» aux contrats individuels de travail qui émergent à l'expiration de la convention collective. La façon appropriée pour l'employeur ou le syndicat de répondre à de «nouvelles conditions» inacceptables proposées par l'autre partie est de déclencher un lock-out ou une grève. Cela ne signifie pas que l'employeur a pleine liberté pour agir. Le comportement de l'employeur sera certainement limité par les dispositions du Code en matière de pratiques déloyales de travail (par exemple son article 6) et par l'article 46.

Le comité a conclu que le fait de modifier les conditions auxquelles l'employeur continue de retenir les services de son personnel après l'expiration d'une convention collective ne contrevient pas au pouvoir exclusif de négocier accordé au syndicat par l'art. 46 du Code. Il a par conséquent rejeté la plainte.

Le comité qui a procédé à la nouvelle audition a, dans des motifs approfondis et réfléchis, confirmé la décision du premier comité, bien que pour des motifs différents. Devant ce nouveau comité, les syndicats ont invoqué deux moyens pour établir que la décision antérieure était incompatible avec le droit et la politique du *Labour Code*. Le premier moyen était fondé sur le point de vue portant qu'à l'expiration d'une convention collective les contrats individuels de travail entre l'employeur et les employés redeviennent opérants et que, conformément aux principes du droit du travail, ces contrats ne peuvent être modifiés sans le consentement des parties; voir *Hill v. Peter Gorman Ltd.* (1957), 9 D.L.R. (2d) 124 (C.A. Ont.) En l'espèce, on ne saurait dire que les employés ont accepté expressément ou implicitement les conditions modifiées.

Le second moyen était fondé sur la décision antérieure de la Commission *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320, et sur l'al. 46a) du *Labour Code*. Cette disposition accorde au syndicat le pouvoir exclusif de négocier collectivement au nom de l'unité de négociation et de lier les employés par une convention collective. Le syndicat a prétendu que l'al. 46a) avait pour effet d'empêcher l'employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail sans avoir obtenu l'assentiment du syndicat.

La Commission a débouté le syndicat à l'égard des deux moyens. Ce faisant, elle a jugé utile

found it useful to examine the extensive American experience, though it did not blindly follow it. It held that on termination of a collective agreement, individual contracts of employment do not revive. They stated:

In light of the Supreme Court of Canada's decision in *McGavin Toastmaster Ltd.*, [[1976] 1 S.C.R. 718], and Chief Justice Laskin's above-quoted comments, we have concluded that it is no longer appropriate to speak of individual contracts of employment and common law principles flowing therefrom in respect of an employer-employee relationship which is governed by the Labour Code. Such contracts and principles are based on individual relationships between employer and employee, whereas the Labour Code and other similar labour relations legislation is premised on a collective relationship between an employer and his employees, with individual dealings between employer and employee being prohibited.

We are of the view that the comments of Chief Justice Laskin concerning the inapplicability of individual contracts of employment and the common law apply regardless of whether a collective agreement is in force. This conclusion flows from the fundamental change brought about by the certification of a trade union to represent a group of employees in a bargaining unit. Once certified, that union has the exclusive authority to bargain on behalf of and bind the employees in the unit. The individual employee has no authority to bargain on his own behalf whether a collective agreement is in force or not. In these circumstances, it does not make sense to speak of individual contracts of employment at any time. Individual employees may no longer make contracts regarding terms and conditions of employment; only the trade union may. Further, it no longer makes sense to speak of the common law. The collective bargaining relationship is governed by the provisions of the Labour Code, not the common law.

The Board then turned to the second argument based on s. 46(a) and said:

Having given this matter serious consideration, we have concluded that Section 46(a) of the Labour Code does not prevent an employer from making unilateral alterations to terms and conditions of employment after the expiry of the collective agreement and after he has sought to negotiate those alterations with the union and the union has rejected them.

d'examiner la vaste expérience américaine, sans toutefois la suivre aveuglément. Elle a conclu qu'à l'expiration d'une convention collective les contrats individuels de travail ne redeviennent pas opérants.

a Elle a déclaré ce qui suit dans ses motifs:

[TRADUCTION] Compte tenu de l'arrêt de la Cour suprême *McGavin Toastmaster Ltd.*, [[1976] 1 R.C.S. 718], et des observations précitées du juge en chef Laskin, nous concluons qu'il n'y a plus lieu de parler de contrats individuels de travail et de principes de *common law* qui en découlent à l'égard d'une relation employeur-employé régie par le Labour Code. De tels contrats et principes sont fondés sur des relations individuelles entre l'employeur et l'employé, tandis que le Labour Code et les autres lois semblables en matière de relations de travail sont fondés sur une relation collective entre un employeur et ses employés, dans laquelle sont interdites les négociations individuelles entre l'employeur et un employé.

d

Nous estimons que les observations du juge en chef Laskin sur l'inapplicabilité des contrats individuels de travail et des principes de *common law* s'appliquent peu importe qu'une convention collective soit en vigueur. Cette conclusion découle du changement fondamental qui résulte de l'accréditation d'un syndicat l'habilitant à représenter un groupe d'employés dans une unité de négociation. Une fois accrédité, ce syndicat a le pouvoir exclusif de négocier au nom des employés de l'unité une convention qui les lie. L'employé lui-même n'a aucun pouvoir de négocier en son nom, peu importe qu'une convention collective soit en vigueur ou non. Dans de telles circonstances, on ne peut vraiment parler de contrats individuels de travail. Dès lors, aucun employé ne peut conclure de contrat portant sur les conditions de travail; seul le syndicat peut le faire. Dès lors, on ne peut non plus parler de *common law*. La relation de négociation collective est régie par les dispositions du Labour Code et non par la *common law*.

h

La Commission s'est ensuite penchée sur le second moyen fondé sur l'al. 46a) et a déclaré:

[TRADUCTION] Après mûre réflexion, nous concluons que l'alinéa 46a) du Labour Code n'empêche pas un employeur d'apporter des modifications unilatérales aux conditions de travail après l'expiration de la convention collective, s'il a tenté de négocier ces modifications avec le syndicat et que celui-ci les a rejetées.

j

In doing so, the Board explicitly disagreed with the decision in *Cariboo College, supra*. The Board concluded:

After the expiry of the collective agreement, no unilateral alterations to terms and conditions of employment may be made by an employer unless they are done so in compliance with his duty to bargain in good faith with the union. Further, we wish to make it clear that the fact that an employer has made unilateral alterations to his employees' terms and conditions of employment does not extinguish his obligation to continue to bargain in good faith with the trade union and make every reasonable effort to conclude a collective agreement.

In the period after the expiry of the collective agreement, where the employer continues to operate and the employees continue to work, it will be implied that the terms and conditions of employment for the employees will continue to be the same as those contained in the just expired collective agreement. This conclusion flows from the scheme of the Labour Code as a whole, but in particular, from the duty to bargain in good faith which limits the "when" and "how" of unilateral changes to terms and conditions of employment. It is that scheme, and, in particular, the limits on unilateral action prescribed by the duty to bargain in good faith which requires the initial maintenance of the status quo and the resulting implication of the terms and conditions of employment from the just expired collective agreement.

In the result, the union's complaint was dismissed.

Meredith J. allowed the application to quash. His reasons are brief and not entirely clear. They begin by saying:

I take it that counsel for the employers and the unions agree with me that at law, labour or otherwise, the employers in these cases have no authority to make unilateral alterations in terms and conditions of employment at any time.

That agreement, if it ever existed, did not survive into this Court. Whether an employer has the asserted authority was strongly debated before us. The essence of Meredith J.'s reasoning appears to be that employment necessarily involves an agreement. Agreement and unilateral alteration are each other's antithesis. As a result, the Board was "wrong" in concluding that there had been unilateral alterations at all, and so the matter was

Ce faisant, la Commission s'est déclarée explicitement en désaccord avec la décision *Cariboo College*, précitée. Elle a conclu:

[TRADUCTION] Une fois expirée la convention collective, aucune modification des conditions de travail ne peut être apportée par l'employeur autrement que dans le respect de l'obligation qui lui incombe de négocier de bonne foi avec le syndicat. De plus, nous voulons établir clairement que le fait qu'un employeur ait modifié unilatéralement les conditions de travail de ses employés ne met pas fin à son obligation de poursuivre la négociation de bonne foi avec le syndicat et de déployer tout effort raisonnable en vue de conclure une convention collective.

Lorsque, dans la période suivant l'expiration de la convention collective, l'employeur continue d'exploiter son entreprise et les employés d'y travailler, on présume que les conditions de travail des employés demeurent les mêmes que celles contenues dans la convention collective qui vient d'expirer. Cette conclusion découle du régime juridique du Labour Code dans son ensemble et, en particulier, de l'obligation de négocier de bonne foi qui limite le cadre temporel et les modalités des modifications unilatérales pouvant être apportées aux conditions de travail. C'est ce régime et, en particulier, les limites restreignant l'action unilatérale qui découlent de l'obligation de négocier de bonne foi, qui rendent obligatoire le maintien initial du statu quo et la reprise implicite des conditions de travail de la convention collective qui vient d'expirer.

La plainte du syndicat a finalement été rejetée.

Le juge Meredith a fait droit à la demande d'annulation de cette décision. Ses motifs sont brefs et manquent quelque peu de clarté. Ils débutent par la phrase suivante:

[TRADUCTION] Je suppose que les avocats des employeurs et des syndicats conviennent avec moi qu'en droit, des relations de travail ou autre, les employeurs en pareils cas n'ont en aucun temps le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions de travail.

S'il a déjà existé, cet accord n'a pas survécu devant cette Cour. Les parties ont en effet débattu avec vigueur devant nous la question de savoir si l'employeur a le pouvoir qu'il revendique. L'essentiel du raisonnement du juge Meredith semble être que l'emploi suppose nécessairement une entente. Or, entente et modification unilatérale forment une antithèse. Par conséquent, la Commission a eu «tort» de conclure à l'existence de modifications

remitted back to the Labour Relations Board for further consideration.

The Court of Appeal dismissed the appeal from that order. It held that the common law, and more particularly basic contract law, had not been ousted by the *Labour Code* and applied not only to individual contracts of employment but also to collective agreements. The court held that terms could not be unilaterally imposed by an employer. Seaton J.A. said:

No foundation is given for the statement that "an employer has the authority under the Labour Code to make unilateral alterations . . .". No section says that; nor does any imply it. The Code as a whole seeks stability resulting from agreement. This new power creates instability resulting from unilateral action.

The Court of Appeal rejected all reliance on the American authorities. These, it thought, were concerned with the issue of whether unilateral changes constituted a failure to bargain in good faith, an argument the unions had abandoned in the present case at the opening of the original Board hearing, or alternatively dealt with changes favourable to the employees, which is unlike the case at bar. As the Court of Appeal was of the view that the three panels of the Labour Relations Board were wrong in finding that an employer had the authority to unilaterally alter terms and conditions of employment after the expiry of the collective agreement, the court, in the last line of its decision, held that to find such a power in the employer was patently unreasonable.

#### Analysis

In oral argument before this Court, counsel for CAIMAW conceded that the Labour Relations Board had jurisdiction to embark upon the specific inquiry as to whether the employer has the authority to alter unilaterally the terms and conditions of employment. He submitted, however, that the Labour Relations Board lost jurisdiction by coming to the conclusion that that right exists without having any rational basis for so determining. In finding such a right, he submitted, the

unilatérales, d'où le renvoi de la question à la Commission pour nouvel examen.

La Cour d'appel a rejeté l'appel de cette ordonnance. Elle a conclu que la *common law* et, en particulier, les principes fondamentaux du droit des contrats n'avaient pas été supplantés par le *Labour Code* et qu'ils s'appliquaient non seulement aux contrats individuels de travail, mais également aux conventions collectives. La cour a statué que des conditions ne pouvaient être imposées unilatéralement par l'employeur. Le juge Seaton a déclaré:

[TRADUCTION] On n'a présenté aucune justification de la prétention selon laquelle «l'employeur a le pouvoir en vertu du Labour Code de procéder à des modifications unilatérales . . .». Aucun article ne prévoit cela ni ne permet de le déduire. Dans son ensemble, le Code recherche la stabilité que procure une entente. Ce nouveau pouvoir crée de l'instabilité découlant d'une action unilatérale.

La Cour d'appel a nié toute pertinence aux décisions américaines. Selon elle, ces décisions portaient soit sur la question de savoir si des modifications unilatérales constituaient un défaut de négocier de bonne foi, argument que les syndicats avaient abandonné en l'espèce dès le début de la première audience de la Commission, soit sur des modifications favorables aux employés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Puisque, selon elle, les trois comités de la Commission avaient eu tort de conclure que l'employeur avait le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions de travail après l'expiration de la convention collective, la Cour d'appel a conclu, à la dernière ligne de son dispositif, qu'une décision reconnaissant ce pouvoir à l'employeur était manifestement déraisonnable.

#### Analyse

Dans son argumentation orale devant notre Cour, l'avocat de CAIMAW a admis que la Commission avait compétence pour déterminer précisément si l'employeur avait le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions de travail. Il a toutefois prétendu que la Commission avait perdu compétence en concluant à l'existence de ce droit sans étayer sa décision de façon rationnelle. Ainsi, selon lui, la Commission n'a pas simplement commis une erreur grave sur une question relevant

Labour Relations Board went beyond making a serious error within its jurisdiction and into the realm of patently unreasonable errors.

The first step in determining whether an administrative tribunal has exceeded its jurisdiction by answering a question of law in a patently unreasonable manner is to determine its jurisdiction. "At this stage, the Court examines not only the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal, but the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal"; see *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1088.

The Labour Relations Board derives its authority from Part II of the *Labour Code*, particularly ss. 27 and 31 to 34. It is useful to set out these provisions. They read:

**27.** (1) The board, having regard to the public interest as well as the rights and obligations of parties before it, may exercise its powers and shall perform the duties conferred or imposed on it under this Act so as to develop effective industrial relations in the interest of achieving or maintaining good working conditions and the well being of the public. For those purposes, the board shall have regard to the following purposes and objects:

- (a) securing and maintaining industrial peace, and furthering harmonious relations between employers and employees;
- (b) improving the practices and procedures of collective bargaining between employers and trade unions as the freely chosen representatives of employees; and
- (c) promoting conditions favourable to the orderly and constructive settlement of disputes between employers and employees or their freely chosen trade unions.

(2) The board may formulate general guidelines to further the operation of this Act; but the board is not bound by those guidelines in the exercise of its powers or the performance of its duties.

**31.** Except as provided in this Act, the board has and shall exercise exclusive jurisdiction to hear and determine an application or complaint under this Act and to

de sa compétence, mais une erreur manifestement déraisonnable.

- a* La première étape de l'analyse permettant de juger si un tribunal administratif a excédé sa compétence en tranchant une question de droit d'une façon manifestement déraisonnable consiste à déterminer sa compétence. «À cette étape, la
- b* Cour examine non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres, et
- c* la nature du problème soumis au tribunal»; voir *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la p. 1088.

La Commission tient ses pouvoirs de la partie II du *Labour Code*, tout particulièrement des art. 27 et 31 à 34. Il est utile d'exposer le contenu de ces dispositions.

[TRADUCTION] **27.** (1) Compte tenu de l'intérêt public ainsi que des droits et obligations respectifs des parties qui se présentent devant elle, la commission peut exercer ses pouvoirs et doit exercer les fonctions qui lui sont attribuées ou imposées en vertu de la présente loi de façon à instaurer des relations industrielles efficaces pour l'établissement ou le maintien de bonnes conditions de travail et le bien-être du public. À ces fins, la commission doit tenir compte des objectifs suivants:

- a*) assurer et maintenir la paix industrielle et promouvoir l'existence de relations harmonieuses entre employeurs et employés;
- b*) améliorer les pratiques et les procédures de négociation collective entre les employeurs et les syndicats en leur qualité de représentants librement élus des employés;
- c*) promouvoir des conditions favorables au règlement ordonné et constructif des différends entre les employeurs et les employés ou leurs syndicats librement élus.

(2) La commission peut formuler des lignes directrices générales pour faciliter l'application de la présente loi; la commission n'est toutefois pas liée par ces lignes directrices dans l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions.

*j* **31.** Sous réserve de ce qui est prévu dans la présente loi, la commission a compétence exclusive pour entendre et trancher une demande ou une plainte présentée en

make an order permitted to be made. Without limiting the generality of the foregoing, the board has and shall exercise exclusive jurisdiction in respect of

a) a matter in respect of which the board has jurisdiction under this Act or regulations;

(b) a matter in respect of which the board determines under section 33 that it has jurisdiction; and

(c) an application for the regulation, restraint or prohibition of a person or group of persons from

(i) ceasing or refusing to perform work or to remain in a relationship of employment;

(ii) picketing, striking or locking out; or

(iii) communicating information or opinion in a labour dispute by speech, writing or other means.

32. (1) Except as provided in this section, no court has or shall exercise any jurisdiction in respect of a matter that is, or may be, the subject of a complaint under section 28 or a matter referred to in section 31, and, without restricting the generality of the foregoing, no court shall make an order enjoining or prohibiting an act or thing in respect of them.

33. The board has and shall exercise exclusive jurisdiction to determine the extent of its jurisdiction under this Act, a collective agreement or the regulations, to determine a fact or question of law necessary to establish its jurisdiction and to determine whether or in what manner it shall exercise its jurisdiction.

34. (1) The board has exclusive jurisdiction to decide a question arising under this Act, and, on application by any person or on its own motion, may decide for all purposes of this Act any question, including, without restricting the generality of the foregoing, any question as to whether

(d) a person is, or what persons are, bound by a collective agreement;

(e) a person is, or what persons are, parties to a collective agreement;

(g) a collective agreement is in full force and effect;

(h) a person is bargaining collectively or has bargained collectively in good faith;

vertu de la présente loi et pour rendre l'ordonnance permise. La commission a notamment compétence exclusive à l'égard de

a) toute question qui relève de sa compétence en vertu de la présente loi ou de ses règlements d'application;

b) toute question au sujet de laquelle la commission détermine, en vertu de l'article 33, qu'elle est compétente; et

c) toute demande visant à réglementer, à restreindre ou à interdire le fait pour une personne ou un groupe de personnes

(i) de cesser ou de refuser d'accomplir un travail ou de demeurer dans une relation de travail;

(ii) d'établir un piquet de grève, de déclencher la grève ou de provoquer un lock-out;

(iii) de communiquer des renseignements ou des opinions sur un conflit de travail de vive voix, par écrit ou autrement.

32. (1) Sous réserve de ce qui est prévu dans le présent article, aucun tribunal ne peut exercer sa compétence à l'égard d'une question qui fait ou qui peut faire l'objet d'une plainte en vertu de l'article 28 ou d'une question mentionnée à l'article 31, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, aucun tribunal ne peut rendre une ordonnance de faire ou de ne pas faire quelque chose à l'égard de ces questions.

33. La commission a compétence exclusive pour déterminer l'étendue de sa compétence en vertu de la présente loi, d'une convention collective ou des règlements, pour statuer sur un fait ou sur une question de droit nécessaire pour établir sa compétence et, s'il y a lieu, pour en fixer les modalités d'exercice.

34. (1) La Commission a compétence exclusive pour trancher une question découlant de la présente loi et elle peut, sur demande ou de sa propre initiative, trancher h) pour les fins de la présente loi toute question, y compris, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, la question de savoir

i) si une ou plusieurs personnes sont liées par une convention collective;

e) si une ou plusieurs personnes sont parties à une convention collective;

g) si une convention collective est en vigueur;

h) si une personne négocie ou a négocié collectivement de bonne foi;

(2) Except in respect of the constitutional jurisdiction of the board, a decision or order of the board under this Act, a collective agreement or the regulations, on a matter in respect of which the board has jurisdiction, or determines under section 33 that it has jurisdiction under this Act, a collective agreement or the regulations, is final and conclusive and is not open to question or review in a court on any grounds, and no proceedings by or before the board shall be restrained by injunction, prohibition, mandamus or another process or proceeding in a court, or be removable by certiorari or otherwise into a court.

Section 27 requires that the Labour Relations Board make its decisions having regard to the public interest and the object of promoting harmonious relations between employers and employees. This direction to the Board does not, however, allow a court to substitute its judgment for that of the Board as to what actions will "develop effective industrial relations" and "secur[e] and [maintain] industrial peace". Section 27 is not, in this sense, a jurisdiction limiting provision upon the interpretation of which the Board cannot err without being subject to judicial review. Indeed, if the courts could intervene every time they were of the opinion that a particular decision of the Board did not accord with the objectives set out in s. 27, the notion of curial deference would be deprived of virtually all meaning. Every decision of the tribunal would be open to review whether patently unreasonable or not. In my opinion, s. 27 amounts to a direction to the Board simply as to the purposes and objects to which it should have regard. Implicit in the establishment of an expert administrative tribunal, however, is that that tribunal is the best judge of what actions would develop "effective" industrial relations and "further" industrial peace and harmony. Thus, in *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115* (1985), 68 B.C.L.R. 338 (B.C.C.A.), at p. 345, Esson J.A. said:

(2) Exception faite de la compétence constitutionnelle de la commission, une décision ou ordonnance de la commission rendue en vertu de la présente loi, d'une convention collective ou des règlements, sur une question à l'égard de laquelle la commission a compétence ou détermine, en vertu de l'article 33, qu'elle a compétence en vertu de la présente loi, d'une convention collective ou des règlements, est finale et concluante, et ne peut faire l'objet d'une remise en cause ou d'un contrôle devant un tribunal pour quelque motif que ce soit, et aucune procédure engagée par la commission ou devant elle ne peut être restreinte par voie d'injonction, de prohibition, de *mandamus* ou d'autres procédures judiciaires, ni être révoquée par voie de *certiorari* ou autrement devant un tribunal.

