

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 7-05

Reasons for decision

TELUS Communications Inc.,
applicant,
and
Telecommunications Workers Union,
respondent.

CITED AS: TELUS Communications Inc.

Board Files: 24220-C
24375-C

Decision no. 317
April 20, 2005

Reconsideration application pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code, Part I.*

Reconsideration - Practice and procedure - Unlawful communications - Remedies - Interim cease and desist order - Telecommunications industry - The original panel upheld two complaints that alleged that a series of employer communications contravened section 94(1)(a) of the *Code* - The Board issued three orders or decisions; an interim cease and desist order, a decision that directed the employer to offer binding arbitration to the union, and a communications ban - The employer challenges, in its reconsideration application, the Board's findings that the communications had contravened the *Code* and the Board's three orders or decisions - The reconsideration panel upheld the original panel's ultimate findings that the employer communications were impermissible and contrary to the *Code* - The reconsideration panel concluded that the imposition of the remedial relief, including the communications ban and the binding arbitration order, constituted errors in law or policy - The reconsideration panel reinstated the terms of the interim cease and desist order fashioned by the original panel until the conditions set out in section 89 of the *Code* have been fulfilled.

Preliminary objections - Timeliness - Breach of contract - Estoppel - The union argues that the 21-day limitation period to file a reconsideration application should be applied to each decision separately - The

Motifs de décision

TELUS Communications Inc.,
requérante,
et
Syndicat des travailleurs en télécommunications,
intimé.

CITÉ: TELUS Communications Inc.

Dossiers du Conseil: 24220-C
24375-C

Décision n° 317
le 20 avril 2005

Demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I.*

Réexamen - Pratique et procédure - Communications illégales - Redressements - Ordonnance d'interdiction - Secteur des télécommunications - Le banc initial a confirmé deux plaintes dans lesquelles le syndicat alléguait que les communications de l'employeur contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code* - Le Conseil a rendu trois ordonnances ou décisions, soit une ordonnance d'interdiction provisoire, une décision enjoignant à l'employeur d'offrir l'arbitrage exécutoire au syndicat et une interdiction de communiquer - Dans sa demande de réexamen, l'employeur conteste les conclusions du Conseil selon lesquelles les communications contrevenaient au *Code* ainsi que les trois ordonnances ou décisions rendues par le Conseil - Le banc de révision a confirmé les conclusions finales du banc initial selon lesquelles les communications de l'employeur étaient inacceptables et contrevenaient au *Code* - Le banc de révision a conclu que le redressement imposé, y compris l'interdiction de communiquer et l'ordonnance d'arbitrage exécutoire, constituaient des erreurs de droit ou de principe - Le banc de révision a rétabli les modalités de l'ordonnance d'interdiction provisoire façonnée par le banc initial jusqu'à ce que les conditions énoncées à l'article 89 du *Code* aient été remplies.

Objections préliminaires - Respect des délais - Rupture de contrat - Préclusion - Le syndicat fait valoir que le délai de 21 jours pour présenter une demande de réexamen devrait s'appliquer à chaque décision

reconsideration panel finds the application timely - The union also alleges that the employer, given its offer of binding arbitration, was estopped from seeking reconsideration of the Board's binding arbitration decision - The reconsideration panel is not able to conclude, given the circumstances surrounding the employer's offer of binding arbitration and the union's acceptance of that offer, that the parties were bound by a contract and that the employer had waived its legal rights under the *Code* to seek reconsideration of the Board's binding arbitration decision.

Interim relief application - Practice and procedure - Irregularities - The employer submits that the original panel did not have jurisdiction to treat the union's application as a request for interim relief - The employer submits that the original panel violated its freedom of expression - The employer was aware of the nature of the new allegations made by the union, as well as the relief requested, notwithstanding the fact that the application did not refer explicitly to section 19.1 of the *Code* - The fact that section 19.1 of the *Code* was not specifically referred to did not mean that the Board lacked jurisdiction to hear the application - The *Code* contains a specific provision which allows the Board to proceed despite the existence of technical deficiencies in a proceeding - The failure to include the affidavit required by section 18 of the *Regulations* constituted a defect in form or a technical irregularity - The reconsideration panel finds that the original panel had the requisite jurisdiction to treat the application as a request for interim relief and handle the matter in an expedited fashion - The original panel considered that its interim order was necessary to redress an imbalance that was created by the employer's actions - The Board concluded that the interim order constitutes a reasonable limitation, demonstrably justified, on the employer's freedom of expression.

Employer communications - Legal test - *Prima facie* case - *Charter* - The employer argues that the original panel erred in finding that its communications contravened section 94(1)(a) of the *Code* - The employer alleges that the test applied by the original panel constitutes an unduly stringent restriction on the employer's freedom of speech during collective bargaining - The original panel applied to the facts a well-established test, which was consistent with the Board's jurisprudence and policy with respect to

séparément - Le banc de révision conclut que la demande a été présentée dans le délai prescrit - Le syndicat allègue également que, compte tenu de son offre d'arbitrage exécutoire, l'employeur a été préclus de présenter une demande de réexamen de la décision imposant l'arbitrage exécutoire - Le banc de révision ne peut conclure, compte tenu des circonstances entourant l'offre d'arbitrage exécutoire de l'employeur et son acceptation par le syndicat, que les parties étaient liées par un contrat et que l'employeur avait renoncé aux droits qui lui sont reconnus par le *Code* de demander le réexamen de la décision imposant l'arbitrage exécutoire du Conseil.

Demande d'ordonnance provisoire - Pratique et procédure - Irrégularités - L'employeur soutient que le banc initial n'avait pas la compétence nécessaire pour considérer la demande du syndicat comme une demande d'ordonnance provisoire - L'employeur affirme que le banc initial violait sa liberté d'expression - L'employeur était au courant de la nature des nouvelles allégations formulées par le syndicat et de la mesure de redressement demandée, même si la demande ne renvoyait pas explicitement à l'article 19.1 du *Code* - L'absence de mention de l'article 19.1 du *Code* ne rendait pas le Conseil inapte à entendre la demande ou à appliquer la procédure expéditive - Le *Code* renferme une disposition particulière qui permet au Conseil de statuer sur une affaire en dépit de l'existence de vices de procédure - L'omission de joindre l'affidavit exigé par l'article 18 du *Règlement* constituait un vice de forme ou de procédure - Le banc de révision a conclu que le banc initial avait la compétence nécessaire pour considérer la demande comme une demande d'ordonnance provisoire et appliquer la procédure expéditive - Le banc initial considérait que son ordonnance provisoire était nécessaire pour corriger un déséquilibre créé par l'employeur - Le Conseil a conclu que l'ordonnance provisoire constitue une limite raisonnable de la liberté d'expression de l'employeur dont la justification peut se démontrer.

Communications de l'employeur - Critère juridique - Preuve à première vue - *Charte* - L'employeur fait valoir que le banc initial a commis une erreur en concluant que ses communications violaient l'alinéa 94(1)a) du *Code* - L'employeur allègue que le critère appliqué par le banc initial constitue une limitation exagérément sévère de la liberté de parole de l'employeur pendant la négociation collective - Le banc initial a appliqué un critère bien établi, qui était compatible avec la jurisprudence du Conseil et la

employer communications during collective bargaining - The reconsideration panel is of the view that the original panel applied the appropriate test in assessing whether the employer communications interfered with the certified bargaining agent's exclusive authority to represent the interests of the employees in the bargaining unit - The original panel did not commit an error in law or policy when it concluded that the union had established a *prima facie* case that a contravention of section 94(1)(a) of the *Code* had occurred.

Communications ban - Remedies - Practice and procedure - "Double jeopardy" - The reconsideration panel agrees with the employer's submission that the imposition of the communications ban constitutes an error in law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* - The remedy imposed under section 99 of the *Code* must not be punitive and its objective must not be designed otherwise than to redress any imbalance that might have been created by any act on the part of a party - The reconsideration panel is of the view that the same set of facts cannot be used to support the imposition of two different remedies in relation to two separate complaints - The facts from the first complaint were used to support the binding arbitration remedy - The imposition of a second remedy, the communications ban, based on the same set of facts constitutes an error in law and policy - The reconsideration panel annuls the remedial relief issued in relation to the first complaint.