L'article 27 oblige la Commission à rendre ses décisions en tenant compte de l'intérêt public et de l'objectif consistant à promouvoir l'existence de relations harmonieuses entre employeurs et employés. Cette directive donnée à la Commission ne permet toutefois pas à un tribunal judiciaire de substituer son jugement à la décision de la Commission en ce qui a trait aux mesures propres à [TRADUCTION] «instaurer des relations industrielles efficaces» et à [TRADUCTION] «assurer et maintenir la paix industrielle». En ce sens, l'art. 27 n'est pas une disposition limitative de compétence à l'égard de laquelle la Commission ne peut commettre d'erreur d'interprétation sans donner ouverture au contrôle judiciaire. En fait, si les tribunaux judiciaires pouvaient intervenir chaque fois qu'ils estiment qu'une décision de la Commission ne correspond pas aux objectifs énoncés à l'art. 27, la notion de retenue judiciaire n'aurait pratiquement aucun sens. Toutes les décisions du tribunal administratif donneraient ouverture au contrôle judiciaire, qu'elles soient manifestement déraisonnables ou non. À mon avis, l'art. 27 constitue simplement une directive donnée à la Commission quant aux objectifs dont elle devrait tenir compte. L'établissement d'un tribunal administratif spécialisé toutefois que ce tribunal est le meilleur juge des mesures susceptibles d'instaurer des relations industrielles «efficaces» et de «promouvoir» la paix et l'harmonie industrielles. À ce sujet, le juge Esson déclare ceci dans l'arrêt *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115* (1985), 68 B.C.L.R. 338 (C.A.C.-B.), à la p. 345:

But where, as here, the interpretation depends upon the question whether the specific exercise of power is justified by the purposes and objects of the Act, there is an element of "curial deference" involved. The board is uniquely qualified to know what is necessary to develop effective industrial relations or maintain good working conditions. So, where the question is whether a particular exercise of power not prevented by the express words of the Code is one intended to be granted to the board, the court must show reasonable deference to the board's views and reasons in support of it. [Emphasis added.]

That it was the legislative intention that the interpretation of s. 27 should be left for the Board alone to determine is made clear by s. 33. That section gives the Board the exclusive jurisdiction to determine the extent of its jurisdiction under the Act, to determine any fact necessary to establish its jurisdiction, and to determine in what manner it shall exercise its jurisdiction. At the very least, the effect of this section must be that it establishes that it is for the Board to determine whether any particular decision accords with the purposes and objects of s. 27, provided its interpretation is not patently unreasonable.

Where, as here, an administrative tribunal is protected by a privative clause, this Court has indicated that it will only review the decision of the Board if that Board has either made an error in interpreting the provisions conferring jurisdiction on it, or has exceeded its jurisdiction by making a patently unreasonable error of law in the performance of its function; see *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227. The tribunal has the right to make errors, even serious ones, provided it does not act in a manner "so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review" (p. 237). The test for review is a "severe test"; see *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476, at p. 493. This restricted scope of review requires the courts to adopt a posture of deference to the decisions of the tribunal. Curial deference is more than just a fiction courts resort to when they are in agreement with the decisions

[TRADUCTION] Mais lorsque, comme en l'espèce, l'interprétation dépend de la question de savoir si l'exercice précis du pouvoir est justifié par les objectifs de la Loi, un élément de «retenue judiciaire» entre en jeu. La commission est la mieux qualifiée pour déterminer ce qui est nécessaire pour instaurer des relations industrielles efficaces ou pour maintenir de bonnes conditions de travail. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de déterminer si on a voulu que l'exercice particulier d'un pouvoir qui n'est pas interdit expressément par le Code soit confié à la commission, la cour doit faire preuve de retenue raisonnable à l'égard des opinions et des motifs donnés par la commission à l'appui de ce pouvoir. [Je souligne.]

L'article 33 montre clairement que l'intention du législateur était de laisser entièrement à la Commission l'interprétation de l'art. 27. L'article 33 accorde en effet à la Commission compétence exclusive pour déterminer l'étendue de sa compétence en vertu de la Loi, pour constater tout fait nécessaire à l'établissement de sa compétence et pour en déterminer les modalités d'exercice. Cet article a tout au moins pour effet d'établir qu'il incombe à la Commission de déterminer si une décision donnée correspond aux objectifs de l'art. 27, pourvu que son interprétation ne soit pas manifestement déraisonnable.

Lorsque, comme en l'espèce, un tribunal administratif est protégé par une clause privative, notre Cour a déclaré qu'elle n'examinera la décision du tribunal que si celui-ci a commis une erreur en interprétant les dispositions attributives de compétence ou s'il a excédé sa compétence en commettant une erreur de droit manifestement déraisonnable dans l'exercice de sa fonction; voir *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227. Le tribunal a le droit de commettre des erreurs, même des erreurs graves, pourvu qu'il n'agisse pas de façon «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire» (p. 237). Le critère de contrôle constitue un «test sévère»; voir *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476, à la p. 493. Cette portée restreinte du contrôle oblige les cours de justice à adopter une attitude de retenue à l'égard des décisions du tribunal administratif. La retenue judiciaire est plus qu'une

of the tribunal. Mere disagreement with the result arrived at by the tribunal does not make that result "patently unreasonable". The courts must be careful to focus their inquiry on the existence of a rational basis for the decision of the tribunal, and not on their agreement with it. The emphasis should be not so much on what result the tribunal has arrived at, but on how the tribunal arrived at that result. Privative clauses, such as those contained in ss. 31 to 34 of the Code, are permissible exercises of legislative authority and, to the extent that they restrict the scope of curial review within their constitutional jurisdiction, the Court should respect that limitation and defer to the Board.

In *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp., supra*, Dickson J., as he then was, thus put it at pp. 235-36:

Section 101 constitutes a clear statutory direction on the part of the Legislature that public sector labour matters be promptly and finally decided by the Board. Privative clauses of this type are typically found in labour relations legislation. The rationale for protection of a labour board's decisions within jurisdiction is straightforward and compelling. The labour board is a specialized tribunal which administers a comprehensive statute regulating labour relations. In the administration of that regime, a board is called upon not only to find facts and decide questions of law, but also to exercise its understanding of the body of jurisprudence that has developed around the collective bargaining system, as understood in Canada, and its labour relations sense acquired from accumulated experience in the area.

The comments of McIntyre J. in *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at p. 416, are particularly apt:

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 has recognized this fact and has created other procedures and other tribunals for the more expeditious

fiction invoquée par les cours de justice lorsque celles-ci sont d'accord avec les décisions du tribunal. Un simple désaccord avec le résultat atteint par le tribunal administratif ne suffit pas à rendre ce résultat «manifestement déraisonnable». Les cours de justice doivent prendre soin de vérifier si la décision du tribunal a un fondement rationnel plutôt que de se demander si elles sont d'accord avec celle-ci. L'accent devrait être mis non pas sur le résultat auquel est arrivé le tribunal, mais plutôt sur la façon dont le tribunal est arrivé à ce résultat. Les clauses privatives comme celles contenues aux art. 31 à 34 du Code constituent des exercices permis du pouvoir du législateur et, dans la mesure où elles restreignent la portée du contrôle judiciaire dans le cadre des pouvoirs constitutionnels, la Cour devrait respecter cette restriction et s'en remettre à la décision de la Commission.

*d* Dans l'arrêt *Syndicat de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, précité, le juge Dickson, maintenant Juge en chef, déclare ce qui suit, aux pp. 235 et 236:

*f* L'article 101 révèle clairement la volonté du législateur que les différends du travail dans le secteur public soient réglés promptement et en dernier ressort par la Commission. Des clauses privatives de ce genre sont typiques dans les lois sur les relations de travail. On veut protéger les décisions d'une commission des relations de travail, lorsqu'elles relèvent de sa compétence, pour des raisons simples et impérieuses. La commission est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer une loi régissant l'ensemble des relations de travail. Aux fins de l'administration de ce régime, une commission n'est pas seulement appelée à constater des faits et à trancher des questions de droit, mais également à recourir à sa compréhension du corps jurisprudentiel qui s'est développé à partir du système de négociation collective, tel qu'il est envisagé au Canada, et à sa perception des relations de travail acquise par une longue expérience dans ce domaine.

*i* Les commentaires du juge McIntyre dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, à la p. 416, sont particulièrement pertinents:

*j* 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 l'occasion. La législation du travail a reconnu ce fait, en créant d'autres procédures et d'autres tribunaux en vue

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.

See also *Inter City Glass Co. v. Attorney General of British Columbia*, unreported, B.C.S.C., January 24, 1986, at p. 6.

I do not find it necessary to conclusively determine whether the decision of the Labour Relations Board is "correct" in the sense that it is the decision I would have reached had the proceedings been before this Court on their merits. It is sufficient to say that the result arrived at by the Board is not patently unreasonable. Indeed, I would go so far as to say that the result reached by the Board is as reasonable as the alternative. It is not necessary to go beyond that.

I am of the opinion that the courts below did not apply the appropriate standard of review to the decisions of the Board. I cannot escape the conclusion that, instead of examining the reasonableness or rationality of the Board's decision, the courts substituted their view of the appropriate result. In doing so, they became the arbiters of labour policy as can be seen from the finding that, while "The code as a whole seeks stability resulting from agreement[, this] new power creates instability resulting from unilateral action". With respect,

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.

e Voir également *Inter City Glass Co. v. Attorney General of British Columbia*, décision inédite, C.S.C.-B., 24 janvier 1986, à la p. 6.

f J'estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer de façon concluante si la décision de la Commission est «juste» en ce sens que c'est la décision à laquelle je serais parvenu si la cause avait été entendue quant au fond par notre Cour. Il suffit de g dire que le résultat auquel la Commission est arrivée n'est pas manifestement déraisonnable. En fait, j'irais jusqu'à dire que le résultat atteint par la Commission est aussi raisonnable que l'autre solution. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.

h Selon moi, les tribunaux d'instance inférieure n'ont pas appliqué la bonne norme de contrôle aux décisions de la Commission. Je ne puis que conclure qu'au lieu d'examiner le caractère raisonnable ou rationnel de la décision de la Commission, ces tribunaux ont substitué leur point de vue sur le résultat adéquat. Ce faisant, ils sont devenus les arbitres d'une politique du travail, comme cela ressort de la conclusion portant que si [TRADUCTION] «Dans son ensemble, le Code recherche la stabilité que procure une entente[, c]e nouveau

one cannot imagine that the Labour Relations Board did not consider the implications of a finding that the employer could unilaterally alter the terms and conditions of employment.

Other passages in the Court of Appeal's reasons also support the view that its decision was arrived at because it accorded with the court's view of the appropriate policy. Thus, Seaton J.A. held that "I do not accept that terms can be imposed unilaterally by an employer" (emphasis added). Later he said:

I accept that after the expiry of a collective agreement the implied terms and conditions of employment are those found in the expired agreement. That must be so. The employees are not working for nothing. Unless something happens, the seniority rights, the pension rights, the dental plan and all those benefits that have been won by unions over the years must continue. The alternative is chaos. [Emphasis added.]

Labour relations policy is a matter for the specialized tribunal. As noted in *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115, supra*, at p. 345: "The board is uniquely qualified to know what is necessary to develop effective industrial relations or maintain good working conditions." By substituting its view of the effect of the conclusion of the Labour Relations Board, I am of the opinion that the Court of Appeal exceeded its function.

The Court of Appeal was also influenced by its view of the role of the common law in labour relations. While it accepted that individual contracts of employment no longer arise if the parties are in a collective bargaining relationship, a conclusion inescapable since the decision of this Court in *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718, they limited the ratio of that decision to the rejection of common law only in so far as it relates to individual employment contracts. They maintained that the essence of

pouvoir crée de l'instabilité découlant d'une action unilatérale». En toute déférence, il est impossible d'imaginer que la Commission n'ait pas tenu compte des conséquences d'une conclusion portant à que l'employeur peut modifier unilatéralement les conditions de travail.

D'autres passages des motifs de la Cour d'appel étaient le point de vue selon lequel cette décision a été arrêtée parce qu'elle correspondait à la perception qu'avait la cour de la politique appropriée. Ainsi, le juge Seaton a déclaré: [TRADUCTION] «Je n'accepte pas que des conditions puissent être imposées unilatéralement par un employeur» (je souligne). Plus loin, il déclare ce qui suit:

[TRADUCTION] J'accepte qu'après l'expiration d'une convention collective, les conditions d'emploi implicites sont celles qui se trouvaient dans la convention expirée. Il doit en être ainsi. Les employés ne travaillent pas pour rien. À moins qu'il se passe quelque chose, les droits d'ancienneté, les droits à une pension de retraite, le régime de soins dentaires et tous les autres avantages gagnés par les syndicats au fil des ans doivent continuer de s'appliquer. Autrement, ce serait le chaos. [Je souligne.]

La politique en matière de relations de travail est une question qui relève du tribunal spécialisé. Comme on l'a souligné dans la décision *Lorne W. Camozzi Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 115*, précitée, à la p. 345: «La commission est la mieux qualifiée pour déterminer ce qui est nécessaire pour instaurer des relations industrielles efficaces ou pour maintenir de bonnes conditions de travail.» À mon avis, en substituant sa perception des conséquences de la décision de la Commission, la Cour d'appel a excédé ses fonctions.

La Cour d'appel a aussi été influencée par sa perception du rôle de la *common law* en matière de relations de travail. Tout en acceptant qu'il n'y a plus de contrats individuels de travail lorsque les parties se trouvent dans une relation de négociation collective, une conclusion inéluctable depuis l'arrêt de notre Cour *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718, les juges ont limité le raisonnement de cet arrêt au rejet de la *common law* uniquement en ce qui a trait aux contrats individuels de travail. Ils ont déclaré que

employment is not a "relationship", but agreement. Since the employer cannot "agree" directly with the employee, because that is precluded by statute (s. 46(a)), and since an agreement cannot be altered if one party does not expressly or impliedly consent to the alteration (see *Hill v. Peter Gorman Ltd., supra*), even though the agreement has by its own terms expired, the same terms and conditions must continue in force. Before this Court, counsel for the union did not try to defend the approach taken by the Court of Appeal with respect to the common law. While he submitted that the common law remains the substratum underlying the *Labour Code*, a position it is not necessary to accept or reject in this appeal, he submitted that the common law was only relevant to this appeal in that no express power to unilaterally alter a collective agreement could be found in it.

I do not see that the common law has any relevance to this appeal. The Labour Relations Board dealt with the application of the common law in specific response to the argument of the union that on termination of the collective agreement individual contracts of employment revive. The tribunal correctly rejected that argument as inconsistent with the decision of this Court in *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough, supra*. In that case, Laskin C.J. found that employer-employee relations governed by a collective agreement displaced the common law of individual employment. He noted at pp. 726-27:

Neither this Act [*The Mediation Services Act*, S.B.C. 1968, c. 26] nor the companion *Labour Relations Act* could operate according to their terms if common law concepts like repudiation and fundamental breach could be invoked in relation to collective agreements which have not expired and where the duty to bargain collectively subsists.

I can see no reason why this finding should be restricted to those cases where the collective agreement continues in existence. The operative factor, it seems to me, is the ongoing duty on the parties to bargain collectively and in good faith. So long

l'essentiel d'un emploi n'est pas une «relation», mais une entente. Puisque l'employeur ne peut «s'entendre» directement avec l'employé parce que la Loi l'interdit (l'al. 46a)), et qu'une entente ne peut être modifiée que si l'une des parties donne expressément ou implicitement son consentement à la modification (voir *Hill v. Peter Gorman Ltd.*, précité), les mêmes conditions doivent demeurer en vigueur même si l'entente elle-même est venue à expiration. Devant notre Cour, l'avocat du syndicat n'a pas tenté de se porter à la défense du point de vue adopté par la Cour d'appel à l'égard de la *common law*. Tout en prétendant que la *common law* demeure le substrat du *Labour Code*, position qu'il n'est pas nécessaire d'accepter ou de rejeter dans le présent pourvoi, il a fait valoir que la *common law* n'était pertinente à l'espèce que dans la mesure où on ne pouvait y trouver aucun pouvoir exprès de modifier unilatéralement une convention collective.

Je ne puis conclure à la pertinence de la *common law* en l'espèce. La Commission a traité de l'application de la *common law* précisément pour répondre à l'argument du syndicat selon lequel, à l'expiration d'une convention collective, les contrats individuels de travail redeviennent opérants. Le tribunal administratif a eu raison de rejeter cet argument pour le motif qu'il était incompatible avec l'arrêt de notre Cour *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, précité. Dans cet arrêt, le juge en chef Laskin avait conclu que les rapports employeur-employé régis par une convention collective supplantaient la *common law* en matière de contrat individuel de travail. Voici ce qu'il déclarait, aux pp. 726 et 727:

Ni cette loi [*The Mediation Services Act*, S.B.C. 1968, chap. 26], ni le *Labour Relations Act* ne pourraient être appliqués selon leurs termes si des principes de droit commun tels que la répudiation et la violation d'une disposition fondamentale pouvaient être invoqués à l'égard de conventions collectives qui ne sont pas encore échues et au regard desquelles l'obligation de négocier collectivement demeure.

Je ne puis voir pourquoi cette conclusion devrait se limiter aux cas où la convention collective continue d'être en vigueur. Le facteur clé, me semble-t-il, est l'obligation permanente des parties de négocier collectivement et de bonne foi. Tant que cette

as that obligation remains, then the tripartite relationship of union, employer and employee brought about by the Code displaces common law concepts. The termination of the collective agreement has no effect on the obligation of the parties to bargain in good faith imposed by s. 6. The union retains its certification as the representative of the employees whether a collective agreement is in force or not. The scheme of the *Labour Code*, requiring the union and the employer to bargain collectively as the expiry of a collective agreement approaches (ss. 62 and 63) does not leave any room for the operation of common law principles. To the extent the decision of the Court of Appeal relied on them in holding the decision of the Labour Relations Board to be unreasonable, I am of the opinion that the court erred.

The union submitted that the decision of the Board permitting the employer to alter terms and conditions of employment after unsuccessful bargaining towards a new agreement should be considered patently unreasonable because it is not expressly provided for in the Code or supported by implication from the scheme of the Code. Finding such a power, it maintained, would upset the balance of the labour relations legislation which offsets the union's right to strike against the employer's power to lock-out. The balance of the statute, it continued, would also be disturbed because the union has no countervailing or equivalent power. The union could not, for example, unilaterally decide that after expiry of the collective agreement a salary increase would take effect. Since the employer controls the payroll and manages the operation, such an attempt by the union to single-handedly alter the employment terms would simply be ignored by the employer.

It is not suggested that the Industrial Relations Council did not have the right to determine the existence of this power in the employer. This complaint was originally brought pursuant to s. 34(1)(g) of the *Labour Code* for a determination as to whether a collective agreement was in effect.

obligation subsiste, la relation tripartite qui existe entre le syndicat, l'employeur et l'employé en raison du Code supplante les principes de *common law*. L'expiration de la convention collective n'a aucun effet sur l'obligation des parties de négocier de bonne foi conformément à l'art. 6. Le syndicat conserve son accréditation comme représentant des employés, peu importe qu'une convention collective soit en vigueur ou non. Le régime juridique établi par le *Labour Code*, qui exige que le syndicat et l'employeur négocient collectivement à l'approche de l'expiration d'une convention collective (art. 62 et 63), ne laisse aucune place à l'application des principes de *common law*. J'estime que la Cour d'appel a commis une erreur dans la mesure où elle s'est fondée sur ces principes pour juger que la décision de la Commission était déraisonnable.

- a* Le syndicat a fait valoir que la décision de la Commission de permettre à l'employeur de modifier les conditions de travail après l'insuccès de négociations visant la signature d'une nouvelle convention devrait être considérée comme manifestement déraisonnable parce qu'elle n'est ni prévue expressément dans le Code ni justifiée implicitement par le régime du Code. Selon le syndicat, conclure à l'existence d'un tel pouvoir bouleverserait l'équilibre de la Loi en matière de relations de travail, où le droit du syndicat de déclencher la grève est contrebalancé par le droit de l'employeur de décréter le lock-out. Selon le syndicat, l'équilibre de la Loi serait également perturbé en ce que le syndicat ne dispose d'aucun pouvoir équivalent pour faire contrepoids. Ainsi, le syndicat ne pourrait pas décider unilatéralement, après l'expiration de la convention collective, de l'entrée en vigueur d'une augmentation salariale. Puisque c'est l'employeur qui contrôle la liste de paye et qui gère l'exploitation de l'entreprise, une telle tentative par le syndicat de modifier unilatéralement les conditions de travail serait tout simplement ignorée par l'employeur.
- b*
- c*
- d* Le syndicat a fait valoir que la décision de la Commission de permettre à l'employeur de modifier les conditions de travail après l'insuccès de négociations visant la signature d'une nouvelle convention devrait être considérée comme manifestement déraisonnable parce qu'elle n'est ni prévue expressément dans le Code ni justifiée implicitement par le régime du Code. Selon le syndicat, conclure à l'existence d'un tel pouvoir bouleverserait l'équilibre de la Loi en matière de relations de travail, où le droit du syndicat de déclencher la grève est contrebalancé par le droit de l'employeur de décréter le lock-out. Selon le syndicat, l'équilibre de la Loi serait également perturbé en ce que le syndicat ne dispose d'aucun pouvoir équivalent pour faire contrepoids. Ainsi, le syndicat ne pourrait pas décider unilatéralement, après l'expiration de la convention collective, de l'entrée en vigueur d'une augmentation salariale. Puisque c'est l'employeur qui contrôle la liste de paye et qui gère l'exploitation de l'entreprise, une telle tentative par le syndicat de modifier unilatéralement les conditions de travail serait tout simplement ignorée par l'employeur.
- e*
- f*
- g*
- h*
- i*

Le syndicat ne laisse pas entendre que la Commission n'avait pas le droit de conclure à l'existence de ce pouvoir chez l'employeur. Sa plainte, portée à l'origine en vertu de l'al. 34(1)g) du *Labour Code*, visait à faire trancher la question de savoir si une convention collective était en vigueur.

It logically follows that if the Council has the power to determine if a collective agreement is in force, it can also determine the labour relations consequences of a determination that a collective agreement has been terminated. It is no longer suggested that the collective agreement was not properly terminated. The question is simply as to the consequences of that termination.

Both the Board and the Court of Appeal relied on a passage from *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404 (Ont. C.A.), where Kelly J.A. described the position upon the termination of a collective agreement as follows, at p. 412:

... the accepted view appears to be that where, after the collective agreement has expired, the employee has continued to work for the employer and the employer has continued to accept the benefit of his services, there being no agreement to the contrary, and no other circumstances from which there may be implied terms and conditions of employment different from those set out in the collective agreement, the terms and conditions of the employment after expiry are to be implied and would be similar to those spelled out in the collective agreement which related directly to the individual employer-employee relationship. [Emphasis added.]