Binding arbitration - Remedies - Practice and procedure - The reconsideration panel has two concerns regarding the nexus between the breach that was identified by the Board and the binding arbitration remedy that it imposed - The reconsideration panel is of the view that the original panel formed certain assumptions about what it considered to be the existing "imbalance" in the bargaining process at the time of the employer's breach of the *Code*, and that these assumptions were unfounded - The original panel went further than identifying a remedy for the specific contravention that it had identified - The Board's mandate, when imposing remedies, is to fashion one that addresses the specific contravention that has been identified, not to choose a remedy that will result in the conclusion of a collective agreement - The reconsideration panel concludes that the imposition of the binding arbitration order in this case constituted an error in law and policy and annuls the order directing the employer to offer binding arbitration to the union - The original panel exceeded

politique en matière de communications de l'employeur pendant la négociation collective - Le banc de révision est d'avis que le banc initial a appliqué le critère pertinent pour déterminer si les communications de l'employeur nuisaient au pouvoir exclusif de l'agent négociateur accrédité de représenter les intérêts des employés de l'unité de négociation - Le banc initial n'a pas commis d'erreur de droit ou de principe en concluant que le syndicat avait établi une preuve à première vue qu'il y avait eu violation de l'alinéa 94(1)a) du *Code*.

Interdiction de communiquer - Redressements - Pratique et procédure - «Double incrimination» - Le banc de révision fait sienne l'observation de l'employeur selon laquelle l'interdiction de communiquer constitue une erreur de droit ou de principe qui remet véritablement en question l'interprétation du *Code* - Le redressement imposé en vertu de l'article 99 du *Code* ne doit pas être punitif ni viser d'autre objectif que de corriger le déséquilibre pouvant avoir été créé par un acte d'une des parties - Le banc de révision est d'avis que le même ensemble de faits ne peut pas être utilisé pour justifier l'imposition de deux redressements différents relativement à deux plaintes distinctes - Les faits de la première plainte ont été utilisés pour justifier l'ordonnance d'arbitrage exécutoire - L'imposition d'un deuxième redressement, soit l'interdiction de communiquer, fondée sur le même ensemble de faits constitue une erreur de droit ou de principe - Le banc de révision annule le redressement imposé relativement à la première plainte.

Arbitrage exécutoire - Redressements - Pratique et procédure - Le banc de révision a deux préoccupations concernant le lien entre la violation établie par le Conseil et l'ordonnance d'arbitrage exécutoire - Par conséquent, le banc de révision est d'avis que le banc initial a formulé certaines hypothèses concernant ce qu'il considérait comme le «déséquilibre» existant dans le processus de négociation au moment où l'employeur a enfreint le *Code*, et que ces hypothèses n'étaient pas fondées - Le banc initial ne s'en est pas tenu à concevoir un redressement pour parer aux effets de la violation particulière qu'il avait identifiée - Le mandat du Conseil, lorsqu'il impose des ordonnances de redressement, consiste à façonner un redressement qui pare aux effets néfastes de la violation particulière ayant été identifiée plutôt qu'un redressement qui sera propice à la conclusion d'une convention collective - Le banc de révision conclut que l'imposition de l'ordonnance d'arbitrage exécutoire en l'espèce constituait une erreur de droit ou de principe et annule

the limits of its powers when it imposed the binding arbitration order on the parties to this dispute.

Natural justice - Practice and procedure - Remedy - Expedited process - The panel reiterates that as a general rule, the Board is not prevented from exercising its discretion to fashion an appropriate remedy to a *Code* violation, even though the remedy may not have been requested by a party to the complaint - Section 14 of the *Regulations* specifically provides for an expedited process for the hearing of certain matters, one of which includes the hearing of an application for interim relief - Section 20 of the *Regulations* expressly allows for the Board to consolidate two or more proceedings before it - Once the complaints were properly consolidated, the panel is satisfied that the Board was entitled to consider all of the evidence presented in both matters in making its findings and rendering its interim order and binding arbitration decision - There is no obligation, statutory or otherwise, requiring the Board to allow a party to file written submissions in all cases, and the *Regulations* allow for the Board to hear matters by way of teleconference or the filing of written submissions - The panel sees nothing improper in deciding, in the circumstances, to forgo the filing of further written submissions and in proceeding to hear the parties' full submissions by holding a teleconference to determine the interim relief issue - There was no violation of the principles of natural justice or of procedural fairness.