The Court of Appeal seems to have attached no importance to the words I have emphasized. It is only sensible that the terms and conditions formerly contained in a collective agreement be presumed to continue to govern the relationship, absent circumstances that would imply otherwise. The alternative to this, it is fair to say, would be chaos. However, denying to the employer the power within the context of a collective bargaining relationship to, subject to its duty to bargain in good faith, change the terms on which it will make employment available denies almost all effect to the termination clause agreed to by the parties. Instead of terminating the agreement in any real sense, it simply would signal the commencement of a new bargaining session, coupled with the threat of strikes or lock-outs. The position taken by Judson J. in *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] S.C.R. 609, at p. 624, that "When a collective agreement has expired, it is difficult to

Logiquement, il s'ensuit que si la Commission a le pouvoir de décider si une convention collective est en vigueur, elle peut également déterminer les conséquences qu'entraînera, sur le plan des relations de travail, une décision portant qu'une convention collective est échue. Le syndicat ne prétend plus qu'on a mis fin à la convention collective de façon inadéquate. La question porte tout simplement sur les conséquences de cette résiliation.

b

La Commission et la Cour d'appel se sont toutes deux fondées sur un extrait de l'arrêt *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404 (C.A. Ont.), dans lequel le juge Kelly décrit, à la p. 412, la situation à l'expiration d'une convention collective:

[TRADUCTION] ... l'opinion acceptée semble être la suivante: lorsqu'après l'expiration de la convention collective, l'employé a continué de travailler pour l'employeur et que l'employeur a continué d'accepter de bénéficier de ses services, en l'absence de toute convention contraire et en l'absence de toute autre circonstance permettant de déduire l'existence de conditions de travail différentes de celles qui étaient énoncées dans la convention collective, les conditions de travail après l'expiration s'apparentent implicitement à celles qui sont établies dans la convention collective portant directement sur la relation individuelle entre l'employeur et l'employé. [Je souligne.]

f

La Cour d'appel semble n'avoir accordé aucune importance au passage que j'ai souligné. Il n'est que raisonnable de présumer que les conditions établies antérieurement dans une convention collective continuent de régir la relation, en l'absence de toute indication contraire résultant des circonstances. Autrement, et il est juste de le dire, ce serait le chaos. Toutefois, le fait de nier à l'employeur, dans le cadre d'une relation de convention collective et sous réserve de son obligation de négocier de bonne foi, le pouvoir de modifier les conditions auxquelles il offrira du travail enlève presque tout effet à la clause de résiliation convenue entre les parties. Au lieu de mettre réellement un terme à la convention, ce geste indiquerait simplement le commencement d'une nouvelle séance de négociations, assortie de menaces de grève ou de lock-out. La position adoptée par le juge Judson dans l'arrêt *Canadian Pacific Railway Co. v. Zambri*, [1962] R.C.S. 609, à la p. 624,

j

see how there can be anything left to govern the employer-employee relationship" seems more satisfying. The relationship continues, of course, to be subject to the requirements contained in the appropriate statutory scheme.

While it is true that the Act does not expressly provide that the employer has the power contended for, it was not unreasonable for the Board to find that the power existed. Professor Weiler, the first Chairman of the Labour Relations Board of British Columbia and one of the drafters of the Code, discusses the issue of unilateral alteration as follows (Paul Weiler, *Reconcilable Differences* (1980), at pp. 65-66):

Suppose the employer cannot get an agreement from the union to change these requirements in a new contract. In that event, management is entitled to act unilaterally. It can simply post an announcement to its employees that it is reducing the price it will pay for labour and the amount of labour that it is going to use. That is what it means for management to exercise the rights of property and of capital; to be able to propose the terms upon which it will purchase labour for its operations.

What rights and resources do the employees and their union have in response? In essence, they have only the collective right to refuse to work on those terms, to withdraw their labour rather than to accept their employer's offer. That is what a strike consists of.

It was argued that the *Labour Code* as a whole was designed to balance the power of the employer and the union by balancing the right to strike against the right to lock-out. On this point, Professor Weiler writes as follows (p. 67):

A lockout is not the employer equivalent of a strike. As I have shown, the reciprocal employer lever is really the management prerogative to maintain or to change the terms and conditions which the employer will pay its employees who want to work in its operations. (A lock-out is usually the instrument of an employer association, an employer "union," which wants to defend itself against selective trade union strikes of its members.)

portant que [TRADUCTION] «Lorsqu'une convention collective est échue, on peut difficilement concevoir qu'il y ait autre chose qui régisse les rapports employeur-employé semble plus satisfaisante. Il va sans dire que les rapports continuent d'être assujettis aux exigences du régime légal approprié.

Même s'il est vrai que la Loi ne prévoit pas expressément que l'employeur a le pouvoir revendiqué en l'espèce, il n'était pas déraisonnable pour la Commission de conclure à l'existence de ce pouvoir.

Le professeur Weiler, premier président de la Labour Relations Board of British Columbia et l'un des rédacteurs du Code, traite ainsi de la question de la modification unilatérale (Paul Weiler, *Reconcilable Differences* (1980), aux pp. 65 et 66):

[TRADUCTION] Supposons que l'employeur ne peut obtenir du syndicat l'approbation requise pour modifier ces exigences dans un nouveau contrat. En pareil cas, la direction a le droit d'agir unilatéralement. Elle peut afficher simplement un avis à ses employés portant qu'elle réduit le prix qu'elle est prête à payer en échange du travail et le personnel qu'elle emploiera. Voilà ce que signifie, pour la direction, l'exercice des droits de propriété sur les biens et le capital: être en mesure de proposer les conditions auxquelles elle achètera le travail pour son exploitation.

f Quels sont les droits et les ressources concomitants des employés et de leur syndicat? Ils se résument essentiellement au droit collectif de refuser de travailler à ces conditions, de retirer leurs services plutôt que d'accepter l'offre de leur employeur. Voilà en quoi consiste la grève.

On a prétendu que le *Labour Code* dans son ensemble était conçu pour équilibrer le pouvoir de l'employeur et celui du syndicat en faisant en sorte

h que le droit à la grève contrebalance le droit au lock-out. À cet égard, le professeur Weiler écrit (p. 67):

[TRADUCTION] Le lock-out n'est pas l'équivalent d'une grève pour l'employeur. Comme je l'ai déjà montré, le levier concomitant de l'employeur est en réalité la prérogative de la direction de maintenir ou de modifier les conditions auxquelles l'employeur payera les employés qui veulent travailler pour son entreprise. (Le lock-out est habituellement l'outil dont dispose une association d'employeurs, ou un «syndicat» d'employeurs, pour se défendre contre les grèves sélectives de ses employés syndiqués.)

Two further considerations support the view that it was not unreasonable to find that the employer has the power to alter the terms and conditions on which he will make employment available. First, the experience of other jurisdictions shows that allowing the employer this power will not have a catastrophic effect or upset the delicate balance of power between the union and the employer. Put another way, the experience of other jurisdictions does not show that the power of unilateral alteration introduces any unfairness into the bargaining relationship. Nothing was advanced to support the view that a denial of this power is an essential element of an effective labour relations regime. Secondly, the power to change the terms of employment once an agreement has expired and the parties have been unable to agree can be inferred from the existence of provisions in the Code which limit the circumstances in which unilateral changes can be made.

No Canadian labour relations legislation grants an employer explicit power to unilaterally change terms and conditions of employment. Rather, the different jurisdictions have either declared that it shall be an unfair labour practice to effect such changes without first bargaining collectively in respect of those changes or unless a strike or lock-out has occurred (see *Labour Relations Act*, R.S.M. 1987, c. L-10, s. 10(4); *The Trade Union Act*, R.S.S. 1978, c. T-17, s. 11(1)(m)) or have placed limits on the circumstances upon which such changes can be made. Thus, in the majority of jurisdictions an employer is prohibited from effecting changes until a strike or lock-out has or could occur; see *Labour Relations Code*, R.S.A. 1988, c. L-1.2, s. 145; *Labour Code*, R.S.Q. 1977, c. C-27, s. 59; *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 50, 89; or until the parties have bargained collectively and failed to reach an agreement and a conciliator or mediator has either been unable to resolve the dispute or has not been appointed; see *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, s. 79; *Industrial Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-4, s. 35(2); *Labour Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. L-1, s. 23; *Labour Relations Act*, S.N. 1977, c. 64, s. 74; *Trade Union Act*, S.N.S. 1972, c. 19, s. 33. While none of these statutes exactly parallels

Deux autres facteurs établissent le point de vue selon lequel il n'était pas déraisonnable de conclure que l'employeur a le pouvoir de modifier les conditions auxquelles il offre du travail. En premier lieu, l'expérience d'autres provinces montre que le fait d'accorder ce pouvoir à l'employeur n'a pas d'effet catastrophique ni ne perturbe l'équilibre fragile des pouvoirs du syndicat et de l'employeur. En d'autres termes, l'expérience vécue dans d'autres provinces ne montre pas que le pouvoir d'apporter des modifications unilatérales crée de l'injustice dans la relation de négociation. Aucun argument n'a été soumis à l'appui de l'opinion selon laquelle le déni de ce pouvoir est essentiel à l'existence d'un régime efficace de relations du travail. En second lieu, le pouvoir de modifier les conditions de travail, après l'expiration d'une convention et devant l'impossibilité pour les parties de s'entendre, peut se déduire de l'existence de dispositions du Code limitant les circonstances dans lesquelles des modifications unilatérales peuvent être apportées.

Aucune loi canadienne en matière de relations du travail n'accorde expressément à l'employeur le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions de travail. Les diverses provinces ont plutôt soit déclaré que le fait d'apporter de telles modifications, sans que celles-ci n'aient fait préalablement l'objet de négociations collectives ou sans qu'il y ait eu grève ou lock-out, constituait une pratique déloyale de travail (voir *Loi sur les relations de travail*, L.R.M. 1987, chap. L-10, par. 10(4); *The Trade Union Act*, R.S.S. 1978, chap. T-17, al. 11(1)m)), soit limité les circonstances dans lesquelles de telles modifications peuvent être apportées. Ainsi, dans la majorité des provinces, l'employeur ne peut apporter des modifications avant qu'une grève ou un lock-out ne soient ou ne puissent être déclenchés (voir *Labour Relations Code*, R.S.A. 1988, chap. L-1.2, art. 145; *Code du travail*, L.R.Q. 1977, chap. C-27, art. 59; *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chap. L-2, art. 50 et 89), ou avant que les parties n'aient négocié collectivement sans pouvoir s'entendre et qu'un conciliateur ou un médiateur n'ait été incapable de résoudre le différend ou n'ait été désigné (voir *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, chap. 228, art. 79; *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, chap. I-4, par. 35(2); *Labour Act*,

the British Columbia *Labour Code*, much can be drawn from the fact that no jurisdiction has found it necessary to expressly permit an employer to unilaterally alter terms of employment, and implicitly all other jurisdictions allow it, albeit with some limitations. See also *International Association of Machinists and Aerospace Workers v. Air Canada*, unreported decision of the C.L.R.B. released January 18, 1988; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Locals 454 and 480* (1985), 11 CLRBR (NS) 68.

R.S.P.E.I. 1974, chap. L-1, art. 23; *Labour Relations Act*, S.N. 1977, chap. 64, art. 74; *Trade Union Act*, S.N.S. 1972, chap. 19, art. 33.) Même si aucune de ces lois ne correspond exactement au *a Labour Code* de la Colombie-Britannique, il est très révélateur qu'aucune province n'a jugé nécessaire de permettre expressément à un employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail, et que toutes les autres provinces le permettent implicitement, quoique sous certaines réserves. Voir également *Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique c. Air Canada*, décision inédite du C.C.R.T. rendue le 18 janvier 1988; *Canada Safeway Ltd. v. Retail, Wholesale and Department Store Union, Locals 454 and 480* (1985), 11 CLRBR (NS) 68.

The American authorities provide further support for the approach taken by the Labour Relations Board, and cannot be dismissed as cursorily as was done by the Court of Appeal. The relevant American statute is the *National Labour Relations Act*, as amended, 29 U.S.C., particularly ss. 8(a)(5) and 9(a) which provide that it shall be an unfair labour practice to refuse to bargain collectively with the union, and that the union shall be the exclusive bargaining agent of the employees. In this the American legislation is broadly similar to many of the Canadian statutes. Though no express power of alteration exists, subject to limitations relating to the obligation to bargain in good faith with the union, it is clear that an employer does not violate the Act by making unilateral changes that are reasonably comprehended within the pre-impasse negotiating framework; see *American Federation of Television and Radio Artists v. N.L.R.B.*, 395 F.2d 622 (D.C. 1968); *Atlas Metal Parts Co. v. N.L.R.B.*, 660 F.2d 304 (7th Cir. 1981); *American Ship Bldg. Co. v. Labor Board*, 380 U.S. 300 (1965), at p. 316; *N.L.R.B. v. Cone Mills Corp.*, 373 F.2d 595 (4th Cir. 1967). The Court of Appeal rejected reliance on these cases because the issue facing the American courts was whether the employer had committed an unfair labour practice. The Labour Relations Board derived guidance from these cases as showing that such a power is not inconsistent with effective labour relations. The exercise of this power is moderated by the obligation imposed in s. 6 to bargain in good faith. It is not unreasonable for *d* La jurisprudence américaine apporte un appui supplémentaire au point de vue adopté par la Commission et elle ne saurait être écartée aussi rapidement que l'a fait la Cour d'appel. La loi américaine pertinente est la *National Labour Relations Act*, modifiée, 29 U.S.C., et tout particulièrement le sous-al. 8a(5) et l'al. 9a qui prévoient que le refus de négocier collectivement avec le syndicat constitue une pratique déloyale de travail et que le syndicat est l'agent négociateur exclusif des employés. À cet égard, la loi américaine ressemble dans ses grandes lignes à bon nombre de lois canadiennes. Même si on n'y retrouve aucun pouvoir exprès d'apporter des modifications, il ressort clairement que, sous réserve des limites relatives à l'obligation de négocier de bonne foi avec le syndicat, l'employeur ne contrevient pas à la loi s'il apporte des modifications unilatérales qui sont raisonnablement comprises dans le cadre des négociations engagées avant l'impasse; voir *American Federation of Television and Radio Artists v. N.L.R.B.*, 395 F.2d 622 (D.C. 1968); *Atlas Metal Parts Co. v. N.L.R.B.*, 660 F.2d 304 (7th Cir. 1981); *American Ship Bldg. Co. v. Labor Board*, 380 U.S. 300 (1965), à la p. 316; *N.L.R.B. v. Cone Mills Corp.*, 373 F.2d 595 (4th Cir. 1967). La Cour d'appel a conclu qu'il ne fallait pas se fonder sur ces décisions parce que la question que les tribunaux américains devaient trancher était de savoir si l'employeur s'était livré à une pratique déloyale de travail. La Commission s'est inspirée de ces *e* f g h i j

the Board to determine that this power can be tempered by that duty.

The British Columbia legislation expressly provides for two statutory freeze periods. The applicable provisions read:

**51.** (1) Where an application for certification is pending, a trade union or person affected by the application shall not declare or engage in a strike, an employer shall not declare a lockout, and an employer shall not increase or decrease rates of pay, or alter a term or condition of employment of the employees affected by the application, without the board's written permission.

**61.** (1) Where the board certifies a trade union as bargaining agent for employees in a unit and no collective agreement is in force,

(c) the employer shall not increase or decrease the rate of pay of an employee in the unit or alter another term or condition of employment until

(i) 4 months after the board has certified the trade union as bargaining agent for the unit; or

(ii) a collective agreement is executed, whichever occurs first.

These sections provide statutory protection to the union at a time when it would be particularly vulnerable to management initiatives designed to weaken or destabilize it. The employer is expressly prohibited from pursuing a course of action it would otherwise be able to pursue, subject of course to the unfair labour practice provisions of the Code. The scheme of the Code is such that it prohibits certain courses of action. The Board came to the conclusion that what is not prohibited by either the wording or the policy of the statute is permitted. Counsel for the union was unable to persuade me that this is an unreasonable approach. Clearly the legislature could have pro-

décisions pour montrer qu'un tel pouvoir n'est pas incompatible avec l'existence de relations de travail efficaces. L'exercice de ce pouvoir est tempéré par l'obligation de négocier de bonne foi imposée à l'art. 6. Il n'est pas déraisonnable pour la Commission de déterminer que ce pouvoir peut être tempéré par cette obligation.

La loi en vigueur en Colombie-Britannique prescrit expressément deux périodes de gel des conditions de travail. Les dispositions pertinentes portent:

[TRADUCTION] **51.** (1) Lorsqu'une demande d'accréditation a été présentée, le syndicat ou la personne visée par la demande ne peut déclencher ou engager une grève, ni l'employeur déclarer un lock-out, augmenter ou diminuer les taux de rémunération, ou modifier une condition de travail des employés touchés par la demande, sans avoir préalablement obtenu la permission écrite de la commission.

**61.** (1) Lorsque la commission accorde au syndicat l'accréditation à titre d'agent négociateur des employés d'une unité et qu'aucune convention collective n'est en vigueur,

c) l'employeur ne peut augmenter ni diminuer le taux de rémunération d'un employé de l'unité ni modifier une autre condition de travail avant

(i) l'expiration d'une période de quatre mois suivant l'accréditation, par la Commission, du syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité; ou

(ii) la signature d'une convention collective.

selon la première de ces éventualités.

Ces dispositions accordent au syndicat une protection à un moment où celui-ci serait particulièrement vulnérable à des mesures adoptées par la direction pour l'affaiblir ou le déstabiliser. L'employeur est expressément empêché d'agir comme il lui serait autrement loisible de le faire sous réserve évidemment des dispositions du Code en matière de pratiques déloyales de travail. Le régime du Code interdit certaines lignes de conduite. La Commission a conclu que ce qui n'est pas interdit par la lettre ou l'esprit de la loi est permis. L'avocat du syndicat n'a pas réussi à me convaincre qu'il s'agit là d'un point de vue déraisonnable. Il ne fait aucun doute que le législateur aurait pu interdire à

hibited an employer from exercising this power. We were not directed to any legislation where such a prohibition, other than for a limited period of time, exists. In all these circumstances, it will be clear that I must respectfully disagree with the reasoning of the Court of Appeal.

#### Standing of the Industrial Relations Council

The union argued that the Industrial Relations Council, having had the opportunity in two lengthy sets of reasons to offer a rational basis for its conclusion, has no standing to make submissions before this Court in support of the reasonableness of its decision. It takes the position that while the Board could legitimately show that it had jurisdiction to embark upon the enquiry it did, a point the union concedes in any event, it cannot argue that it has not subsequently lost that jurisdiction through a patently unreasonable decision. With respect, I cannot accept this argument. In my view, the Industrial Relations Council has standing before this Court to make submissions not only explaining the record before the Court, but also to show that it had jurisdiction to embark upon the inquiry and that it has not lost that jurisdiction through a patently unreasonable interpretation of its powers.

In *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, Estey J., for a unanimous Court, commented on the right of an administrative tribunal to make submissions before the Court. In that case, the *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, s. 65, conferred on the Public Utilities Board a specific right to be heard on the argument of any appeal from its decisions, but by implication in s. 63(2), it was precluded from bringing an appeal. In these circumstances, Estey J. stated at pp. 708-9:

The Board has a limited status before the Court, and may not be considered as a party, in the full sense of that term, to an appeal from its own decisions. In my view, this limitation is entirely proper. This limitation was no doubt consciously imposed by the Legislature in

l'employeur l'exercice de ce pouvoir. Or, on ne nous a présenté aucune loi prévoyant une telle interdiction, si ce n'est pour une période limitée. Compte tenu de toutes ces circonstances, je ne puis qu'exprimer respectueusement mon désaccord avec le raisonnement de la Cour d'appel.

#### L'Industrial Relations Council a-t-il qualité pour agir?

*b* Le syndicat a prétendu que parce que l'Industrial Relations Council («le Conseil») a eu la possibilité, dans deux longs exposés de ses motifs, de donner un fondement rationnel à sa conclusion, il n'a pas qualité pour présenter devant notre Cour des arguments à l'appui du caractère raisonnable de sa décision. Le syndicat fait valoir que si la Commission pouvait légitimement démontrer qu'elle avait compétence pour ouvrir l'enquête qu'elle a ouverte, ce qu'il concède de toute façon, elle ne peut faire valoir qu'elle n'a pas subseqemment perdu cette compétence en rendant une décision manifestement déraisonnable. En toute déférence, je ne puis accepter cet argument. À mon avis, le Conseil a qualité pour agir devant notre Cour afin d'y présenter des arguments non seulement pour lui expliquer le dossier dont elle est saisie, mais également pour montrer qu'il avait compétence pour ouvrir l'enquête et qu'il n'a pas perdu cette compétence en raison d'une interprétation manifestement déraisonnable de ses pouvoirs.

*g* Dans l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S 684, le juge Estey, s'exprimant au nom de la Cour à l'unanimité, a fait des observations sur le droit d'un tribunal administratif de présenter des arguments devant la Cour. Dans cette affaire, la *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302, art. 65, conférait à la Public Utilities Board le droit spécifique d'être entendue au cours de tout appel interjeté contre ses décisions; toutefois, par l'effet implicite du par. 63(2), la Commission ne pouvait interjeter appel. Compte tenu de ces circonstances, le juge Estey déclare ce qui suit, aux pp. 708 et 709:

*j* La Commission a un rôle limité devant la Cour et elle ne peut pas être considérée comme une partie, au sens plein du terme, dans les procédures d'appel de ses propres décisions. J'estime cette restriction tout à fait justifiée. Le législateur l'a sans aucun doute consciemment imposé

order to avoid placing an unfair burden on an appellant who, in the nature of things, must on another day and in another cause again submit itself to the rate fixing activities of the Board. It also recognizes the universal human frailties which are revealed when persons or organizations are placed in such adversarial positions.

In that case, the Board had presented "detailed and elaborate arguments" in support of the merits of its decision. Estey J., at p. 709, commented:

Such active and even aggressive participation can have no other effect than to discredit the impartiality of an administrative tribunal either in the case where the matter is referred back to it, or in future proceedings involving similar interests and issues or the same parties. The Board is given a clear opportunity to make its point in its reasons for its decision, and it abuses one's notion of propriety to countenance its participation as a full-fledged litigant in this Court, in complete adversarial confrontation with one of the principals in the contest before the Board itself in the first instance.

In these circumstances, the tribunal is limited to an explanatory role and "to the issue of its jurisdiction to make the order in question".

Estey J. then, however, limited the meaning of jurisdiction so as not to "include the transgression of the authority of a tribunal by its failure to adhere to the rules of natural justice". He continued (p. 710):

In such an issue, when it is joined by a party to proceedings before that tribunal in a review process, it is the tribunal which finds itself under examination. To allow an administrative board the opportunity to justify its action and indeed to vindicate itself would produce a spectacle not ordinarily contemplated in our judicial traditions.

At first sight, this may seem to conflict with Lamer J.'s comments in *Bibeault v. McCaffrey*, [1984] 1 S.C.R. 176, at p. 191, that:

... an infringement of the *audi alteram partem* rule in the case at bar postulates a patently unreasonable interpretation of s. 32 L.C. Such an interpretation by the commissioners, the judge or the Labour Court would in itself be an excess of jurisdiction of the kind recognized

sée dans le but d'éviter de mettre un fardeau injuste sur les épaules d'un appelant qui, par la nature des choses, devra éventuellement retourner devant la Commission et se soumettre de nouveau à ses procédures de détermination des tarifs. Cette restriction offre également une protection contre les défaillances humaines qui entrent en jeu lorsque des personnes ou des organismes se retrouvent ainsi en situation de conflit.

*b* Dans cette affaire, la Commission avait présenté «une argumentation détaillée et approfondie» à l'appui du bien-fondé de sa décision. Le juge Estey fait observer ceci, à la p. 709:

*c* Une participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties. La Commission a tout le loisir de s'expliquer dans ses motifs de jugement et elle a enfreint de façon inacceptable la réserve dont elle aurait dû faire preuve lorsqu'elle a participé aux procédures comme partie à part entière, en opposition directe à une partie au litige dont elle avait eu à connaître en première instance.

*e* Dans ces circonstances, le rôle du tribunal administratif se limite à la présentation d'explications et «à la seule question de la compétence pour rendre l'ordonnance contestée».

*f* Le juge Estey a toutefois limité le sens de la notion de compétence en précisant que celle-ci «n'inclut pas la transgression du pouvoir d'un tribunal par l'inobservation des règles de justice naturelle». Il ajoute, à la p. 710:

*g* Dans un tel cas, lorsqu'une partie aux procédures devant ce tribunal est également partie aux procédures de révision, c'est le tribunal lui-même qui fait l'objet de l'examen. Accorder au tribunal administratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués.

*i* À première vue, ce passage peut sembler contraire aux observations du juge Lamer dans l'arrêt *Bibeault c. McCaffrey*, [1984] 1 R.C.S. 176, à la p. 191:

*j* ... une contravention à la règle *audi alteram partem* postule en l'espèce une interprétation manifestement déraisonnable de l'art. 32 C.T. Or, une telle interprétation, par les commissaires, le juge ou le Tribunal du travail, serait en soi un excès de juridiction de la nature

by the above-cited decisions of this Court as conferring on the [commissioners] the necessary interest (*locus standi*) to be appellants.

There is, however, no conflict between these two decisions if it is recognized that the right to be heard was, in that case, a statutory right, and the issue for decision by the Labour Commissioners was as to the scope of that right. It is not every case in which a denial of natural justice will flow from a patently unreasonable interpretation of a statute. In the latter case, however, the administrative tribunal will be able to make certain limited submissions.

In *British Columbia Government Employees' Union v. Industrial Relations Council* (unreported, B.C.C.A., May 24, 1988), the British Columbia Court of Appeal held that the Industrial Relations Council had the right to make the submissions that the court below had erred in substituting its judgment for that of the Industrial Relations Council, and that the court erred in finding the Council's interpretation of the Act to be patently unreasonable. In the course of his judgment, Taggart J.A. for the court made the following statement with which I am in complete agreement, at p. 13:

The traditional basis for holding that a tribunal should not appear to defend the correctness of its decision has been the feeling that it is unseemly and inappropriate for it to put itself in that position. But when the issue becomes, as it does in relation to the patently unreasonable test, whether the decision was reasonable, there is a powerful policy reason in favour of permitting the tribunal to make submissions. That is, the tribunal is in the best position to draw the attention of the court to those considerations, rooted in the specialized jurisdiction or expertise of the tribunal, which may render reasonable what would otherwise appear unreasonable to someone not versed in the intricacies of the specialized area. In some cases, the parties to the dispute may not adequately place those considerations before the court, either because the parties do not perceive them or do not regard it as being in their interest to stress them.

Before this Court, the Industrial Relations Council confined its submissions to two points. It

de ceux que les décisions précitées de cette Cour reconnaissent comme conférant à ceux-ci l'intérêt voulu (*locus standi*) pour se porter appellants.

a Il n'y a toutefois aucun conflit entre ces deux arrêts si l'on reconnaît que le droit d'être entendu était dans cette affaire un droit prévu par la loi et que la question soumise à la décision des commissaires avait trait à la portée de ce droit. Ce n'est b pas dans tous les cas qu'un déni de justice naturelle découle d'une interprétation manifestement déraisonnable d'une loi. Dans ce dernier cas toutefois, le tribunal administratif peut présenter certains arguments limités.

Dans l'arrêt *British Columbia Government Employees' Union v. Industrial Relations Council* (inédit, C.A.C.-B., 24 mai 1988), la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué que l'Industrial Relations Council avait le droit de faire valoir que la cour d'instance inférieure avait commis une erreur en substituant son jugement à celui du Conseil et en concluant que l'interprétation donnée à la loi par le Conseil était manifestement déraisonnable. Dans les motifs du jugement qu'il a prononcés pour la cour, le juge Taggart fait la déclaration suivante, avec laquelle je suis parfaitement d'accord, à la p. 13:

f [TRADUCTION] Le fondement traditionnel de la notion selon laquelle un tribunal administratif ne devrait pas comparaître pour défendre le bien-fondé de sa décision est l'impression qu'il serait malséant et déplacé pour lui de se mettre dans cette position. Mais lorsque le g point en litige devient, notamment en relation avec le critère de l'interprétation manifestement déraisonnable, la question de savoir si la décision était raisonnable, il existe une raison de principe impérieuse de permettre au tribunal de présenter des arguments. En effet, le tribunal h est le mieux placé pour attirer l'attention de la cour sur les considérations, enracinées dans la compétence ou les connaissances spécialisées du tribunal, qui peuvent rendre raisonnable ce qui autrement paraîtrait déraisonnable à quelqu'un qui n'est pas versé dans les complexités de ce domaine spécialisé. Il peut arriver, dans certains cas, que les parties au différend ne présentent pas adéquatement ces considérations à la cour, soit parce qu'elles n'en perçoivent pas l'importance, soit parce qu'elles estiment ne pas avoir intérêt à le faire.

j Devant notre Cour, le Conseil a limité son argumentation à deux points. Il a tout d'abord pré-

first argued that the Court of Appeal erred in applying the wrong standard of review to the decision of the Board. It submitted that the Court of Appeal reviewed for correctness instead of for reasonableness. As I have already indicated, I agree that the Court of Appeal erred in adopting such an approach. The second branch of the Council's submissions was to show that the Board had considered each of the union's submissions before it, and had given reasoned, rational rejections to each of the arguments. The argument before us emphasized that the Council had made a careful review of the relevant authorities and had made a decision that was within its exclusive jurisdiction. At no point did it argue that the decision of the Board was correct. Rather it argued that it was a reasonable approach for the Board to adopt. The Council had standing to make all these arguments, and in doing so it did not exceed the limited role the Court allows an administrative tribunal in judicial review proceedings.

tendu que la Cour d'appel avait commis une erreur en appliquant la mauvaise norme de contrôle à la décision de la Commission. Il a prétendu que la Cour d'appel avait examiné la justesse de cette décision plutôt que son caractère raisonnable. Comme je l'ai déjà indiqué, je reconnaissais que la Cour d'appel a commis une erreur en procédant ainsi. Le deuxième volet de l'argumentation du Conseil consistait à montrer que la Commission avait étudié chacun des moyens présentés par le syndicat et qu'elle avait donné des motifs raisonnés et rationnels pour les rejeter tous. Dans l'argumentation qui nous a été soumise, on a souligné que le Conseil avait procédé à un examen attentif des décisions pertinentes et qu'il avait rendu une décision qui relevait de sa compétence exclusive. Il n'a en aucun temps prétendu que la décision de la Commission était juste. Il a plutôt prétendu qu'il s'agissait d'une façon de procéder raisonnable pour la Commission. Le Conseil avait qualité pour présenter tous ces moyens et, ce faisant, il n'a pas excédé le rôle limité que la Cour accorde à un tribunal administratif dans des procédures de contrôle judiciaire.

### Disposition

I would allow the appeal and restore the order of the Industrial Relations Council in so far as it relates to Paccar and CAIMAW. Paccar shall have its costs, but no order as to costs is made with respect to the Industrial Relations Council.

The reasons of Lamer and Sopinka JJ. were delivered by

SOPINKA J.—I have had the benefit of reading the reasons for judgment prepared in this appeal by Justice Wilson, Justice La Forest, and Justice L'Heureux-Dubé, and I am in agreement with La Forest J. that the appeal must be allowed. My route in arriving at this conclusion differs in an important respect from my colleague's, and it is thus necessary for me to set out my approach to the matter.

While I agree generally with La Forest J. on the principles underlying the scope and standard of review of labour board decisions, I cannot agree that it is always necessary for the reviewing court

### Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir l'ordonnance de l'Industrial Relations Council en ce qui a trait à Paccar et à CAIMAW. Paccar a droit à ses dépens, mais il n'y a aucune adjudication de dépens à l'égard de l'Industrial Relations Council.

Version française des motifs des juges Lamer et Sopinka rendus par

LE JUGE SOPINKA—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement rédigés en l'espèce par les juges Wilson, La Forest et L'Heureux-Dubé, et je suis d'accord avec le juge La Forest pour dire que le pourvoi doit être accueilli. J'arrive à cette conclusion par une démarche qui diffère sous un aspect important de celle de mon collègue, et il m'est donc nécessaire d'exposer ma conception de l'affaire.

Bien que je soit généralement d'accord avec le juge La Forest sur les principes qui sous-tendent la portée et la norme de contrôle des décisions d'une commission des relations du travail, je ne puis

to ignore its own view of the merits of the decision under review. Any adjudication upon the reasonableness of a decision must involve an evaluation of the merits. Reasonableness is not a quality that exists in isolation. When a court says that a decision under review is "reasonable" or "patently unreasonable" it is making a statement about the logical relationship between the grounds of the decision and premises thought by the court to be true. Without the reference point of an opinion (if not a conclusion) on the merits, such a relative statement cannot be made.

I share La Forest J.'s opinion of the importance of curial deference in the review of specialist tribunals' decisions. But, in my view, curial deference does not enter the picture until the court finds itself in disagreement with the tribunal. Only then is it necessary to consider whether the error (so found) is within or outside the boundaries of reasonableness. The test is, as La Forest J. points out, citing *Blanchard v. Control Data Canada Ltd.*, [1984] 2 S.C.R. 476, a "severe test". But even here an appreciation of the merits is not irrelevant. Lamer J., speaking for himself and McIntyre J. in *Blanchard*, stated at pp. 494-95:

... though all errors do not lead to unreasonable findings, every unreasonable finding results from an error (whether of law, fact, or a combination of the two), which is unreasonable.

So long as the court is satisfied with the correctness of the tribunals' decision, any reference to reasonableness is superfluous.

Concerning the merits of the present case, I can be brief, since this ground has been substantially covered by La Forest J. in finding that the Board's decision was "not unreasonable". I am of the view that the Board's decision is consistent with the *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, which expressly provides for "freezes" in employment

accepter qu'il est toujours nécessaire que le tribunal d'examen ne tienne aucun compte de sa propre opinion sur le fond de la décision faisant l'objet du contrôle. Toute décision sur le caractère raisonnable d'une décision doit comporter une appréciation du fond. Le caractère raisonnable n'existe pas dans l'absolu. Quand un tribunal judiciaire dit que la décision faisant l'objet d'un examen est «raisonnable» ou «manifestement déraisonnable», il fait une affirmation au sujet de la relation logique qui existe entre les motifs de la décision et les prémisses qu'il a estimées exactes. Sans le point de référence que constitue une opinion (sinon une conclusion) sur le fond, on ne peut faire pareille affirmation relative.

Je partage l'opinion du juge La Forest quant à l'importance que revêt la retenue judiciaire dans le contrôle des décisions de tribunaux spécialisés. À mon avis cependant, la retenue judiciaire n'entre en jeu que si la cour de justice est en désaccord avec le tribunal administratif. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il est nécessaire de se demander si l'erreur (ainsi découverte) est raisonnable ou déraisonnable. Comme l'affirme le juge La Forest, en citant l'arrêt *Blanchard c. Control Data Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. 476, le critère constitue un «test sévère». Mais même ici une appréciation du fond n'est pas sans pertinence. S'exprimant en son propre nom et en celui du juge McIntyre, le juge Lamer affirme dans l'arrêt *Blanchard*, à la p. 495:

g ... si toutes les erreurs n'aboutissent pas à des déterminations déraisonnables, toute détermination déraisonnable résulte d'une erreur (de droit, de fait, et d'une combinaison des deux, peu importe) qui, elle, est déraisonnable.

<sup>h</sup> Du moment que la cour de justice est convaincue de la justesse de la décision du tribunal administratif, toute mention du caractère raisonnable est superflue.

<sup>i</sup> Quant au fond de la présente affaire, je puis être bref puisque le juge La Forest a traité essentiellement de ce point quand il a conclu que la décision de la Commission «n'était pas déraisonnable». Je suis d'avis que la décision de la Commission est compatible avec le *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, chap. 212, qui prévoit expressément un «gel» des

conditions in some circumstances, though not those with which we are concerned here (see ss. 51 and 61). Moreover, the Board's decision is consistent with the contractual expectations of the parties, since the insertion of the termination clause would have been meaningless if the terms of the collective agreement were held to persist indefinitely, or until a new collective agreement is concluded.

The Board concluded that the duty to bargain in good faith prevented the employer from altering the terms of the collective agreement until an impasse was reached. Thereafter, the employer reverted to its right to change these terms because no collective agreement was in force, nor was the employer bound by any ordinary contract. This result is summed up in the following statement:

The B.C. Legislature has not enacted a statutory freeze covering the period after the expiry of a collective agreement, with the result that the employer's authority to make unilateral alterations to terms and conditions of employment is left limited only by his duty to bargain in good faith.

In this respect, the Board's decision accords with the rule that a legislature is presumed not to depart from the general system of the law without expressing its intention to do so: *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. v. T. Eaton Co.*, [1956] S.C.R. 610, at p. 614.

In dealing with labour and other remedial legislation, this rule must be tempered by the rule of statutory construction that requires that such legislation be given a liberal construction. Accordingly, the legislation is not to be "whittled to a minimum" or given a narrow interpretation in the face of the expressed will of the legislature: *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 v. White Lunch Ltd.*, [1966] S.C.R. 282, at p. 292. The *Labour Code*, notwithstanding the use of the word, is not a code in the true civil law sense. It does not purport to totally exclude the general law. Accordingly, in respect of some matters, it is silent. This lacuna cannot be filled by any amount of liberal construction short of out-and-out judicial legislation.

conditions de travail dans certaines circonstances, bien que non dans celles dont il est question en l'espèce (voir les art. 51 et 61). En outre, la décision de la Commission est compatible avec les attentes des parties sur le plan contractuel puisque l'insertion de la clause de résiliation n'aurait eu aucun sens si on avait jugé que les conditions de la convention collective subsistaient indéfiniment ou jusqu'à la signature d'une nouvelle convention collective.

La Commission a conclu que l'obligation de négocier de bonne foi empêchait l'employeur de modifier les conditions de la convention collective à moins d'une impasse. Par la suite, l'employeur retourna à son droit de modifier ces conditions parce qu'aucune convention collective n'était en vigueur et qu'il n'était lié par aucun contrat ordinaire. Ce résultat est résumé dans l'affirmation suivante:

[TRADUCTION] L'assemblée législative de la Colombie-Britannique n'a pas adopté un gel visant la période qui suit l'expiration d'une convention collective, de sorte que le pouvoir de l'employeur de modifier unilatéralement les conditions de travail n'est limité que par son obligation de négocier de bonne foi.

À cet égard, la décision de la Commission est conforme à la règle selon laquelle on doit présumer que le législateur s'écarte du régime général de la loi que s'il a exprimé son intention de le faire: *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. v. T. Eaton Co.*, [1956] R.C.S. 610, à la p. 614.

Quand il est question d'une loi en matière de travail ou d'une autre mesure législative réparatrice, cette règle doit être adoucie par la règle d'interprétation législative qui exige que cette mesure législative reçoive une interprétation libérale. Par conséquent, la mesure législative ne doit pas être [TRADUCTION] «réduite au minimum» ni recevoir une interprétation stricte face à la volonté exprimée par le législateur: *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 v. White Lunch Ltd.*, [1966] R.C.S. 282, à la p. 292. Le *Labour Code*, malgré l'emploi de ce terme, n'est pas un véritable code au sens du droit civil. Il n'a pas pour objet d'exclure totalement le droit général. Par conséquent, il est silencieux à l'égard de certains sujets. Cette lacune ne

Rather, the general law applies to fill the void. In common law jurisdictions, this is the common law. In *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573, at p. 589, McIntyre J. stated:

I am aware that the labour relations of the appellants are governed by the *Canada Labour Code*. However, since the *Canada Labour Code* is silent on the question of picketing, the common law applies, in this case the common law of British Columbia . . .

The effect of the Board's decision is that, while the springing up of individual contracts of employment on the expiry of the collective agreement would be inconsistent with the statutory scheme of collective bargaining, the right of the employer to change the terms and conditions of employment in the absence of any agreement, collective or otherwise, is not. This result conforms with the principles referred to above and is the correct result. It is, therefore, not necessary to consider whether the decision was reasonable, or, much less, patently unreasonable.

I would therefore dispose of the appeal as proposed by La Forest J.

The following are the reasons delivered by

**WILSON J. (dissenting)**—I have had the advantage of reading the reasons of both Justice La Forest and Justice L'Heureux-Dubé and, while I agree with the result arrived at by L'Heureux-Dubé J., I reach it by somewhat different reasons.

I am in agreement with my colleague, La Forest J., as to the broad scope of the principle of curial deference to the decisions of administrative tribunals such as labour relations boards because of their special expertise. I also agree with him that s. 27 of the *Labour Code* of British Columbia is not, as such, "a jurisdiction limiting provision upon the interpretation of which the Board cannot err without being subject to judicial review". I do believe, however, that a decision of the Board which meets what La Forest J. calls the "severe test" of being "patently unreasonable" is not protected by the principle of curial deference. The principle does

saurait être comblée par une interprétation libérale sans que cela constitue du droit prétorien outrancier. C'est plutôt le droit général qui s'applique pour combler le vide. Dans les ressorts de *common law*, c'est la *common law*. Dans l'arrêt *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573, le juge McIntyre affirme, à la p. 589:

Je suis conscient que les relations de travail des appellants sont régies par le *Code canadien du travail* dans la mesure où il s'applique. Toutefois, vu le silence du *Code canadien du travail* sur la question du piquetage, c'est la *common law* qui s'applique—en l'occurrence celle de la Colombie-Britannique . . .

**La décision de la Commission a pour effet que, bien que l'émergence des contrats individuels de travail à l'expiration de la convention collective soit incompatible avec le régime de négociation collective établi par la Loi, ce n'est pas le cas du droit de l'employeur de modifier les conditions de travail en l'absence de toute convention, collective ou autre. Ce résultat est conforme aux principes déjà mentionnés et c'est le bon résultat. Il n'est donc pas nécessaire de se demander si la décision est raisonnable, ou, encore moins, si elle est manifestement déraisonnable.**

Je suis donc d'avis de trancher le pourvoi de la façon proposée par le juge La Forest.

Version française des motifs rendus par

**LE JUGE WILSON (dissidente)**—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mes collègues les juges La Forest et L'Heureux-Dubé. Je souscris au résultat auquel le juge L'Heureux-Dubé arrive, bien que ce soit pour des motifs quelque peu différents.

**Je suis d'accord avec mon collègue le juge La Forest quant à la portée générale du principe de la retenue judiciaire applicable aux décisions de tribunaux administratifs comme les commissions des relations du travail, en raison de leurs compétences particulières. Je suis également d'accord avec lui pour dire que l'art. 27 du *Labour Code* de la Colombie-Britannique n'est pas comme tel «une disposition limitative de compétence à l'égard de laquelle la Commission ne peut commettre d'erreur d'interprétation sans donner ouverture au contrôle judiciaire». Cependant, j'estime qu'une décision de la Commission satisfaisant à ce que le**

have its own built-in limitation. The question before us therefore is whether the Board's decision to the effect that an employer can, while employer and employees are, so to speak, between collective agreements, unilaterally impose terms or conditions of employment on the employees is "patently unreasonable" so as to constitute jurisdictional error or is, at most, an error of law made by the Board within its jurisdiction.

It is my view that the test of patent unreasonableness is met in this case and I say that while fully recognizing that the Board's initial jurisdiction to deal with the question is not in issue. Accordingly, if it were simply a question of whether the Board's interpretation of the Code was the correct one, or even whether it was a reasonable one, there would be no issue for the courts. In such circumstances the principle of curial deference would require that the Board's decision be respected. But the courts must not defer to decisions that are patently unreasonable. Such decisions cannot be passed off as the product of special expertise or, as the appellant submits, "policy choices" which are not subject to review by the courts. They can only be treated as decisions which the Board had no jurisdiction to make.

I accept, of course, that when we postulate the test of patent unreasonableness we are attempting to assess the reasonableness of the Board's decision, not in terms of the reasonable man or reasonable member of the general public, but in terms of the reasonable Board. This must be so if we are to allow for the fact that the Board is deemed to have special expertise. A patently unreasonable decision is accordingly one which no reasonable Board applying its expertise could possibly have arrived at.

juge La Forest appelle le «test sévère» du caractère «manifestement déraisonnable» n'est pas protégée par le principe de la retenue judiciaire, lequel comporte ses propres limites. Par conséquent, la question dont nous sommes saisis en l'espèce est de savoir si la décision de la Commission portant que l'employeur peut imposer unilatéralement à ses employés des conditions de travail, lorsque lui-même et ses employés se trouvent, pour ainsi dire, entre deux conventions collectives, est une décision «manifestement déraisonnable» emportant erreur de compétence ou si elle n'est, tout au plus, qu'une erreur de droit commise par la Commission dans l'exercice de sa compétence.

Je suis d'avis que le critère du caractère manifestement déraisonnable est rempli en l'espèce, tout en reconnaissant pleinement que la compétence initiale de la Commission pour connaître de la question n'est pas en cause. Par conséquent, s'il s'agissait simplement de décider du caractère juste, voire raisonnable, de l'interprétation donnée au Code par la Commission, il n'appartiendrait pas aux cours de justice de se prononcer. Dans les circonstances, le principe de la retenue judiciaire exigerait qu'on respecte la décision de la Commission. Mais les tribunaux ne sauraient faire preuve de retenue à l'égard de décisions manifestement déraisonnables. Pareilles décisions ne sauraient être considérées comme résultant de l'exercice de compétences particulières ou comme, selon ce que prétend l'appelant, des «choix de politique» non susceptibles de contrôle par les tribunaux. On ne peut les traiter que comme des décisions que la Commission n'avait pas compétence pour rendre.