Reasonable apprehension of bias - The reconsideration panel acknowledges both the seriousness and the complexity of the issues in the case - The allegations of bias go to the heart of the ruling, which is unfavorable to the employer - A decision unfavorable to the employer in no way implies that the original panel was biased against the employer - The bias arguments do not establish a reasonable apprehension of bias on the part of the original panel.

Retention of jurisdiction - Power to assign matters - A Vice-Chairperson does not have the requisite power to assign matters directly to himself or herself - The power to assign matters resides exclusively with the Chairperson of the Board, pursuant to section 12.01 of the *Code* - This is not to say that a panel of the Board

l'ordonnance enjoignant à l'employeur d'offrir le recours à l'arbitrage exécutoire au syndicat - Le banc initial a outrepassé sa compétence en imposant l'ordonnance d'arbitrage exécutoire aux parties.

Justice naturelle - Pratique et procédure - Redressement - Procédure expéditive - Le banc de révision rappelle que, règle générale, le Conseil a toute latitude d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour concevoir une mesure de redressement qui s'accorde avec une violation du *Code*, même si cette mesure n'a été demandée par aucune des parties - L'article 14 du *Règlement* du Conseil établit expressément une procédure expéditive pour l'audition de certaines affaires, dont une demande d'ordonnance provisoire - L'article 20 du *Règlement* prévoit expressément que le Conseil peut réunir deux ou plusieurs instances - Une fois les plaintes réunies comme il se doit, le banc de révision est convaincu que le Conseil était habilité à tenir compte de l'ensemble de la preuve produite dans les deux affaires pour tirer ses conclusions et rendre l'ordonnance provisoire et la décision imposant l'arbitrage exécutoire - Rien, dans la loi notamment, n'oblige le Conseil à autoriser une partie à déposer des observations écrites dans tous les dossiers et le *Règlement* lui permet par ailleurs de tenir une audience par conférence téléphonique ou par la présentation d'observations écrites - Le banc de révision considère qu'il n'y avait rien de répréhensible dans le fait de décider, dans les circonstances de l'affaire, de renoncer à solliciter des observations écrites complémentaires et de tenir une audience par conférence téléphonique pour entendre les arguments complets des parties et trancher la question de l'ordonnance provisoire - Les principes de justice naturelle ou d'équité procédurale ont tous été respectés.

Crainte raisonnable de partialité - Le banc de révision reconnaît tant la gravité que la complexité des questions soulevées en l'espèce - Les allégations de partialité touchent à l'essence même de la décision, laquelle est défavorable à l'employeur - Le fait qu'une décision soit défavorable à l'employeur ne signifie d'aucune façon que le banc initial avait un parti pris contre l'employeur - Les arguments présentés sur la question de la partialité n'établissent pas l'existence d'une crainte raisonnable de partialité du banc initial.

Déclaration de compétence - Pouvoir d'assignation des affaires - Un vice-président ne possède pas le pouvoir requis pour s'assigner directement des affaires - Il est incontestable que l'assignation des affaires est la prérogative exclusive du président du Conseil, conformément à l'article 12.01 du *Code* - Cela ne veut

seized with a particular matter may not retain jurisdiction over that matter even after a final decision has been rendered, in appropriate circumstances - This usually occurs where a panel of the Board has determined a matter, has issued a remedy and then retains jurisdiction or remains seized of the matter in order to deal with any issues that may arise in the implementation of the remedy - Retaining jurisdiction under such circumstances does not conflict with the Chairperson's section 12.01 assignment powers - It would have been an error in law or policy for the original panel to have retained jurisdiction for itself over any new complaints involving replacement workers, since that panel had already rendered a final decision in relation to that issue.

(For ease of reference, see Table of Contents at the end of this decision.)

A reconsideration panel composed of Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Mr. Edmund E. Tobin and Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairpersons, met to consider the above application filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*).

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. The reconsideration panel has reviewed the parties' submissions and considers them sufficient to deal with the application without holding an oral hearing.