Je conviens, naturellement, que postuler l'application du critère du caractère manifestement déraisonnable revient à tenter d'évaluer le caractère raisonnable de la décision de la Commission, non pas suivant la norme de la personne raisonnable ou du citoyen raisonnable en général, mais selon celle d'une commission raisonnable. Il doit en être ainsi si nous devons admettre que la Commission est réputée avoir des compétences particulières. Une décision manifestement déraisonnable est donc une décision à laquelle n'aurait jamais pu arriver une commission raisonnable dans l'exercice de ses compétences particulières.

My colleague, La Forest J., suggests that the test the courts should apply in determining whether a decision is patently unreasonable is whether there is a rational basis for it. If there is no rational basis for it, then, in his view, it is patently unreasonable. But if there is a rational basis for it, then the courts must defer to the decision. It is sufficient, my colleague says, that the Board's decision is "rationally defensible".

I am not sure how helpful it is to substitute one adjectival phrase for another and define patent unreasonableness in terms of rational indefensibility. It seems to me that this simply injects one more opportunity for ambiguity into a test which is already fraught with ambiguity. There is, it seems to me, a good argument to be made that "rational indefensibility" is an even stricter test than "patent unreasonableness". Be that as it may, both tests pose problems for the courts which, as my colleague points out, are to be viewed as lacking the special expertise required for the resolution of labour disputes which specialized labour boards enjoy.

If the resolution of the problem involves the application of the tribunal's special expertise, can a court be heard to say that the tribunal's decision was "patently unreasonable"? In this case, for example, would it be open to the Board to say: we know from experience in dealing with these matters that, strange as it may seem to the untrained person, the unilateral imposition of terms by an employer helps to promote settlement and secure industrial peace. Or would a complete answer to that be: maybe so, but that is not the right way to achieve that result: bringing economic pressure to bear on the employees during the bargaining process may achieve that result, but it is not conducive to harmonious relations between employers and employees and, indeed, is antithetical to the collective bargaining process which the legislature has obviously concluded is the highest and best means of achieving that result. In other words, does describing a Board's decision as a "policy choice" insulate it from review if the policy on

Mon collègue le juge La Forest laisse entendre que le critère que les tribunaux devraient appliquer pour déterminer si une décision est manifestement déraisonnable est celui du fondement rationnel. À son avis, si la décision ne repose sur aucun fondement rationnel, elle est manifestement déraisonnable. Mais si elle repose sur un tel fondement, alors les tribunaux devraient s'abstenir d'intervenir. Il suffit, pour reprendre les mots de mon collègue, que la décision de la Commission puisse «se défendre sur le plan rationnel».

Je ne vois pas vraiment l'utilité de substituer une expression à une autre et de définir ce qui est manifestement déraisonnable par ce qui est rationnellement indéfendable. À mon avis, cela ne fait qu'ajouter une source d'ambiguïté à un critère déjà très ambigu. Il me semble même fort possible de soutenir que le critère du «rationnellement indéfendable» est encore plus strict que celui du caractère «manifestement déraisonnable». Quoi qu'il en soit, l'application de ces deux critères pose des difficultés pour les tribunaux qui, comme le souligne mon collègue, ne doivent pas être considérés comme ayant les compétences particulières dont jouissent les commissions spécialisées dans le règlement des conflits de travail.

Si la résolution du problème comporte le recours aux compétences particulières d'un tribunal administratif, une cour de justice est-elle en mesure d'affirmer que la décision de ce tribunal est «manifestement déraisonnable»? En l'espèce par exemple, on peut se demander s'il serait loisible à la Commission de faire l'affirmation suivante: d'après notre expérience en la matière et aussi étrange que cela puisse sembler aux profanes, nous savons que l'imposition unilatérale de conditions par un employeur favorise un règlement et permet d'assurer la paix industrielle. Par contre, une réponse complète à cette prétention serait-elle: c'est possible, mais ce n'est pas la bonne façon d'y parvenir; en effet, il se peut que l'exercice de pressions économiques sur les employés pendant le processus de négociation conduise effectivement au résultat escompté, mais cette pratique n'est guère propice au développement de relations employeur-employé harmonieuses et, de fait, elle constitue l'antithèse même du processus de négociation col-

which the choice is based is inconsistent with the policy of the legislation under which it purports to have been made? I do not believe so. A policy choice is only truly a policy choice if the choice is made between policies which are equally consistent with and supportable by the legislation. Is that the case here?

It seems to me that the key to the problem lies in the fundamental obligation of employer and union to bargain in good faith towards a new collective agreement once the earlier agreement has been properly terminated. I do not see how an employer can be bargaining in good faith towards a new collective agreement while at the same time unilaterally imposing detrimental terms upon the employees which he knows have already been rejected. (By detrimental terms I mean terms less beneficial to the employees than the terms in the earlier agreement.) I agree with the British Columbia Court of Appeal ((1986), 7 B.C.L.R. (2d) 80) that where the employer continues to employ the employees and the employees continue to work for the employer after the earlier agreement has been terminated, the terms and conditions of employment should be deemed to be the same terms and conditions as those in the earlier agreement until such time as new terms result from the process of bargaining in good faith. This must be so if good faith bargaining between employer and union is to have any opportunity to work. If, however, the parties cannot agree on new terms then, subject to the further requirements of the Code, the parties have their rights of lock-out and strike. But it seems to me that to interpret the Code (where the Code is silent on the subject) as permitting the employer to unilaterally impose new terms on the employees in the interval is to allow the employer to effectively bring the good faith bargaining period to an end. It is to say that the employer may decide when an impasse has been reached, when the time has come that further bargaining is useless because he, the employer, is

lective que le législateur considère manifestement comme le premier et le meilleur moyen d'atteindre ce résultat. En d'autres termes, met-on une décision de la Commission à l'abri de tout contrôle en a la qualifiant de «choix de politique», si la politique sur laquelle le choix est fondé est incompatible avec l'esprit de la loi en vertu de laquelle il est censé avoir été fait? Je ne le crois pas. Un choix de politique n'est véritablement un choix de politique b que s'il est fait entre des politiques qui sont également compatibles avec le texte législatif en question et qui y trouvent le même fondement. En est-il ainsi en l'espèce?

c Il me semble que la clé du problème réside dans l'obligation fondamentale de l'employeur et du syndicat de négocier de bonne foi, à l'expiration normale de la convention collective, en vue de

d conclure une nouvelle convention. Je ne puis voir comment un employeur peut négocier de bonne foi en vue de conclure une nouvelle convention collective et, en même temps, imposer unilatéralement à ses employés des conditions qui leur sont préjudiciables et qu'ils ont, à sa connaissance, déjà rejetées. (Par conditions préjudiciables, j'entends des conditions moins avantageuses pour les employés que celles contenues dans la convention précédente.) Je suis d'accord avec la Cour d'appel de la

f Colombie-Britannique ((1986), 7 B.C.L.R. (2d) 80) pour dire que lorsqu'après l'expiration de la convention collective, l'employeur continue de recourir aux services de ses employés et que les employés continuent de travailler pour l'employeur, les conditions de travail devraient être réputées les mêmes qu'en vertu de la convention précédente jusqu'à ce que de nouvelles conditions résultent du processus de négociation mené de g bonne foi. Il doit en être ainsi si l'on veut donner quelque chance de succès à la négociation de bonne foi entre l'employeur et le syndicat. Toutefois, si jamais les parties ne peuvent s'entendre sur de nouvelles conditions, elles peuvent alors, sous réserve des exigences du Code, exercer leurs droits à la grève ou au lock-out. Mais il me semble qu'interpréter le Code (qui est silencieux à cet égard) comme permettant à l'employeur d'imposer unilatéralement dans l'intervalle de nouvelles conditions aux employés, serait donner à l'employeur la permission de mettre effectivement un terme à

i j

not prepared to move from his position, and that, having so decided, he may then proceed unilaterally to impose new terms even if those terms were the very ones which brought about the impasse. Compromise, which is the accepted means of ensuring the ongoing nature of the good faith bargaining process, is thus declared by the employer to be at an end and the employees are confronted with the option of living with the employer's new terms until the union is in a strike position or leaving their employ and trying to find work elsewhere.

la période de négociation de bonne foi. Cela reviendrait à dire qu'il lui est loisible de déterminer le moment où il y a impasse et où il devient inutile de poursuivre les négociations parce que lui, l'employeur, n'est pas disposé à modifier sa position, et qu'ayant pris cette décision il peut alors procéder à l'imposition unilatérale de nouvelles conditions, même si ce sont ces mêmes conditions qui sont à l'origine de l'impasse. L'employeur décrète ainsi la fin du compromis qui est pourtant le moyen reconnu d'assurer la continuité du processus de négociation de bonne foi, et les employés sont confrontés au choix d'accepter les nouvelles conditions de l'employeur jusqu'à ce que le syndicat ait acquis le droit de grève, ou de quitter leur emploi pour tenter de trouver du travail ailleurs.

Why, one might ask, should an employer be able to destroy in this way the freedom and equality of bargaining power both parties must have at the bargaining table? Why should he have this new power? It seems to me obvious that to permit the employer to decide when an impasse in the collective bargaining process has been reached and then give him the power to impose new terms unilaterally on his employees will do nothing to promote the collective bargaining process which is the legislatively accredited means of achieving collective agreements and industrial peace. As the British Columbia Court of Appeal pointed out at p. 85:

Pourquoi, pourrait-on se demander, l'employeur devrait-il être ainsi en mesure de supprimer la liberté et l'égalité du pouvoir de négociation dont les deux parties doivent jouir à la table de négociation? Pourquoi devrait-il avoir ce nouveau pouvoir? Il me semble évident que permettre à l'employeur de déterminer à quel moment il y a impasse dans le processus de négociation collective, pour ensuite lui donner le pouvoir d'imposer unilatéralement de nouvelles conditions à ses employés, ne facilite en rien le processus de négociation collective qui constitue le moyen légalement reconnu de parvenir à la conclusion de conventions collectives et d'assurer la paix industrielle. Comme le souligne la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, à la p. 85:

The Code as a whole seeks stability resulting from agreement. This new power creates instability resulting from unilateral action.

Must we conclude that in the absence of a specific provision in the Code the employer is free to do anything which he is not specifically prohibited from doing? This seems to be the underlying premise of the appellant's position. Nothing in the Code, they say, prevents the employer from unilaterally imposing new terms. Or do we in filling the legislative vacuum take guidance from the legislative scheme? It seems to me that the latter must be the proper course. I would respectfully adopt the following comment from the majority reasons of Professor Bora Laskin (as he then was) in *Re*

Faut-il conclure qu'en l'absence d'une disposition expresse du Code, l'employeur est libre de faire tout ce qui ne lui est pas interdit expressément de faire? C'est là, semble-t-il, la prémissse qui sous-tend la position de l'appelante. Rien dans le Code, affirme-t-elle, n'empêche l'employeur d'imposer unilatéralement de nouvelles conditions. Faut-il plutôt, en comblant ce vide juridique, nous inspirer de l'économie de la loi? Je crois que cette deuxième solution est celle qu'il nous faut adopter. En toute déférence, je souscris au passage suivant tiré des commentaires du professeur Bora Laskin

*Peterboro Lock Mfg. Co.* (1954), 4 L.A.C. 1499, at p. 1502:

In this Board's view, it is a very superficial generalization to contend that a Collective Agreement must be read as limiting an employer's pre-collective bargaining prerogatives only to the extent expressly stipulated. Such a generalization ignores completely the climate of employer-employee relations under a Collective Agreement. The change from individual to Collective Bargaining is a change in kind and not merely a difference in degree. The introduction of a Collective Bargaining regime involves the acceptance by the parties of assumptions which are entirely alien to an era of individual bargaining. Hence, any attempt to measure rights and duties in employer-employee relations by reference to pre-collective bargaining standards is an attempt to re-enter a world which has ceased to exist.

I cannot believe that the legislature intended in the circumstances before us to return the parties to pre-collective bargaining standards, particularly if there is another interpretation of the Code which does not give one of the negotiating parties the power to alter dramatically the balance of bargaining power between them in his own favour and which also has the very significant advantage of endorsing rather than undermining the collective bargaining process. That interpretation is, of course, to permit the same terms and conditions which were the product of the earlier bargaining process to apply in the event of an impasse until such time as the parties are in a strike/lock-out position.

It is true that this solution will probably benefit the union. It must be assumed that where the employer terminates the earlier agreement it is because circumstances have changed and he considers it no longer to his advantage to have that agreement continue in effect. The important point, however, is that an interpretation of the Code which supports this solution does not interfere with the balance of bargaining power between the parties. It does not create a new power in the union. It does not undermine the collective bargaining process. It does not compel the parties to "re-enter a

(plus tard Juge en chef du Canada) s'exprimant au nom de la majorité dans *Re Peterboro Lock Mfg. Co.* (1954), 4 L.A.C. 1499, à la p. 1502:

[TRADUCTION] De l'avis de cette Commission, c'est à se livrer à une généralisation très superficielle que de prétendre qu'il faut considérer qu'une convention collective ne limite les prérogatives dont jouissait l'employeur avant les négociations collectives que dans la mesure expressément stipulée. Cette généralisation fait complètement abstraction du climat des relations employeur-employé instauré par une convention collective. Passer de la négociation individuelle à la négociation collective entraîne non pas simplement une différence de degré mais un changement de nature. L'introduction d'un régime de négociation collective comporte l'acceptation par les parties d'hypothèses qui n'ont absolument rien à voir avec une ère de négociation individuelle. Aussi, toute tentative de mesurer les droits et obligations que comportent les relations employeur-employé en fonction de normes antérieures aux négociations collectives équivaut à essayer de revenir dans un monde qui a cessé d'exister.

Je ne puis croire que le législateur a voulu, dans les circonstances de la présente affaire, obliger les parties à revenir aux normes antérieures aux négociations collectives, particulièrement s'il est possible de donner au Code une autre interprétation qui ne confère pas à l'une des parties le pouvoir de modifier dramatiquement en sa faveur l'équilibre des pouvoirs de négociation, et qui a pour avantage très appréciable de sanctionner le processus de négociation collective plutôt que de le miner. Cette interprétation, bien sûr, porte qu'en cas d'impasse les conditions résultant du processus antérieur de négociation continuent de s'appliquer jusqu'à ce que les parties aient acquis le droit à la grève ou au lock-out.

Il est vrai que cette solution profitera probablement au syndicat. Il faut présumer que si l'employeur met fin à la convention antérieure, c'est qu'il considère qu'elle n'est plus à son avantage en raison d'un changement de circonstances. L'important, toutefois, c'est qu'une interprétation du Code qui appuie cette solution ne modifie pas l'équilibre du pouvoir de négociation entre les parties. Cette interprétation ne confère pas un nouveau pouvoir au syndicat. Elle ne mine pas le processus de négociation collective. Elle ne contraint pas les parties à «revenir dans un monde qui a cessé

world which has ceased to exist". I cannot agree with La Forest J., therefore, that one interpretation of the Code is as reasonable as the other, that it is a matter of choosing between equally viable "policy choices". Far from it. One is completely consistent with the concept of freedom and equality of bargaining power between the parties and the paramount role of the collective bargaining process in labour dispute resolution. The other is completely inconsistent with and inimical to both. It is on that basis that I would find that the decision of the Board was "patently unreasonable" and constituted jurisdictional error.

I would dismiss the appeal with costs.

The following are the reasons delivered by

**L'HEUREUX-DUBÉ J. (dissenting)**—Having carefully considered the opinion of my colleague Justice La Forest, I agree with him that the Labour Relations Board of British Columbia had standing to make arguments relative to the applicable standard of review as well as to the steps it followed in reaching the decision now being challenged. With great respect, however, I must differ from his conclusion that the Board committed no jurisdictional error when it stated that an employer may unilaterally impose the terms of employment upon the termination of the collective agreement, subject only to the obligation to bargain in good faith.

As noted by La Forest J., the British Columbia *Labour Code* specifically prevents an employer from altering the terms of employment where an application for certification is pending (s. 51) and, upon certification, either for a period of four months or until the execution of a collective agreement, whichever comes first (s. 61). However, the Code provides for no statutory freeze of working conditions following the termination of a collective agreement, nor are there any applicable policy guidelines previously issued by the Board in this respect. In both the initial CAIMAW application, as well as in the subsequent CAIMAW/IBEW re-hearing, the Board accordingly proceeded on the basis of its general statutory jurisdiction to

d'exister». Je ne puis, par conséquent, partager l'opinion du juge La Forest qui estime qu'une interprétation du Code est aussi raisonnable qu'une autre et qu'il s'agit d'une question d'option entre des «choix de politique» également viables. Tout au contraire. L'une est tout à fait compatible avec le concept de la liberté et de l'égalité du pouvoir de négociation entre les parties et avec le rôle primordial que joue le processus de négociation collective dans le règlement des conflits de travail, tandis que l'autre leur est tout à fait opposée et défavorable. Voilà pourquoi j'estime que la décision de la Commission était «manifestement déraisonnable» et constituait une erreur de compétence.

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

Les motifs suivants ont été rendus par

**LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ (dissidente)**—Après avoir considéré attentivement l'opinion de mon collègue le juge La Forest, je conviens avec lui que la Labour Relations Board of British Columbia (la Commission) a qualité pour soutenir la norme de contrôle applicable et les étapes de sa décision ici contestée. En tout déférence toutefois, je ne saurais me rallier à sa conclusion que la Commission n'a pas commis d'erreur de compétence en déclarant qu'un employeur peut imposer unilatéralement des conditions de travail à l'expiration d'une convention collective, sous réserve uniquement de son obligation de négocier de bonne foi.

Comme l'a souligné le juge La Forest, le *Labour Code* de la Colombie-Britannique (le Code) interdit spécifiquement à un employeur de modifier les conditions de travail lorsqu'une demande d'accréditation a été présentée (art. 51) et, une fois l'accréditation accordée, pendant une période de quatre mois ou aussi longtemps qu'une convention collective n'a pas été signée, selon la première de ces éventualités (art. 61). Le Code ne prévoit toutefois aucun gel des conditions de travail après l'expiration d'une convention collective, et la Commission n'avait émis aucun énoncé de politique applicable à cet égard. Lorsqu'elle a été saisie de la demande initiale de CAIMAW, puis lors de la nouvelle audition CAIMAW-FIOE, la Commis-

decide "any question as to whether . . . a collective agreement is in full force and effect" pursuant to s. 34(1)(g) of the *Labour Code*. At the hearing before this Court, respondent properly conceded that the Board was initially empowered to embark upon this specific inquiry. However, it must be determined whether in carrying out this inquiry the Board exceeded its jurisdiction. To this end it is necessary to examine s. 27 of the British Columbia *Labour Code* which expresses the fundamental objectives of the legislation.

## I

The Fundamental Objectives of the Labour Code

In 1973 a general purposes and objects clause appeared for the first time in the *Labour Code*. The clause then read as follows:

**27. (1)** The board may exercise the powers and shall perform the duties conferred or imposed upon it under this Act with the object of securing and maintaining industrial peace and promoting conditions favorable to settlement of disputes, and, for this purpose, the board may from time to time formulate general policies not contrary to this Act for the guidance of the general public and the board; but the board is not bound thereby in the exercise of its powers or the performance of its duties. [Emphasis added.]

This disposition was amended by the *Labour Code Amendment Act, 1977*, S.B.C. 1977, c. 72 and thereafter provided:

**27. (1)** The board, having regard to the public interest as well as the respective rights and obligations of parties before it, may exercise its powers and shall perform the duties conferred or imposed on it under this Act so as to develop effective industrial relations in the interest of achieving or maintaining good working conditions and the well-being of the public, and for those purposes, the board shall have regard to the following purposes and objects:

- (a) securing and maintaining industrial peace, and furthering harmonious relations between employers and employees;
- (b) improving the practices and procedures of collective bargaining between employers and trade-unions as the freely chosen representatives of employees;

sion s'est donc fondée sur sa compétence générale pour trancher [TRADUCTION] «la question de savoir [...] si une convention collective est en vigueur» aux termes de l'al. 34(1)g du *Labour Code*. À l'audience devant notre Cour, l'intimée a reconnu à juste titre que la Commission avait juridiction pour procéder à cette enquête spécifique. La question, toutefois, est de décider si, au cours de cette enquête, la Commission a excédé sa compétence. À cette fin, il est nécessaire d'examiner l'art. 27 du *Labour Code* de la Colombie-Britannique qui énonce les objectifs fondamentaux de la Loi.

## c

## I

Les objectifs fondamentaux du Labour Code

C'est en 1973 qu'apparaît pour la première fois dans le *Labour Code* une disposition énonçant les objectifs généraux de la Loi qui se lisait:

[TRADUCTION] **27. (1)** La commission peut exercer les pouvoirs et doit exercer les fonctions qui lui sont attribués ou imposés en vertu de la présente loi de façon à assurer et à maintenir la paix industrielle et à promouvoir des conditions favorables au règlement des différends; à cette fin, elle peut, à l'occasion, formuler des politiques générales conformes à la présente loi afin de guider le public en général et la commission; la commission n'est toutefois pas liée par celles-ci dans l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions. [Je souligne.]

Cette disposition a été modifiée de la façon suivante par la *Labour Code Amendment Act, 1977*, S.B.C. 1977, chap. 72:

[TRADUCTION] **27. (1)** Compte tenu de l'intérêt public ainsi que des droits et obligations respectifs des parties qui se présentent devant elle, la commission peut exercer ses pouvoirs et doit exercer les fonctions qui lui sont attribuées ou imposées en vertu de la présente loi de façon à instaurer des relations industrielles efficaces pour l'établissement ou le maintien de bonnes conditions de travail et le bien-être du public. A ces fins, la commission doit tenir compte des objectifs suivants:

- i) a) assurer et maintenir la paix industrielle et promouvoir l'existence de relations harmonieuses entre employeurs et employés;
- j) b) améliorer les pratiques et les procédures de négociation collective entre les employeurs et les syndicats en leur qualité de représentants librement élus des employés;

- (c) promoting conditions favorable to the orderly and constructive settlement of disputes between employers and employees or their freely chosen trade-unions. [Emphasis added.]

This is the formulation of s. 27(1) of the *Labour Code* which applies to the present appeal. It is appropriate, however, to complete the legislative history of s. 27(1) by noting that it was once again modified in 1987 by the *Industrial Relations Reform Act, 1987*, S.B.C. 1987, c. 24, s. 18 to read as follows:

**27.** (1) The council, having regard to the public interest as well as the rights of individuals and the rights and obligations of the parties before it and recognizing the desirability for employers and employees to achieve and maintain good working conditions as participants in and beneficiaries of a competitive market economy, shall exercise the powers and perform the duties conferred or imposed on it under this Act so as to achieve the expeditious resolution of labour disputes, and for these purposes the council shall have regard to the following purposes and objects:

- (a) securing and maintaining industrial peace and furthering harmonious relations between employers and employees;
- (b) improving the practices and procedures of collective bargaining between employers and trade unions as the freely chosen representatives of employees;
- (c) promoting conditions favorable to the orderly and constructive settlement of disputes between employers and employees or their freely chosen trade unions;
- (d) encouraging the voluntary resolution of collective bargaining disputes;
- (e) minimizing the harmful effects of labour disputes on persons who are not involved in the disputes;
- (f) providing such assistance to employers and bargaining agents as may facilitate the making or renewing of collective agreements;
- (g) gathering and publishing information and statistics respecting collective bargaining in the Province.

General purpose clauses such as s. 27(1) of the *Labour Code* not only aim to provide guidance to the administrative agency; they also identify the limits of the discretion it enjoys in the exercise of its statutory powers. The role of such clauses is described by D. J. Galligan, *Discretionary Powers*:

- c) promouvoir des conditions favorables au règlement ordonné et constructif des différends entre les employeurs et les employés ou leurs syndicats librement élus. [Je souligne.]

<sup>a</sup> C'est le texte du par. 27(1) du *Labour Code* qui s'applique au présent pourvoi. Il y a toutefois lieu de compléter l'historique législatif du par. 27(1) en soulignant qu'il a été modifié de nouveau en 1987 par l'*Industrial Relations Reform Act, 1987*, S.B.C. 1987, chap. 24, art. 18, de manière à se lire:

[TRADUCTION] **27.** (1) Compte tenu de l'intérêt public, des droits des personnes ainsi que des droits et obligations des parties qui se présentent devant lui, et eu égard à l'intérêt qu'ont les employeurs et les employés à établir et à maintenir de bonnes conditions de travail dans le contexte d'une économie de marchés concurrentiels où ils sont à la fois participants et bénéficiaires, le conseil doit exercer les pouvoirs et les fonctions qui lui sont attribués ou imposés en vertu de la présente loi de façon à assurer le règlement expéditif des conflits de travail. À ces fins, le conseil doit tenir compte des objectifs suivants:

- a) assurer et maintenir la paix industrielle et promouvoir l'existence de relations harmonieuses entre employeurs et employés;
- b) améliorer les pratiques et les procédures de négociation collective entre les employeurs et les syndicats en leur qualité de représentants librement élus des employés;
- c) promouvoir des conditions favorables au règlement ordonné et constructif des différends entre les employeurs et les employés ou leurs syndicats librement élus;
- d) encourager le règlement volontaire des différends en matière de négociation collective;
- e) réduire au minimum les effets préjudiciables des conflits de travail sur des tiers;
- f) fournir aux employeurs et aux agents négociateurs toute aide pouvant faciliter la négociation ou le renouvellement de conventions collectives;
- g) recueillir et publier de l'information et des statistiques portant sur les négociations collectives dans la province.

Les dispositions énonçant des objectifs généraux, comme le par. 27(1) du *Labour Code*, ne font pas que tracer une ligne de conduite à l'organisme administratif; elles fixent également les limites du pouvoir discrétionnaire dont il dispose dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la loi. Le

*A Legal Study of Official Discretion* (1986), as follows (at p. 109):

The legislative statement of objects and purposes is of clear and central importance in exercising delegated powers. By that means the content and scope of powers are defined, and guidance is provided to the official in making decisions; moreover, it is in terms of those objects that an assessment or evaluation of a decision is to be made.

Purposes and objects clauses find their historical roots in the common law. In *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.), Lord Reid explained why the fundamental objects of the enabling legislation restrict the delegation of discretionary powers (at p. 1030):

It is implicit in the argument for the Minister that there are only two possible interpretations of this provision—either he must refer every complaint or he has an unfettered discretion to refuse to refer in any case. I do not think that [this] is right. Parliament must have conferred the discretion with the intention that it should be used to promote the policy and objects of the Act; the policy and objects of the Act must be determined by construing the Act as a whole and construction is always a matter of law for the court. In a matter of this kind it is not possible to draw a hard and fast line, but if the Minister, by reason of his having misconstrued the Act or for any other reason, so uses his discretion as to thwart or run counter to the policy and objects of the Act, then our law would be very defective if persons aggrieved were not entitled to the protection of the court. [Emphasis added.]

Complying with legislative intent is as valid a policy consideration in Canada as it is in England: [TRANSLATION] "...when Parliament delegates certain powers, it intends to enable the administrative agency concerned to meet the objectives which are either expressly or implicitly written in the act" (G. Pépin and Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2nd ed. 1982), at p. 264). In the well-known case of *Roncarelli v.*

rôle de ces dispositions est décrit ainsi par D. J. Galligan dans son ouvrage *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion* (1986), à la p. 109:

- a [TRADUCTION] La formulation législative des objectifs revêt une importance capitale manifeste dans l'exercice des pouvoirs délégués. C'est par ce moyen que le contenu et la portée des pouvoirs sont définis et que des lignes directrices sont fournies au fonctionnaire responsable de la prise de décisions; de plus, c'est en fonction de ces objectifs que l'examen ou l'évaluation d'une décision doit se faire.

Les dispositions énonçant les politiques et objets de la loi ont leur origine historique dans la *common law*. Dans l'arrêt *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.), lord Reid explique, à la p. 1030, pourquoi les objectifs fondamentaux de la loi habilitante restreignent la délégation de pouvoirs discrétionnaires:

- b [TRADUCTION] Dans l'argument présenté pour le Ministre, il est implicite qu'il n'y a que deux interprétations possibles de cette disposition—soit qu'il doive renvoyer chaque plainte au comité, soit qu'il ait une discrétion absolue, dans tous les cas, de refuser de renvoyer la plainte au comité. Je ne crois pas que ce soit correct. Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire dans l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. La politique et les objets de la Loi doivent être déterminés en interprétant la Loi dans son ensemble et l'interprétation est toujours une question de droit pour la Cour. Dans une affaire semblable, il n'est pas possible de fixer des limites précises et inflexibles,
- c mais si le Ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la Cour. [Je souligne.]

Le respect de l'intention du législateur est une considération de principe toute aussi valable au Canada qu'en Angleterre: "... lorsque le Parlement délègue des pouvoirs, il le fait dans l'intention de permettre aux autorités administratives concernées d'atteindre les objectifs expressément ou implicitement tracés dans la loi" (G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2<sup>e</sup> éd. 1982), à la p. 264). Dans l'arrêt célèbre

*Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, Martland J. expressed views foreshadowing those later adhered to by Lord Reid (at p. 156):

... the discretionary power to cancel a permit given to the Commission by the *Alcoholic Liquor Act* must be related to the administration and enforcement of that statute. It is not proper to exercise the power of cancellation for reasons which are unrelated to the carrying into effect of the intent and purpose of the Act.

In the specific area of labour relations, it has long been recognized by this Court that the statutory imperatives of maintaining industrial peace and harmonious industrial relations are to be implied to limit the discretion conferred by the enabling legislation. In *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen*, [1953] 2 S.C.R. 95, the question raised was whether a provincial labour relations board could validly decline to certify a union on the basis that the secretary-treasurer of the union was a communist and exercised a dominant influence in the union. A majority of this Court found that, while the Board enjoyed a discretion to certify, this discretion could not be exercised on the basis of matters extraneous to the underlying purposes and objectives of the Act. Speaking for three members of the majority, Rand J. said at p. 100:

I am unable to agree, then, that the Board has been empowered to act upon the view that official association with an individual holding political views considered to be dangerous by the Board proscribes a labour organization.

In Rand J.'s view, the issue was one of *vires*: the Board exceeded its powers in exercising its discretion to certify based on considerations unrelated to the fundamental purposes of the legislation. Were such a case to arise today in British Columbia, it would no doubt be dealt with similarly under s. 27(1).

In *Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec*, [1967] S.C.R. 697, this Court

*Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, le juge Martland exprime, à la p. 156, un point de vue qui laisse présager celui que devait adopter plus tard lord Reid:

- <sup>a</sup> [TRADUCTION] ... le pouvoir discrétionnaire d'annuler un permis que confère à la Commission la *Loi des liqueurs alcooliques* doit être lié à l'application et à la mise à exécution de cette loi. Il ne convient pas d'exercer le pouvoir d'annulation pour des motifs qui ne sont pas liés à la réalisation de l'intention et de l'objectif de la Loi.

Dans le domaine particulier des relations du travail, notre Cour a depuis longtemps reconnu que les objectifs impérieux de la Loi de maintenir la paix et d'assurer l'harmonie dans les relations industrielles limitent implicitement le pouvoir discrétionnaire conféré par la loi habilitante. Dans *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 95, il s'agissait de déterminer si une commission provinciale des relations du travail pouvait valablement refuser d'accréditer un syndicat pour le motif que le secrétaire-trésorier de ce syndicat était communiste et qu'il exerçait une très grande influence sur celui-ci. Notre Cour a jugé, à la majorité, que même si la Commission jouissait d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'accréditation, l'exercice de ce pouvoir ne pouvait être fondé sur des questions étrangères aux objectifs fondamentaux de la Loi. S'exprimant au nom des trois juges formant la majorité, le juge Rand affirme, à la p. 100:

- <sup>g</sup> [TRADUCTION] Ainsi, je ne puis admettre que la Commission a le pouvoir de refuser l'accréditation à cause de l'association officielle du syndicat avec un individu qui a des convictions politiques jugées dangereuses par la Commission.

<sup>i</sup> Selon le juge Rand, il s'agissait d'une question de compétence: la Commission avait excédé ses pouvoirs en fondant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en matière d'accréditation sur des considérations étrangères aux objectifs fondamentaux de la loi en question. Si un tel cas devait se produire aujourd'hui en Colombie-Britannique, il serait sans doute traité de la même façon sous le régime du par. 27(1).

- <sup>j</sup> Dans l'arrêt *Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec*, [1967] R.C.S. 697,

was asked to determine whether s. 96 of the *British North America Act, 1867* allowed the Labour Relations Board of Quebec to validly exercise the discretion conferred by s. 50 of the provincial *Labour Relations Act*. This provision stated: "If it be proved to the Board that an association has participated in an offence against s. 20 [domination by employer], the Board may . . . decree the dissolution of such association". In deciding that the board had constitutional authority to apply s. 50, Abbott J., who delivered the opinion of the Court, wrote at pp. 701-2:

The power given to the Board under s. 50 is a limited and discretionary power. It is purely incidental to the accomplishment of one of the primary purposes for which the association was granted corporate status, namely the maintenance of industrial peace.

*Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen and Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec* demonstrate that general purposes and objects clauses such as s. 27(1) of the *Labour Code* are not enacted in a juridical vacuum. Such clauses codify the common law duty to exercise delegated powers in strict accordance with the fundamental dictates of the enabling statute. In this historical context, s. 27(1) amounts to more than a simple guide to the Board; it constitutes a statutory direction to carefully consider the goal of developing effective industrial relations having regard to certain specific purposes and objects.

The Board is generally well aware of the obligation s. 27(1) imposes upon it (see, e.g., *Wall and Redekop Corp. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America* (1986), 5 B.C.L.R. (2d) 335 (S.C.), dismissing an application for judicial review from (1986), 86 C.L.L.C. ¶ 16,054, itself denying a reconsideration from (1985), 85 C.L.L.C. ¶ 16,050). However, in deciding the complaints which gave rise to the present proceedings, the Board gave no consideration at all to the underlying purposes and objectives of the Code. In the initial CAIMAW application and in the joint

notre Cour a été appelée à déterminer si l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, permettait à la Commission des relations de travail du Québec d'exercer validement le pouvoir discrétionnaire qui lui était conféré par l'art. 50 de la *Loi des relations ouvrières*. Cette disposition prévoyait que «S'il est prouvé devant la Commission qu'une association a participé à une infraction aux dispositions de l'article 20 [domination par l'employeur], la Commission peut [...] prononcer la dissolution de cette association». En concluant que la Commission avait le pouvoir constitutionnel d'appliquer l'art. 50, le juge Abbott, qui s'exprimait alors au nom de la Cour, a déclaré ce qui suit, aux pp. 701 et 702:

[TRADUCTION] Le pouvoir que possède la Commission en vertu de l'art. 50 est un pouvoir limité et discrétionnaire. Il est purement accessoire à la réalisation de l'un des objectifs fondamentaux pour lesquels l'association a été constituée, soit le maintien de la paix industrielle.

Les arrêts *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen* et *Tremblay v. Commission des relations de travail du Québec* démontrent que des dispositions énonçant des objectifs généraux comme le par. 27(1) du Code ne sont pas édictées dans un vide juridique. Ces dispositions codifient l'obligation de *common law* d'exercer les pouvoirs délégués d'une façon qui respecte strictement les préceptes fondamentaux de la loi habilitante. Dans ce contexte historique, le par. 27(1) représente plus qu'un simple guide à l'intention de la Commission; il constitue une directive imposée par la Loi de prendre attentivement en considération le but de promouvoir des relations industrielles efficaces, compte tenu de certains objectifs précis.

La Commission est généralement très consciente de l'obligation que lui impose le par. 27(1) (voir, par exemple, *Wall and Redekop Corp. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America* (1986), 5 B.C.L.R. (2d) 335 (C.S.), rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision rapportée à (1986), 86 C.L.L.C. ¶ 16,054, où l'on avait refusé un nouvel examen de la décision rapportée à (1985), 85 C.L.L.C. ¶ 16,050). Toutefois, en statuant sur les plaintes à l'origine du présent litige, la Commission n'a aucunement pris en considération les objectifs fondamentaux du Code.

CAIMAW/IBEW re-hearing, there was not a single reference to s. 27 of the Code. Further, there was no discussion of the public interest or the development of effective industrial relations, with the result that it cannot be presumed that the Board implicitly considered that provision.

The Board's failure to discuss the requirements of s. 27 is especially fraught with consequence since the policy decision it was called to make affects by its very nature not only the parties before it but also all other unions, employees and employers in a highly sensitive area of collective bargaining. That the Board envisaged making a policy determination which would affect unions and employers at large is illustrated by the following extract from the CAIMAW/IBEW re-hearing:

We now wish to summarize our conclusions above by describing the rights and obligations of the parties under the Labour Code after the expiry of a collective agreement.

After the expiry of the collective agreement, no unilateral alterations to terms and conditions of employment may be made by an employer unless they are done so in compliance with his duty to bargain in good faith with the union . . . .

In the period after the expiry of the collective agreement, where the employer continues to operate and the employees continue to work, it will be implied that the terms and conditions of employment for the employees will continue to be the same as those contained in the just expired collective agreement.

The general references to "an employer" leave no doubt that the Board is engaged in an attempt to fill the void in the *Labour Code* with respect to the unilateral alteration of terms after the expiration of a collective agreement. This decision constitutes a "mini-Code" on "the rights and obligations" of employers and unions at that stage. The Board's policy decision goes well beyond the specific interests of the parties before it and acquires an importance akin to the enactment of a new legislative provision. This additional significance accentuates

Dans la première demande présentée par CAIMAW ainsi que dans la nouvelle audition conjointe CAIMAW-FIOE, il n'y a pas une seule mention de l'art. 27 du Code. De plus, on n'y a pas discuté de l'intérêt public ou de l'instauration de relations industrielles efficaces, de sorte qu'on ne peut présumer que la Commission a implicitement tenu compte de cette disposition.

*b* L'omission de la Commission de traiter des exigences de l'art. 27 est particulièrement lourde de conséquences puisque la décision de principe qu'elle était appelée à rendre touche par sa nature même non seulement les parties au différend dont elle était saisie, mais également tous les autres syndicats, employés et employeurs dans un domaine très délicat de négociation collective. Le fait que la Commission ait voulu rendre une décision de principe qui toucherait l'ensemble des syndicats et des employeurs ressort de l'extrait suivant de la nouvelle audition CAIMAW-FIOE:

[TRADUCTION] Nous désirons maintenant résumer les conclusions que nous avons tirées plus haut en décrivant les droits et les obligations des parties en vertu du Labour Code après l'expiration d'une convention collective.

*f* Une fois expirée la convention collective, aucune modification des conditions de travail ne peut être apportée par l'employeur autrement que dans le respect de l'obligation qui lui incombe de négocier de bonne foi avec le syndicat . . . .

*g* Lorsque, dans la période suivant l'expiration de la convention collective, l'employeur continue d'exploiter son entreprise et les employés d'y travailler, on présume que les conditions de travail des employés demeurent les mêmes que celles contenues dans la convention collective qui vient d'expirer.

*i* Les références générales à «l'employeur» montrent sans aucun doute que la Commission tente de combler le silence du *Labour Code* en ce qui a trait à la modification unilatérale des conditions de travail après l'expiration d'une convention collective. La décision constitue en quelque sorte un «mini-code» des «droits et obligations» des employeurs et des syndicats à cette étape. La décision de principe de la Commission va bien au-delà des intérêts spécifiques des parties qui sont devant elle et revêt une importance qui s'apparente

the necessity for the Board to meet head on the arguments based on the development of harmonious labour relations.

I agree with my colleague La Forest J. that courts must defer to the judgment of administrative tribunals in matters falling squarely within the area of their expertise. It is now well-established that an administrative tribunal exceeds its jurisdiction because of error only if: (1) it errs in a patently unreasonable manner in respect of a question which is within its jurisdiction; or, (2) it commits a simple error in respect of a legislative provision limiting the tribunal's powers (see *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1086). However, unlike my colleague La Forest J., I cannot accept that the Board's decision is anything but unreasonable. Here, as I said earlier, there is no indication that the Board even considered the requirements of effective industrial relations and the purposes and objects expressed in s. 27. Such an omission, in my view, played a crucial role in leading the Board astray and causing it to come to a patently unreasonable solution.

I now turn to my reasons for finding no rational basis for the Board's decision.

## II

### Infringement Upon the Fundamental Objectives

Collective bargaining has been entrenched in Canadian labour relations law and policy for over fifty years. It is indispensable to the development of "effective industrial relations" pursuant to s. 27. From a legislative standpoint, collective bargaining involves the recognition of three basic freedoms on the part of employees: "to form themselves into associations, to engage employers in bargaining with the associations, and to invoke meaningful economic sanctions in support of the bargaining" (A. W. R. Carrothers, E. E. Palmer and W. B. Rayner, *Collective Bargaining Law in Canada* (2nd ed. 1986), at p. 4). The scheme postulates

à l'adoption d'une nouvelle disposition législative. Cette dimension additionnelle met l'accent sur la nécessité pour la Commission de répondre directement aux arguments fondés sur le développement de relations de travail harmonieuses.

Je conviens avec mon collègue le juge La Forest que les cours de justice doivent s'en remettre au jugement des tribunaux administratifs dans les matières qui relèvent directement de leur champ de spécialisation. Il est maintenant bien établi qu'un tribunal administratif n'excède sa compétence à cause d'une erreur que 1) s'il erre d'une façon manifestement déraisonnable à l'égard d'une question qui relève de sa compétence, ou 2) s'il commet une simple erreur à l'égard d'une disposition législative qui limite ses pouvoirs (voir *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S 1048, à la p. 1086). Toutefois, contrairement à mon collègue le juge La Forest, je ne puis me convaincre que la décision de la Commission soit autre chose que déraisonnable. Comme je l'ai déjà dit, rien n'indique que la Commission ait même tenu compte de la nécessité d'instaurer des relations industrielles efficaces et des objectifs prévus à l'art. 27. J'estime qu'une telle omission a joué un rôle crucial en induisant en erreur la Commission et en l'amenant à adopter une solution manifestement déraisonnable.

J'aborde maintenant les motifs qui m'amènent à conclure que la décision de la Commission ne repose sur aucun fondement rationnel.

## g

## II

### Le non-respect des objectifs fondamentaux

La négociation collective est consacrée dans le droit et la politique des relations du travail au Canada depuis plus de cinquante ans. C'est un élément essentiel à l'instauration de «relations industrielles efficaces» conformément à l'art. 27. Du point de vue législatif, la négociation collective suppose la reconnaissance de trois libertés fondamentales des employés: [TRADUCTION] «se regrouper en associations, amener les employeurs à négocier avec les associations et recourir à des sanctions économiques significatives à l'appui de la négociation» (A. W. R. Carrothers, E. E. Palmer et W. B. Rayner, *Collective Bargaining Law in*

that the employees' control over the supply of labour will match the employer's control over its demand, thereby fostering the proper conditions for constructive and successful negotiations. The strike and the lock-out are the principal economic sanctions which are provided for and regulated by labour legislation. These, however, are but two of a wide array of economic sanctions in the labour context.

While they may be different in accessory respects, all economic sanctions used in collective bargaining share three fundamental characteristics: they only come into play after concerted attempts at settlement; they hurt both parties economically; and they presuppose the existence of countervailing measures.

### *1—The Characteristics of Economic Sanctions*

First, all Canadian labour jurisdictions have adopted a legislative policy of postponing the exercise of the economic sanctions until all other attempts at an agreement have failed. As noted by Professors H. W. Arthurs, D. D. Carter and H. J. Glasbeek in *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (2nd ed. 1984), at p. 213:

Canadian collective bargaining legislation usually requires the parties to exhaust certain dispute resolution procedures before striking or locking-out.

For instance, in British Columbia, the use of the strike and lock-out is subject to tight control by the *Labour Code* and close scrutiny on the part of the Labour Board. Under the Code, there is no right to strike or to lock-out during the term of the collective agreement. These rights only arise upon the termination of the agreement, after the parties have "bargained collectively about the dispute which is the cause or occasion of the strike or lock-out and failed to conclude a collective agreement" (s. 80). In the case of the strike, there is the further requirement of holding a vote "by secret

*Canada* (2<sup>e</sup> éd. 1986), à la p. 4). Ce régime suppose que le contrôle exercé par les employés sur la disponibilité de la main-d'œuvre correspond au contrôle de l'employeur sur la demande de main-d'œuvre, ce qui favorise l'existence de conditions propices à des négociations constructives et fructueuses. La grève et le lock-out sont les principales sanctions économiques prévues et réglementées par les lois en matière de travail. Ils ne constituent toutefois que deux parmi toute une gamme de sanctions économiques en matière de relations ouvrières.

Même si elles peuvent différer sous certains aspects secondaires, toutes les sanctions économiques utilisées dans la négociation collective ont en commun trois caractéristiques fondamentales: elles n'entrent en jeu qu'après des tentatives concertées de règlement, elles causent un préjudice économique aux deux parties et elles supposent l'existence de mesures compensatrices.