This reconsideration application, filed by TELUS Communications Inc. (TELUS or the employer) with the Board on February 16, 2004, and modified by an amendment dated April 29, 2004, requests the reconsideration of the Board's interim cease and desist order dated January 17, 2004, interim decision (*TELUS Communications Inc.*, January 28, 2004 (CIRB LD 1004)) (the binding arbitration decision or the January 28, 2004 decision), and Reasons for decision (*TELUS Communications Inc.*, [2004] CIRB no. 271) (the April decision), issued in relation to this labour dispute.

pas dire qu'un banc du Conseil saisi d'une affaire en particulier ne peut pas se déclarer compétent pour statuer ultérieurement sur cette affaire même après qu'une décision définitive a été rendue, dans les circonstances pertinentes - Cela se produit généralement lorsqu'un banc du Conseil a statué sur une affaire et rendu une ordonnance de redressement et se déclare ensuite compétent pour trancher toute question qui pourrait surgir dans la mise à exécution de la mesure de redressement - Le fait pour un banc de se déclarer compétent dans de telles circonstances n'est pas incompatible avec les pouvoirs d'assignation dévolus au président par l'article 12.01 - Le banc initial aurait commis une erreur de droit ou de principe s'il s'était déclaré compétent pour statuer sur de nouvelles plaintes relatives à l'utilisation de travailleurs de remplacement, puisque ce banc avait déjà rendu une décision définitive relativement à cette question.

(Par souci de commodité, une Table des matières a été ajoutée à la fin de la présente décision.)

Un banc de révision composé de M^e Douglas G. Ruck, c.r., ainsi que de M^e Edmund E. Tobin et M^e Louise Fecteau, Vice-présidents, s'est réuni pour examiner la demande mentionnée en rubrique présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*).

L'article 16.1 du *Code* habilite le Conseil à trancher toute affaire ou toute question dont il est saisi sans tenir d'audience publique. Ayant examiné les observations des parties, le banc de révision est convaincu que les documents versés au dossier suffisent pour trancher l'affaire.

La demande de réexamen en instance, présentée au Conseil par TELUS Communications Inc. (TELUS ou l'employeur) le 16 février 2004, et modifiée en date du 29 avril 2004, porte sur une ordonnance d'interdiction du Conseil en date du 17 janvier 2004, une décision partielle (*TELUS Communications Inc.*, 28 janvier 2004 (CCRI LD 1004)) (la décision imposant l'arbitrage exécutoire ou la décision du 28 janvier 2004) et sur les Motifs de décision (*TELUS Communications Inc.*, [2004] CCRI n° 271) (la décision d'avril) relatifs au conflit de travail.

Counsel of Record

Mr. Brian W. Burkett, Q.C., for TELUS Communications Inc.;

Mr. Morley D. Shortt, Q.C., for the Telecommunications Workers Union.

I - Nature and Background of the Application

[1] On June 30, 2000, the Board certified the Telecommunications Workers Union (TWU or the union) as the bargaining agent for all of TELUS's employees. These parties were in the process of negotiating a new collective agreement when, on June 3, 2003, the TWU filed a complaint with the Board (Board file no. 23742-C), which alleged that TELUS had engaged in impermissible communications with bargaining unit employees in contravention of section 94(1)(a) of the *Code* (first complaint). The Board conducted eight days of hearings during the months of October and November 2003, in respect of this complaint. On November 21, 2003, in lieu of issuing an interim order against the employer to cease and desist discussing collective bargaining issues during its meetings with employees, the Board accepted the following undertaking from the employer's counsel:

I am instructed that my clients undertake to refrain from raising collective bargaining or labour relations issues at any upcoming Team Telus Talks or Front Line Forums and will not answer questions in respect of such issues until the date of the Board's decision in this case.

[2] On November 24, 2003, the last day of the hearings, the TWU filed another complaint with the Board (Board file no. 24063-C), which alleged that TELUS had contravened sections 50(a) and 94(2.1) of the *Code* by inviting former TELUS managers to work as replacement workers, in anticipation of a labour dispute (second complaint).

[3] The TWU started to conduct a strike vote among bargaining unit members on January 5, 2004. The strike vote was scheduled to end on January 26, 2004. In aid of the strike vote, the TWU distributed to its members a document entitled "A Message from your Bargaining Committee," which provided details regarding major points of difference between the parties. TELUS distributed a document to bargaining unit members that was entitled "TELUS Responds with the Facts!", which

Procureurs inscrits aux dossiers

M^e Brian W. Burkett, c.r., pour TELUS Communications Inc.;

M^e Morley D. Shortt, c.r., pour le Syndicat des travailleurs en télécommunications.

I - Nature et contexte de la demande

[1] Le 30 juin 2000, le Conseil a accrédité le Syndicat des travailleurs en télécommunications (le STT ou le syndicat) comme agent négociateur de tous les employés de TELUS. Ces parties étaient affairées à négocier une nouvelle convention collective lorsque, le 3 juin 2003, le STT a présenté une plainte au Conseil (dossier du Conseil n° 23742-C), alléguant que TELUS avait eu des communications non acceptables avec les employés de l'unité de négociation en violation de l'alinéa 94(1)a) du *Code* (la première plainte). Le Conseil a tenu huit jours d'audience au cours des mois d'octobre et de novembre 2003 relativement à cette plainte. Le 21 novembre 2003, au lieu de rendre une ordonnance provisoire interdisant à l'employeur de discuter de questions touchant la négociation collective au cours de rencontres avec les employés, le Conseil a accepté l'engagement suivant de l'avocat de l'employeur:

J'ai été informé que mes clients s'engagent à éviter de soulever des questions concernant les négociations collectives ou les relations du travail au cours de discussions de l'équipe TELUS ou de forums de première ligne et qu'ils ne répondront à aucune question sur ces sujets jusqu'en date de la décision du Conseil.

(traduction)

[2] Le 24 novembre 2003, dernier jour d'audience, le STT a présenté une nouvelle plainte au Conseil (dossier du Conseil n° 24063-C), alléguant que TELUS avait contrevenu à l'alinéa 50a) et au paragraphe 94(2.1) du *Code* en offrant des postes de travailleur de remplacement à d'anciens gestionnaires de TELUS, en prévision d'un conflit de travail (deuxième plainte).

[3] Le STT a commencé à tenir un vote de grève parmi les membres de l'unité de négociation le 5 janvier 2004. Le processus devait prendre fin le 26 janvier 2004. Afin d'en faciliter le déroulement, le STT a distribué à ses membres un document intitulé «Un message de votre comité de négociation» (traduction), qui renfermait des renseignements au sujet des principaux points d'achoppement entre les parties. TELUS a distribué un document aux membres de l'unité de négociation

contained a point-by-point reply to the TWU's document. Around the same time, TELUS's front line managers held meetings with employees to discuss and explain "TELUS Responds with the Facts!"

[4] On January 12, 2004, the TWU complained to the Board (Board file no. 24160-C) that TELUS's recent and direct communications to the bargaining unit employees were in violation of the undertaking that TELUS had given to the Board on November 21, 2003 (third complaint).

[5] On Saturday, January 17, 2004, the Board held a hearing by way of teleconference. After hearing the parties' submissions, the Board issued, pursuant to section 19.1 of the *Code*, an interim cease and desist order (interim order) (attached as Annex 1) in relation to the TWU's first and third complaints. The interim order imposed an interim communications ban on TELUS, until January 26, 2004. The order directed TELUS to cease distributing "TELUS Responds with the Facts!" and to refrain from sending any further communications to, or holding any meetings with bargaining unit members concerning labour negotiations, the union's strike vote and labour relations issues.

[6] On Saturday, January 24, 2004, the Board commenced a three-day hearing in regards to the third complaint. It issued an interim decision, under section 20 of the *Code*, in respect of that complaint on January 28, 2004. The Board found that TELUS had breached section 94(1)(a) of the *Code*. The Board then, after taking into consideration the facts relevant to both the first and third complaints, made the following order:

TELUS is to offer the union binding arbitration to resolve any outstanding items in order to settle the collective agreement between these parties. The Board leaves it in the hands of the union to decide whether or not to accept the offer of binding arbitration.

[7] In that same decision, the Board lifted the interim order, whose term had been extended on January 26, 2004.

[8] On January 29, 2004, the TWU announced that the result of the strike vote was 86.3% in favour of a strike.

intitulé «TELUS rétablit les faits!» (traduction), une réponse point par point au document du STT. À peu près à la même période, les gestionnaires de première ligne de TELUS ont tenu des rencontres avec les employés pour discuter du document «TELUS rétablit les faits!» et leur fournir des précisions à ce sujet.