### *1—Les caractéristiques des sanctions économiques*

En premier lieu, toutes les juridictions canadiennes en matière de travail ont adopté comme politique législative de reporter le recours aux sanctions économiques jusqu'à ce que toutes les autres tentatives d'en arriver à une entente aient échoué. Comme l'ont souligné les professeurs H. W. Arthurs, D. D. Carter et H. J. Glasbeek dans *Labour Law and Industrial Relations in Canada* (2<sup>e</sup> éd. 1984), à la p. 213:

[TRADUCTION] Le droit canadien en matière de négociation collective oblige habituellement les parties à éprouver certaines procédures de règlement des conflits avant de recourir à la grève ou au lock-out.

En Colombie-Britannique par exemple, le recours à la grève ou au lock-out est assujetti à un contrôle rigoureux en vertu du *Labour Code* et à un examen minutieux de la part de la Commission. En vertu du Code, il n'existe aucun droit de faire la grève ou de décréter le lock-out pendant la durée de la convention collective. Ces droits ne prennent naissance qu'à l'expiration de la convention, quand les parties ont [TRADUCTION] «négocié collectivement au sujet du différend qui est à l'origine de la grève ou du lock-out, sans réussir à conclure une convention collective» (art. 80). En ce

ballot and in accordance with the regulations, of the employees in the unit affected, as to whether to strike" in which a "majority of those employees who vote have voted for a strike" (s. 81). Where the vote favours a strike, the right to strike may only be exercised within three months following the vote (s. 81(3)(a)), and after 72 hours have elapsed following written notice given by the trade union that the employees are going to strike (s. 81(3)(b)(i) and (ii)). Where a mediation officer has been appointed, a further delay may be necessary to allow for the officer's report to be made to the Minister (s. 81(3)(b)(iii)).

In deferring the use of the strike and lock-out until the negotiations come to a deadlock, the legislation furthers the fundamental commitment to the "orderly and constructive settlement of disputes", which is expressed in s. 27(1)(c) of the British Columbia *Labour Code*.

Second, the use of an economic sanction in collective bargaining necessarily entails that a party will suffer some loss in having recourse to it. Bargaining is premised upon mutual compromise. By engaging in a strike, members of a trade union accept that they will be out of work and receive no salary from the employer during the length of the strike. Likewise, where an employer locks out its employees, the employer accepts that its production may shut down and that its flow of revenues may eventually come to a halt.

Third, the existence of an economic sanction presupposes the availability of a countervailing sanction of proportionate impact (Carrothers, *supra*, at p. 577):

The systems of industrial relations in Canada are, as a matter of deliberate legislative policy, based on collective action, the use of market forces and the concept of countervailing power. [Emphasis added.]

## 2—Discussion

The unilateral imposition of the terms of employment as recognized by the Board in the present instance shares none of these three charac-

qui a trait à la grève, on exige de plus la tenue d'un [TRADUCTION] «scrutin secret conformément aux règlements, par les employés de l'unité visée, sur l'opportunité de déclencher la grève», où [TRADUCTION] «la majorité des employés qui votent se prononcent en faveur de la grève» (art. 81). Le cas échéant, le droit de déclencher la grève ne peut être exercé que dans un délai de trois mois après le scrutin (al. 81(3)a)) et après la production par le syndicat d'un préavis de 72 heures indiquant que les employés déclencheront la grève (sous-al. 81(3)b)(i) et (ii)). Lorsqu'un médiateur est désigné, un délai supplémentaire peut être nécessaire afin de lui permettre de faire rapport au Ministre (sous-al. 81(3)b)(iii)).

En prescrivant qu'on ne peut recourir à la grève et au lock-out que si les négociations sont dans une impasse, la Loi confirme l'objectif fondamental du «règlement ordonné et constructif des différends» qui est exprimé à l'al. 27(1)c) du *Labour Code* de la Colombie-Britannique.

En deuxième lieu, le recours à une sanction économique dans la négociation collective implique nécessairement que la partie qui opte pour ce moyen subira une certaine perte. La négociation est fondée sur le compromis mutuel. En déclenchant une grève, les membres d'un syndicat acceptent d'être sans travail et de ne recevoir aucun salaire de l'employeur pendant la durée de la grève. De même, lorsqu'un employeur décrète un lock-out, il accepte que son entreprise puisse fermer ses portes et qu'il puisse y avoir éventuellement une interruption de ses revenus.

En troisième lieu, l'existence d'une sanction économique suppose la possibilité d'une sanction correspondante ayant un effet proportionnel (Carrothers, précité, à la p. 577):

[TRADUCTION] Les régimes des relations industrielles au Canada sont, en vertu d'une politique législative mûrement réfléchie, fondés sur l'action collective, le recours aux forces du marché et la notion d'un pouvoir compensatoire. [Je souligne.]

## 2—Analyse

L'imposition unilatérale de conditions de travail, comme celle que la Commission a reconnue en l'espèce, ne comporte aucune de ces trois caracté-

teristics. First, the policy stated by the Board in the CAIMAW/IBEW re-hearing provides for no ban on the unilateral imposition of terms of employment in the early stages of negotiation. Such unilateral sanction may theoretically, on the basis of that policy, take place at any time following the termination of the previous collective agreement. This result is most unusual when compared to the law in other jurisdictions. In the United States, an exception to the general prohibition against the imposition of the terms of employment was created in the case of an impasse. This exception is itself subject to restrictions with respect to the extent, context and manner of the changes brought about by the employer (see the discussion by T. H. Murphy, "Impasse and the Duty to Bargain in Good Faith" (1977), 39 *U. Pitt. L. Rev.* 1, at pp. 24-34). Moreover, as noted in the reasons of my colleague La Forest J., the majority of Canadian jurisdictions prohibit unilateral changes either until the right to strike or lock-out is acquired or until negotiation, conciliation and mediation have all failed to produce an agreement. Consequently, there is a near unanimous recognition of the need to freeze working conditions until either an impasse is reached or the right to strike or lock-out arises—a situation which typically takes a number of months after termination. However, on the basis of the policy formulated by the Board, British Columbia would be the only jurisdiction in North America where the imposition of terms can occur before such time.

Second, the employer is not detrimentally affected if it decides to reduce the salaries and cut other employment benefits. The unilateral imposition of terms may thus actually be profitable to the employer since it allows continued production at lower costs.

Third, since the imposition of terms could conceivably take place before the right to strike arises under the *Labour Code*, no sanction is available to the union to countervail the unilateral setting of terms. The union cannot impose on the employer

ristiques. En premier lieu, la politique énoncée par la Commission au cours de la nouvelle audition CAIMAW-FIOE ne prévoit aucune interdiction d'imposer unilatéralement des conditions de travail pendant les premières étapes de la négociation. Théoriquement, en vertu de cette politique, une telle mesure unilatérale peut être adoptée en tout temps après l'expiration de la convention collective antérieure. Un tel résultat est particulièrement inusité si on le compare au droit en vigueur dans d'autres juridictions. Aux États-Unis, on a créé en cas d'impasse une exception à l'interdiction générale d'imposer des conditions de travail. Cette exception est elle-même assujettie à des restrictions quant à l'étendue, au contexte et aux modalités des modifications apportées par l'employeur (voir l'analyse de T. H. Murphy, «Impasse and the Duty to Bargain in Good Faith» (1977), 39 *U. Pitt. L. Rev.* 1, aux pp. 24 à 34). De plus, comme mon collègue le juge La Forest le souligne dans ses motifs, la majorité des provinces canadiennes interdisent les modifications unilatérales avant que n'ait été acquis le droit de déclencher la grève ou de décréter un lock-out, ou avant que la négociation, la conciliation et la médiation n'aient échoué. Par conséquent, est presque unanimement reconnue la nécessité de geler les conditions de travail jusqu'au moment d'une impasse ou jusqu'à l'acquisition du droit de grève ou de lock-out, ce qui se produit généralement plusieurs mois après l'expiration de la convention. Toutefois, selon la politique établie par la Commission, la Colombie-Britannique serait la seule juridiction en Amérique du Nord où il est possible d'imposer unilatéralement des modifications avant ce moment.

En deuxième lieu, l'employeur ne subit aucun préjudice s'il décide de réduire les salaires ou d'autres avantages sociaux. Ainsi, l'imposition unilatérale de conditions de travail peut en fait être profitable à l'employeur puisqu'elle lui permet de continuer l'exploitation de son entreprise à un coût moindre.

En troisième lieu, puisque l'imposition unilatérale de nouvelles conditions pourrait théoriquement avoir lieu avant que ne soit acquis le droit à la grève en vertu du *Labour Code*, le syndicat ne dispose d'aucune sanction pouvant la contrebalancer.

the wages, hours and other benefits it seeks to obtain. It has no choice but to live with the new conditions until the right to strike springs into existence, and even then it may have no option.

More importantly, unlike the strike and lock-out, the unilateral imposition of the terms of employment does not necessarily pressure both parties into agreeing upon a settlement. This sanction opens the door to a number of abuses of the process of collective negotiation. Altering terms may have detrimental repercussions on the process of bargaining, such as discrediting the union's authority to negotiate an agreement or unduly forcing the union's hand in the decision to call for a strike.

The risk that the union's authority may be curtailed was discussed in a decision of the Canadian Labour Relations Board, *Canadian Air Line Pilots Association v. Air Canada, Montreal, Quebec* (1977), 24 di 203. While that Code expressly freezes the working conditions until the right to strike arises, this prohibition was designed to address the same concerns (at p. 214):

The prohibition [against unilateral alteration of terms] is imposed on the employer, because Parliament recognizes that in the normal course it is the employer that is in the position to influence the proceedings at the bargaining table by making decisions affecting its operation without prior consultation with the union. By making such decisions and acting unilaterally, the employer can undermine the authority of the employees' bargaining agent, and also poison the environment within which collective bargaining is being conducted and thereby catalyze avoidable legal or illegal industrial conflict. Such unilateral action is contrary to the cooperative relationship envisioned by and sought to be promoted in the Canada Labour Code, Part V. [Emphasis added.]

The objective of "cooperative relationship" in the *Canada Labour Code* is similar to the objective of "furthering harmonious relations between employers and employees" set out in s. 27(1)(a) of the British Columbia *Labour Code*.

cer. Le syndicat ne peut imposer à l'employeur les taux de rémunération, les horaires et les autres avantages qu'il cherche à obtenir. Il n'a d'autre choix que de s'accommoder des nouvelles conditions jusqu'à l'acquisition du droit de déclencher la grève, qu'il peut, encore là, être forcé d'exercer.

Qui plus est, contrairement à la grève et au lock-out, l'imposition unilatérale de conditions de travail ne pousse pas nécessairement les deux parties à conclure une entente. Cette sanction ouvre la porte à un certain nombre d'abus du processus de négociation collective. La modification des conditions de travail peut avoir des répercussions négatives sur la négociation, notamment en discréditant le pouvoir du syndicat de négocier une convention ou en forçant indûment ce dernier à décider de déclencher la grève.

*d* Le risque de miner le pouvoir du syndicat a été discuté dans une décision du Conseil canadien des relations du travail, *Canadian Air Line Pilots Association c. Air Canada, Montréal, Québec* (1977), 24 di 203. Dans cette affaire, même si le code applicable gèle expressément les conditions de travail jusqu'à la naissance du droit de déclencher la grève, les préoccupations sous-jacentes sont les mêmes qu'en l'espèce (à la p. 214):

*f* Cette restriction [interdisant de modifier unilatéralement les conditions de travail] est imposée à l'employeur parce que le Parlement est conscient que c'est ce dernier qui, dans le cours normal des choses, est en mesure d'influencer le déroulement des événements à la table de négociation en prenant des décisions touchant l'exploitation de son entreprise sans au préalable consulter le syndicat. En prenant de telles décisions et en agissant de façon unilatérale, l'employeur peut miner le pouvoir de l'agent négociateur représentant les employés, empoisonner l'atmosphère dans laquelle se déroulent les négociations collectives et par la même occasion, déclencher un conflit de travail légal ou illégal qu'on aurait pu autrement éviter. Ces initiatives unilatérales sont contraires à l'esprit de collaboration auquel la Partie V de (*sic*) *Code canadien du travail* fait allusion et que le législateur a cherché à promouvoir. [Je souligne.]

*j* L'objectif d'un «esprit de collaboration» prévu dans le *Code canadien du travail* s'apparente à l'objectif visant à «promouvoir l'existence de relations harmonieuses entre employeurs et employés» énoncé à l'al. 27(1)a) du *Labour Code* de la Colombie-Britannique.

Similar concerns are expressed in *U.E.W. and DeVilbiss Ltd.*, [1976] 2 CLRBR 101, (Ont. L.R.B.) at p. 115:

When an employer, while negotiating with a trade union, implements new conditions of employment that have not even been first proposed to the trade union, the inference logically arises that the tactic is designed to undermine the status of the trade union—amounting to a suggestion that beneficial terms and conditions of employment do not require the presence of the bargaining agent.

Here again, I have no doubt that s. 27 of the *Labour Code* is designed to protect the integrity of the bargaining process against possible abuses of the type described above by the Ontario Labour Board.

These concerns with respect to the integrity of the bargaining process are most acute when the employer proceeds to reduce or cancel employment benefits. Such changes are by their very nature inherently prejudicial to the freedom of unions to decide whether or not to strike. Indeed, in reducing the conditions of employment, the employer leaves the union and the employees with the following choices: to continue to work under the new, less favourable conditions, or to strike even though that may not otherwise have been the employees' intention. If no strike is called, then the employees lose faith in a union under whose leadership the benefits have decreased. If the union is forced into calling a strike at an inopportune time, the same destructive result can follow. To force such a choice upon the union is to make a mockery of the bargaining system. Such an ultimatum is especially disparaging of the system since the pressures are brought to bear upon the most vulnerable participants in the process: the individual employees. The basic imbalance sought to be corrected by the right of employees to associate is described in detail by Carrothers, *supra*, at p. 4:

The employee, treating with his employer over terms under which he is to sell his services, is, individually, at an incompensable disadvantage. Where the process of production displays a high capacity for substituting one person for another, or one job for another, and where

Des préoccupations semblables sont exprimées dans la décision *U.E.W. and DeVilbiss Ltd.*, [1976] 2 CLRBR 101 (C.R.L. Ont.), à la p. 115:

[TRADUCTION] Lorsque, pendant les négociations avec un syndicat, un employeur met en vigueur de nouvelles conditions de travail qui n'ont même pas d'abord été proposées au syndicat, on peut logiquement présumer que la tactique vise à miner la position du syndicat—notamment en laissant entendre que la mise en place de conditions de travail avantageuses n'exige pas la présence de l'agent négociateur.

Ici encore, il ne fait aucun doute, selon moi, que l'art. 27 du *Labour Code* vise à protéger l'intégrité du processus de négociation contre toute possibilité d'abus du genre décrit plus haut par la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Ces préoccupations quant à l'intégrité du processus de négociation sont encore plus aiguës lorsque l'employeur procède à la réduction ou à l'annulation d'avantages sociaux. De par leur nature, ces modifications sont préjudiciables à la liberté des syndicats de décider de l'opportunité de déclencher une grève. En fait, en réduisant les conditions de travail, l'employeur ne laisse au syndicat et aux employés que les choix suivants: continuer de travailler sous le régime des nouvelles conditions qui sont moins favorables ou déclencher la grève même s'il se peut que cette mesure ne soit pas celle que les employés aient eu l'intention de prendre. Si aucune grève n'est déclenchée, les employés perdent alors confiance dans le syndicat qui n'a pu empêcher la réduction de leurs conditions de travail. Si le syndicat est forcé de déclencher la grève à un moment inopportun, le même résultat destructeur est susceptible de se produire. Acculer le syndicat à un tel choix, c'est se moquer du régime de négociation. Un tel ultimatum cause un tort particulièrement important au régime puisque les pressions sont exercées sur les participants les plus vulnérables du processus: les employés eux-mêmes. Le déséquilibre fondamental que vise à corriger le droit d'association des employés est décrit en détail par Carrothers, précité, à la p. 4:

[TRADUCTION] Lorsqu'il négocie avec son employeur les conditions auxquelles il vendra ses services, l'employé, pris individuellement, est dans une situation désavantageuse qui ne peut être contrebalancée. Alors que le processus d'exploitation fait preuve d'une grande capa-

the economy is operating at a level short of full employment, most individual workmen must take the terms offered or go without.

a cité de substituer une personne à une autre ou un emploi à un autre, et que l'économie fonctionne à un régime n'assurant pas le plein emploi, la plupart des travailleurs doivent accepter les conditions offertes ou se passer de travail.

In focusing on the individual employees and forcing them either to accept the lower terms or to stop working altogether, the unilateral imposition of terms stands in a class by itself as an economic sanction which is inherently destructive of the freedom to engage in collective bargaining and strikes a fundamental blow to the freedom of employees to form themselves into a union and engage the employer in collective bargaining. The only foreseeable effect of this measure is to uselessly fuel the flames of the labour dispute. Such a result is inimical of the statutory purposes set out in s. 27 of the *Labour Code*. These concerns were addressed in *Local 155 of International Molders and Allied Workers Union v. National Labour Relations Board*, 442 F.2d 742 (D.C. 1971), where the employer decreased employment benefits with a view to pressure the union into going on strike. The Board, later confirmed by the Court of Appeals, found that (p. 747):

f It would seem reasonable to infer that when one party to the bargaining takes action which has a work stoppage as at least one of its objects, such conduct is inimical of the statutory purposes and reveals a purpose inconsistent with good-faith bargaining.

g In stating as a goal the improvement of collective bargaining "between employers and trade unions as the freely chosen representatives of employees", s. 27(1)(b) of the *Labour Code* emphasizes the sovereign role of the union in the bargaining. This role is also underscored in s. 46(a) of the Code, which states:

i 46. Where a trade union is certified as bargaining agent for an appropriate bargaining unit,

j (a) it has exclusive authority to bargain collectively for the unit and to bind it by a collective agreement until the certification is cancelled;

b En visant chacun des employés et en les forçant à choisir entre l'acceptation des conditions inférieures ou l'arrêt de travail, l'imposition unilatérale de conditions de travail forme une catégorie à part du fait qu'elle constitue une sanction économique qui est fondamentalement destructrice de la liberté d'engager des négociations collectives et qui frappe au cœur de la liberté des employés de se regrouper en syndicat et d'amener l'employeur à négocier collectivement. Le seul effet prévisible de cette mesure est d'attiser inutilement les conflits de travail. Un tel résultat va à l'encontre des objectifs énoncés à l'art. 27 du *Labour Code*. Ces préoccupations ont été abordées dans la décision *Local 155 of International Molders and Allied Workers Union v. National Labour Relations Board*, 442 F.2d 742 (D.C. 1971), où l'employeur e avait réduit les avantages sociaux de manière à forcer le syndicat à déclencher la grève. La conclusion de la Commission, confirmée par la Cour d'appel, est à l'effet suivant (à la p. 747):

f [TRADUCTION] Il semblerait raisonnable de déduire que lorsqu'une partie à la négociation prend une mesure dont l'un des objectifs au moins est l'arrêt de travail, un tel comportement va à l'encontre des objectifs énoncés dans la Loi et révèle un but incompatible avec la négociation de bonne foi.

h En fixant comme objectif l'amélioration de la négociation collective [TRADUCTION] «entre les employeurs et les syndicats en leur qualité de représentants librement élus des employés», l'al. 27(1)b du *Labour Code* souligne le rôle souverain que joue le syndicat dans la négociation. Ce rôle est également mis en relief à l'al. 46a) du Code, qui prévoit:

i [TRADUCTION] 46. Lorsqu'un syndicat est accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation appropriée,

j a) il a le pouvoir exclusif de négocier collectivement au nom de l'unité de négociation et de la lier au moyen d'une convention collective jusqu'à l'annulation de l'accréditation;

Since the Code's definition of "collective bargaining" includes "the regulation of relations between an employer and employees" (s. 1), s. 46 confers exclusive bargaining authority to a certified union even after the collective agreement has expired.

In *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320, the Board found that s. 46 prevents an employer, upon the termination of a collective agreement, from unilaterally implementing new working conditions through direct communication with the employees. Vice-Chairman Sheen wrote at pp. 336-37:

In British Columbia, due to the provisions of s. 46 of the *Labour Code*, an employer cannot unilaterally alter an employee's terms of employment even in the interregnum between the expiration of the agreement and the commencement of a strike or lockout. For, by virtue of that section, a trade union certified to represent the employees in a bargaining unit, has the exclusive authority to "bargain collectively" for that unit and to conclude an agreement binding upon it.

[A]lthough there is no collective agreement in force, if an employer wishes to alter the terms and conditions of employment of the employees in that unit, it must do so by means of negotiations with the certified bargaining agent—it cannot get legally binding agreements by means of bargaining with, or unilateral imposition upon, individual employees. For, so long as the union is the certified bargaining agent for those employees, the termination of the collective agreement does not give the employer the right to deal with the employees individually.

He added:

... the College sought to sign and implement the nine-month contract, *at least* until the settlement of a new collective agreement. In so doing it sought to achieve directly with the employees what it could not accomplish in bargaining with the Faculty Association. Such conduct is an attempt to undermine the latter's exclusive bargaining authority and is a violation of s. 6.

This reasoning, however, was subsequently distinguished by the Board in the CAIMAW application and CAIMAW/IBEW re-hearing, which are

Puisque la définition que donne le Code de l'expression [TRADUCTION] «négociation collective» comprend [TRADUCTION] «la réglementation des relations entre l'employeur et les employés» (art. 1), l'art. 46 confère à un syndicat accrédité le pouvoir exclusif de négocier même après l'expiration de la convention collective.

*a* Dans l'affaire *Cariboo College and Cariboo College Faculty Ass'n* (1983), 4 CLRBR (NS) 320, la Commission a conclu que l'art. 46 empêche un employeur, à l'expiration d'une convention collective, de mettre en vigueur unilatéralement de nouvelles conditions de travail par la communication directe avec les employés. Le vice-président Sheen écrit, aux pp. 336 et 337:

[TRADUCTION] En Colombie-Britannique, en raison des dispositions de l'art. 46 du *Labour Code*, un employeur ne peut modifier unilatéralement les conditions de travail d'un employé même pendant l'intervalle entre l'expiration de la convention et le début d'une grève ou d'un lock-out. En effet, aux termes de cet article, un syndicat accrédité pour représenter les employés d'une unité de négociation a le pouvoir exclusif de «négocier collectivement» au nom de cette unité et de conclure une convention qui la lie.

[M]ême si aucune convention collective n'est en vigueur, lorsqu'un employeur désire modifier les conditions de travail des employés de cette unité, il doit le faire par le biais de négociations avec l'agent négociateur accrédité—il ne peut obtenir de convention légalement exécutoire en négociant personnellement avec chaque employé ou en lui imposant unilatéralement de nouvelles conditions. En effet, tant que le syndicat est l'agent négociateur accrédité de ces employés, l'expiration de la convention collective ne donne pas à l'employeur le droit de négocier personnellement avec chacun des employés.

*b* Il ajoute ceci:

[TRADUCTION] ... le collège a tenté de conclure et de mettre à exécution le contrat de neuf mois, *tout au moins* jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention collective. Ce faisant, il a tenté de faire directement avec les employés ce qu'il ne pouvait accomplir en négociant avec l'association de la faculté. Une telle conduite constitue une tentative de miner le pouvoir exclusif de négociation de cette dernière et une violation de l'art. 6.

*j* Ce raisonnement a toutefois été écarté subséquemment par la Commission lors de l'affaire CAIMAW et de la nouvelle audition CAIMAW-

at the origin of the present proceedings, on the basis that:

... by virtue of Section 46 of the Code an employer may not engage in any negotiation or bargaining in respect of terms or conditions of employment directly with the employees within a bargaining unit. Such direct employer-employee negotiations would certainly fail to recognize the exclusivity of the trade union's collective bargaining authority: Section 46.

The Board read *Cariboo College* narrowly as not extending to cases where unilateral action respecting the terms and conditions of employment is initiated by the employer in communicating with the bargaining agent instead of individual employees. The Board wrote (at p. 35):

With the greatest of respect to the panel in *Cariboo College* [reported (1983), 4 Can. L.R.B.R. (N.S.) 320], we find that we cannot concur with some of the conclusions made in that case . . . . We are not, however, persuaded by the analysis in *Cariboo College* that any of the authorities cited therein stand for the proposition that an employer may not alter the terms and conditions of employment after the expiry of a collective agreement. To put it another way, we do not conclude that the unilateral imposition by an employer of new terms and conditions of employment after the termination of a collective agreement constitutes negotiating directly with employees and a failure to recognize the exclusivity of the trade union's collective bargaining authority.

After reconsidering *Cariboo College*, the Board felt that it "went too far" and that there was "unyielding rigidity" in its previous interpretation of s. 46. The reasons for this change of position were set out at length by the panel in the CAIMAW/IBEW re-hearing. First, the Board found that the "weight of authority" favoured the new interpretation, and it expressed the view that *Cariboo College*'s reliance on *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404 (Ont. C.A.), was "misplaced". The Board added the following, which states the *ratio* for the Board's disagreement with the interpretation offered in *Cariboo College*:

FIOE qui sont à l'origine du présent litige, distinction fondée sur le fait que:

[TRADUCTION] ... en vertu de l'art. 46 du Code, un employeur ne peut, à l'égard des conditions de travail, a engager des négociations ou ni traiter directement avec les employés faisant partie d'une unité de négociation. De telles négociations directes entre employeur et employés ne reconnaîtraient sûrement pas l'exclusivité du pouvoir de négociation collective du syndicat: article b 46.

La Commission a interprété étroitement la décision *Cariboo College* comme ne s'appliquant pas aux affaires où la mesure unilatérale visant les c conditions de travail est prise par l'employeur en communiquant avec l'agent négociateur plutôt qu'avec chacun des employés. La Commission écrit (à la p. 35):

[TRADUCTION] Malgré tout le respect que nous d devons au comité qui a rendu la décision *Cariboo College* [publiée à (1983), 4 Can. L.R.B.R. (N.S.) 320], nous estimons ne pouvoir être d'accord avec certaines des conclusions arrêtées dans cette affaire [...] Toutefois, l'analyse faite dans *Cariboo College* ne nous c e vainc pas que les décisions qui y sont citées appuient la notion selon laquelle un employeur ne peut modifier les conditions de travail après l'expiration d'une convention collective. En d'autres termes, nous ne concluons pas que l'imposition unilatérale, par un employeur, de nouvelles f conditions de travail après l'expiration d'une convention collective constitue une négociation directe avec les employés et un défaut de reconnaître l'exclusivité du pouvoir de négociation collective du syndicat.

Après avoir reconsidéré la décision *Cariboo College*, la Commission a jugé qu'elle [TRADUCTION] «était allée trop loin» et qu'il y avait [TRADUCTION] «une trop grande rigidité» dans son interprétation antérieure de l'art. 46. Les motifs de h ce changement de point de vue sont énoncés en détail par le comité ayant procédé à la nouvelle audion CAIMAW-FIOE. En premier lieu, la Commission a conclu que le [TRADUCTION] «poids i de la jurisprudence» favorisait la nouvelle interprétation et elle s'est dite d'avis qu'il était [TRADUCTION] «déplacé» de faire reposer la décision *Cariboo College* sur l'arrêt *Re Telegram Publishing Co. and Zwelling* (1975), 67 D.L.R. (3d) 404 (C.A. Ont.) La Commission a ajouté les motifs j suivants qui expliquent son désaccord relativement à l'interprétation donnée dans la décision *Cariboo College*:

Consider, as well, the overall structure of the Labour Code as it is pertinent to the issue under discussion. Section 51 states that where an application for certification is pending, the employer is prohibited, except with the consent of the Labour Board, from altering any terms or conditions of employment of the employees affected by the application. Where a certificate is granted, the prohibition is extended by Section 61 until four months after the issuance of the certificate, or until a collective agreement is reached, whichever occurs first. Of course, by the time Section 61 enters the picture, so has Section 46. Thus, three propositions emerge. First, Section 61 would be quite unnecessary if Section 46 had the *per se* result contemplated by the panel in *Cariboo College*. Second, if that result is correct, the dissipation after four months of the absolute prohibition against unilateral prohibitions (subject only to the consent of the Labour Board) would be rendered illusory. Third, the expiry of the four month period, far from leading to a loosening of restraints on the employer, would lead to a complete sterilization of the capacity to make non-negotiated alterations (subject only to an abandonment by the trade union of its certificate of bargaining authority), regardless of whether the Labour Board might wish to consent. The Board would simply lack the power to consent.

To state such a situation is to repudiate it. Section 51 is a recognition that the pre-certification is the most sensitive of all. Section 61 is an acknowledgement that the early post-certification stage is also quite sensitive; that statutory protection against unilateral employer action continues to be warranted for awhile. But not forever. At some stage, the new collective must stand on its own feet. It must rely on its own negotiating strengths, and its will to resort to the devices of collective bargaining.

As noted by La Forest J., it is apparent that the Board sought to rationalize its conclusion. However, in so doing the Board omitted to consider an essential element of its mandate: s. 27. Had it turned its mind to the fundamental policies expressed in that provision, the Board would have had no choice but to come to a conclusion such as the one previously set forth in *Cariboo College* and to endorse a solution similar to the policies of

[TRADUCTION] Il faut aussi tenir compte de la structure globale du Labour Code puisqu'elle est pertinente en l'espèce. L'article 51 prévoit que lorsqu'une demande d'accréditation a été présentée, l'employeur ne peut, sans le consentement de la commission des relations du travail, modifier une condition de travail des employés touchés par la demande. Lorsqu'une accréditation est accordée, l'interdiction est prolongée, en vertu de l'article 61, jusqu'à l'expiration d'une période de quatre mois suivant l'accréditation ou jusqu'à la signature de la convention collective, selon la première de ces éventualités. Naturellement, lorsque l'article 61 entre en jeu, il en est de même de l'article 46. D'où les trois propositions suivantes. En premier lieu, l'article 61 serait tout à fait inutile si l'article 46 avait en soi le résultat envisagé par le comité dans l'affaire *Cariboo College*. En deuxième lieu, si ce résultat est exact, la suppression, après quatre mois, de l'interdiction absolue d'apporter des modifications unilatérales (sous réserve uniquement de l'autorisation de la commission des relations du travail) deviendrait illusoire. En troisième lieu, l'expiration de la période de quatre mois, loin d'entraîner un relâchement des restrictions imposées à l'employeur, conduirait à une stérilisation complète de la capacité d'apporter des modifications non négociées (sous réserve uniquement de l'abandon par le syndicat de son accréditation à titre d'agent négociateur), peu importe que la commission des relations du travail soit prête éventuellement à donner son consentement. La commission n'aurait tout simplement pas le pouvoir de donner son consentement.

*f* Énoncer une telle situation, c'est la répudier. L'article 51 est une reconnaissance du fait que la période précédant l'accréditation est celle qui est la plus délicate. L'article 61 est une reconnaissance du fait que la période suivant l'accréditation est également très délicate et que la protection, accordée par la Loi, contre l'action unilatérale de l'employeur continue d'être justifiée pendant un certain temps, mais pas pour toujours. À un moment donné, la nouvelle association doit voler de ses propres ailes. Elle doit compter sur ses propres forces de négociation et sur sa volonté d'avoir recours aux mécanismes de la négociation collective.

Comme l'a souligné le juge La Forest, il est évident que la Commission a tenté de justifier rationnellement sa conclusion. Ce faisant, elle a toutefois omis de tenir compte d'un élément essentiel de son mandat: l'art. 27. Si elle avait prêté attention aux directives fondamentales exprimées dans cette disposition, la Commission n'aurait pu faire autrement qu'arriver à une conclusion semblable à celle déjà énoncée dans *Cariboo College*

control which are universally applied in other jurisdictions.

At any rate, the Board's interpretation lacks a proper rationale. While there may be some overlap between the statutory freeze provided for by s. 61 and the principle of exclusive bargaining authority, it does not necessarily follow that s. 61 is rendered unnecessary, nor that the freeze is illusory. Once the agreement is reached, there is no longer any need for the protection afforded by s. 61 and the freeze, because the protection then is afforded by the binding nature of the agreement. Indeed, it is beyond dispute that, during the life of a collective agreement an employer is bound by the terms of the agreement (see s. 64, and *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Cie Paquet Ltée*, [1959] S.C.R. 206, and *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718). This does not render, to quote the panel in the CAIMAW/IBEW re-hearing, "the dissipation . . . of the absolute prohibition against unilateral [alterations] . . . illusory". Simply, the prohibition finds its source elsewhere in the Code. The conclusion of a collective agreement, to use the Board's language, may also "lead to a complete sterilization of the capacity to make non-negotiated alterations"; yet, that is not an undesirable situation. Quite the contrary: parties negotiate precisely with a view to reaching an agreement which will provide certainty in labour relations for a specified period of time.

Moreover, it seems to me that, to be more in line with s. 27, the Board should have given the reasoning in *Cariboo College* a liberal application. The main infringement upon the union's exclusive bargaining authority in that case did not flow from the mere fact that an employer had notified the individual employees personally or through a circular posted in the work place of the proposed alteration of terms. While that may have formed a subordinate part of the problem, the undermining of the union's authority resulted from the fact that changes in the terms and conditions of employ-

et endosser une solution semblable aux politiques de contrôle qui sont universellement appliquées dans d'autres juridictions.

- a* Quo qu'il en soit, l'interprétation donnée par la Commission manque de rationalité. Même s'il peut y avoir un certain chevauchement entre le gel prévu par l'art. 61 et le principe du pouvoir exclusif de négocier, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'art. 61 devient inutile ni que le gel est illusoire. Dès que la convention est conclue, la protection garantie par l'art. 61 et le gel ne sont plus nécessaires puisque c'est alors la nature exécutoire de la convention qui assure cette protection. En fait, il est incontestable que, pendant la durée de la convention collective, l'employeur est lié par les conditions qui y sont prescrites (voir l'art. 64, l'arrêt *Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. Cie Paquet Ltée*, [1959] R.C.S. 206, et l'arrêt *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718). Pour paraphraser les termes de la décision du comité dans la nouvelle audition CAIMAW-FIOE, cela ne rend pas «la suppression [...] de l'interdiction absolue d'apporter des modifications unilatérales [...] illusoire». L'interdiction prend tout simplement sa source ailleurs dans le Code. La conclusion d'une convention collective, pour reprendre les mots de la Commission, peut également «conduir[e] à une stérilisation complète de la capacité d'apporter des modifications non négociées»; pourtant, il ne s'agit pas là d'une situation indésirable.
- b* Bien au contraire, les parties négocient justement dans le but de conclure une entente qui amènera de la certitude dans les relations du travail pendant une période déterminée.

- c* De plus, il me semble que pour mieux s'harmoniser à l'art. 27, la Commission aurait dû donner aux motifs de la décision *Cariboo College* une application libérale. Dans cette affaire, l'atteinte principale au pouvoir exclusif de négocier du syndicat ne découlait pas du seul fait qu'un employeur avait avisé les employés, personnellement ou au moyen d'une lettre circulaire affichée dans les lieux de travail, du projet de modification des conditions. Même s'il se peut que cela ait constitué une partie accessoire du problème, il n'en demeure pas moins que la diminution du pouvoir du syndi-

ment were brought about without any participation by the employees' representative. To limit the principle of exclusive bargaining authority as the Board did, namely, as merely requiring the employer to "communicate the terms and conditions of the new post-collective agreement relationship directly to the trade union and not directly to the employees", is to amputate the efficiency of the collective bargaining scheme entrenched in the legislation.

The Court of Appeal found that the alternative proposed by the Board would bring "chaos" to labour relations in British Columbia. The five-member panel of the Court of Appeal determined that it was "patently unreasonable" for the Board to find that the employer had this power, in part because that power conflicted with the need to develop effective industrial relations. For the Court, Seaton J.A. noted:

No foundation is given for the statement that "an employer has the authority under the Labour Code to make unilateral alterations . . ." No section says that; nor does any imply it. The Code as a whole seeks stability resulting from agreement. This new power creates instability resulting from unilateral action. [Emphasis added.]

I share the Court of Appeal's opinion as regards the patently unreasonable nature of unilateral action as allowed by the Board in the present case.

While the foregoing reasons suffice to dispose of the present appeal, I find it necessary to add brief remarks on the procedure followed by the Board.

### III

#### Policy-Making Procedure

The failure of the Board to reject a policy solution contrary to the fundamental objectives of the Act may be due to the fact that the Board chose to make this policy decision within the context of a private adjudication between individual parties. The Board did not benefit from the input other parties may have had to offer in this respect had another route been chosen to formulate its

cat résultait du fait que des modifications aux conditions de travail avaient été apportées sans la participation du représentant des employés. Interpréter, comme l'a fait la Commission, le principe a du pouvoir exclusif de négocier comme exigeant simplement que l'employeur [TRADUCTION] «communique les conditions du nouveau contexte post-convention collective directement au syndicat plutôt qu'aux employés», c'est dépouiller de toute b efficacité le régime de négociation collective enchaîné dans la Loi.

La Cour d'appel a conclu que la solution de rechange proposée par la Commission entraînerait c le «chaos» dans les relations du travail en Colombie-Britannique. Les cinq juges de la Cour d'appel ont statué qu'il était «manifestement déraisonnable» pour la Commission de conclure que l'employeur avait ce pouvoir, en partie parce que ce d pouvoir était incompatible avec la nécessité d'instaurer des relations industrielles efficaces. Le juge Seaton fait observer au nom de la cour:

[TRADUCTION] On n'a présenté aucune justification de e la prétention selon laquelle «l'employeur a le pouvoir en vertu du Labour Code de procéder à des modifications unilatérales . . .». Aucun article ne prévoit cela ni ne permet de le déduire. Dans son ensemble, le Code recherche la stabilité que procure une entente. Ce nouveau pouvoir crée de l'instabilité découlant d'une action unilatérale. [Je souligne.]

Je partage l'opinion de la Cour d'appel quant au caractère manifestement déraisonnable de l'action unilatérale permise par la Commission en l'espèce.

Même si les motifs qui précèdent sont suffisants pour trancher le présent pourvoi, il me paraît nécessaire d'ajouter quelques brèves remarques sur la procédure suivie par la Commission.

### III

#### Procédure d'établissement d'une politique

Le défaut de la Commission de rejeter une i solution de principe contraire aux objectifs fondamentaux de la Loi peut s'expliquer par le fait qu'elle a choisi de rendre cette décision de principe dans le cadre d'un litige privé entre deux parties. La Commission n'a pas bénéficié des points de vue j que d'autres parties auraient pu exprimer à cet égard si elle avait choisi un autre moyen pour

policy. In that fashion the spectrum of the consequences of the proposed policy may not have been fully brought to the Board's attention.

The Code does provide for mechanisms allowing the Board to broaden the reach and scope of the proceedings before it. The first set of mechanisms involves procedural adjustments which can be brought to the adjudicative hearing:

**35.** The board, in relation to a proceeding or matter before it, has power to

(a) summon and enforce attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce documents and things the board considers necessary for full investigation and consideration of a matter within its jurisdiction that is before it in the proceeding;

(k) adjourn or postpone the proceeding;

(n) add a party to the proceeding at any stage.

The second involves a more radical change in the nature of the proceedings. The Board is empowered to conduct full-scale, public policy-making hearings during the course of which the Board is more completely liberated from the restrictions inherent to private adjudication:

**27.** . . .

(2) The board may formulate general guidelines to further the operation of this Act; but the board is not bound by those guidelines in the exercise of its powers or the performance of its duties.

(3) In formulating general guidelines the board may request that submissions be made to it by any person.

(4) The board shall make available in writing for publication all general guidelines formulated under this section, and their amendments and revisions.

In a policy-making hearing held under s. 27(2) and (3), any interested party would have the opportunity to make representations thereby en-

formuler sa politique. Il se peut donc que la gamme des conséquences de la politique proposée n'ait pas été portée complètement à l'attention de la Commission.

**a** Le Code prévoit des mécanismes qui permettent à la Commission d'élargir la portée et l'étendue des procédures dont elle est saisie. Le premier ensemble de mécanismes comporte des rajustements de procédure qui peuvent être apportés à l'audition:

[TRADUCTION] **35.** Eu égard à la procédure ou aux questions dont elle est saisie, la commission a le pouvoir

**c** a) d'assigner des témoins, de les contraindre à comparaître et à faire des dépositions orales ou écrites, sous serment, ainsi qu'à produire les documents et choses que la commission juge nécessaires pour lui permettre de faire un examen complet d'une question qui relève de sa compétence et dont elle est saisie dans le cadre de la procédure;

**d** k) d'ajourner ou de reporter la procédure;

**e** n) d'ajouter une partie à toute étape de la procédure.

Le deuxième ensemble entraîne une modification plus radicale de la nature de la procédure. La Commission a le pouvoir de tenir des audiences publiques pour l'élaboration d'énoncés de politique, au cours desquelles elle est largement libérée des restrictions inhérentes à un litige privé:

**g** **27.** . . .

**h** (2) La commission peut formuler des lignes directrices générales pour faciliter l'application de la présente loi; la commission n'est toutefois pas liée par ces lignes directrices dans l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions;

**i** (3) Pour formuler des lignes directrices générales, la commission peut demander à quiconque de lui soumettre des observations;

**j** (4) La commission conservera par écrit, à des fins de publication, toutes les lignes directrices générales formulées en vertu du présent article, de même que leurs modifications et révisions.

Lors d'une audience visant l'établissement d'une politique tenue en vertu des par. 27(2) et (3), toute partie intéressée aurait la possibilité de soumettre

abling the Board to make a policy decision consistent with the public interest and the fundamental purposes of the legislation. These provisions indicate a legislative intent favouring broad participation by the members of the labour relations community in proceedings involving issues of widespread interest. While policy issues may be present in some form in private adjudications, and while the Board is empowered by s. 38 to make declaratory opinions in certain cases, some policy issues necessarily involve the use of the mechanisms provided for by ss. 27 and 35. I would only add that in a case like the present one, where a previous policy orientation is reversed, where the area concerned involves a void in the enabling statute, and where the question raised is of crucial importance to employers, unions and individual employees at large, the matter may more properly have been dealt with in a policy-making hearing.

## IV

Conclusion and Disposition

From the foregoing, I conclude that, in allowing an employer to unilaterally impose the terms of employment upon the termination of a collective agreement subject only to an obligation to bargain in good faith, the Labour Relations Board of British Columbia interpreted the *Labour Code* in a patently unreasonable manner. In so doing, the Board committed a jurisdictional error and its decision cannot stand.

As a result, I would dismiss the appeal and confirm the order of the Court of Appeal, itself confirming Meredith J.'s order quashing the Board's decisions and remitting the matter to the Board for further consideration, the whole with costs.

*Appeal allowed with costs, WILSON and L'HEUREUX-DUBÉ JJ. dissenting.*

des observations, ce qui permettrait à la Commission de rendre une décision de principe conforme à l'intérêt public et aux objectifs fondamentaux de la Loi. Ces dispositions traduisent l'intention du législateur de favoriser une large participation des personnes du milieu des relations du travail aux procédures qui mettent en cause des questions d'intérêt général. Même si des questions de principe peuvent se présenter sous certaines formes dans des litiges privés et que la Commission a le pouvoir, en vertu de l'art. 38, de prononcer des opinions déclaratoires dans des cas particuliers, certaines questions de principe supposent nécessairement le recours aux mécanismes prévus aux art. 27 et 35. J'ajouterais seulement que dans un cas comme celui dont nous sommes saisis, lorsqu'il y a un changement d'orientation de la politique suivie antérieurement, que le domaine en cause révèle une lacune dans la loi habilitante et que la question soulevée est d'une importance cruciale pour les employeurs, les syndicats et les employés en général, la question peut être tranchée de façon plus adéquate dans le cadre d'une audience visant l'établissement d'énoncés de politique.

## IV

f Conclusion et dispositif

Pour les motifs qui précèdent, je conclus qu'en permettant à un employeur d'imposer unilatéralement des conditions de travail à l'expiration d'une convention collective, sous réserve uniquement de l'obligation de négocier de bonne foi, la Labour Relations Board of British Columbia a interprété le *Labour Code* d'une façon manifestement déraisonnable. Ce faisant, la Commission a commis une erreur de compétence et sa décision ne saurait être maintenue.

Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de confirmer l'ordonnance de la Cour d'appel qui a elle-même confirmé l'ordonnance du juge Meredith qui avait annulé les décisions de la Commission et renvoyé l'affaire devant la Commission pour nouvel examen, le tout avec dépens.

*j Pourvoi accueilli avec dépens, les juges WILSON et L'HEUREUX-DUBÉ sont dissidentes.*

*Solicitors for the appellant: Russell & DuMoulin, Vancouver.*

*Solicitors for the respondent Canadian Association of Industrial, Mechanical & Allied Workers, Local 14: Rankin & Company, Vancouver.*

*Solicitors for the respondent Industrial Relations Council of British Columbia: Campney & Murphy, Vancouver.*

*Procureurs de l'appelante: Russell & DuMoulin, Vancouver.*

*a Procureurs de l'intimée l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées, section locale 14: Rankin & Company, Vancouver.*

*b Procureurs de l'intimée l'Industrial Relations Council of British Colombia: Campney & Murphy, Vancouver.*