[4] Le 12 janvier 2004, le STT s'est plaint au Conseil (dossier du Conseil n° 24160-C) que les communications directes et récentes de TELUS avec les employés de l'unité de négociation constituaient un manquement à l'engagement pris par TELUS devant le Conseil le 21 novembre 2003 (troisième plainte).

[5] Le samedi 17 janvier 2004, le Conseil a tenu une audience par conférence téléphonique. Après avoir entendu les observations des parties, le Conseil a, en vertu de l'article 19.1 du *Code*, rendu une ordonnance d'interdiction (ordonnance provisoire) (jointe à l'Annexe 1) relativement à la première et à la troisième plainte. L'ordonnance provisoire imposait à TELUS une interdiction de communiquer avec les employés jusqu'au 26 janvier 2004 et l'enjoignait de cesser de distribuer le document «TELUS rétablit les faits!» ainsi que de s'abstenir de faire parvenir aux membres de l'unité de négociation d'autres communications écrites ou de tenir des rencontres avec eux concernant les négociations collectives, le vote de grève du syndicat et des questions de relations du travail.

[6] Le samedi 24 janvier 2004, le Conseil a commencé à entendre les parties, dans le cadre d'une audience qui s'est déroulée sur trois jours, au sujet de la troisième plainte. Le 28 janvier 2004, il a rendu une décision partielle, en vertu de l'article 20 du *Code*, en ce qui touche cette plainte. Le Conseil a statué que TELUS avait enfreint l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Après avoir pris en compte les faits pertinents relatifs à la première et à la troisième plaintes, le Conseil a rendu l'ordonnance suivante:

TELUS doit offrir au syndicat le recours à l'arbitrage obligatoire pour régler toute question en suspens qui retarde la conclusion d'une convention collective entre les parties. Le Conseil laisse au syndicat la liberté d'accepter ou de refuser cette offre.

[7] Dans cette même décision, le Conseil lève l'ordonnance provisoire, dont la durée avait été prorogée le 26 janvier 2004.

[8] Le 29 janvier 2004, le STT annonçait que le résultat du vote de grève était à 86,3 % favorable à la grève.

[9] On April 8, 2004, the Board issued its Reasons for decision (*TELUS Communications Inc. (271)*, *supra*) in relation to the above-mentioned three TWU complaints. In regards to the first complaint, the Board found that TELUS had contravened section 94(1)(a). The Board imposed a communications ban, which stated that:

[84] ... the employer immediately cease communicating with bargaining unit employees on matters of employment and collective interest, whether by face-to-face meetings, electronic, visual or written communication until the conditions of article 89 of the *Code* have been fulfilled.

(pages 27-28)

[10] In regard to the second complaint, the Board found that TELUS had not contravened the *Code*. Accordingly, that complaint was dismissed. In regard to the third complaint, the Board provided reasons for the binding arbitration decision. On April 28, 2004, the Board made slight modifications to its April 8, 2004 Reasons for decision in *TELUS Communications Inc. (271)*, *supra*.

[11] On February 2, 2005, this reconsideration panel issued a bottom line decision in this matter. A copy of the bottom line decision is attached as Annex 2. In the bottom line decision, this panel upheld the original panel's ultimate findings in respect of the alleged contraventions of the *Code*, annulled the order directing TELUS to offer binding arbitration to the TWU and annulled the remedial relief issued in relation to the first complaint, as imposed by the April decision. This panel also reinstated and continued the January 17, 2004 interim order, as amended, that will bind TELUS until the conditions set out in section 89 of the *Code* have been fulfilled.

[12] These Reasons for decision are issued in support of this reconsideration panel's February 2, 2005 bottom line decision.

II - Position of the Parties

A - Interim Order

[13] The interim order, issued by the Board on January 17, 2004, as amended, imposed an interim communications ban on TELUS.

[14] TELUS submits that the Board erred in law and exceeded its jurisdiction since, according to TELUS, it

[9] Le 8 avril 2004, le Conseil a rendu ses Motifs de décision (*TELUS Communications Inc. (271)*, précitée) relativement aux trois plaintes du STT mentionnées précédemment. À l'égard de la première plainte, le Conseil a statué que TELUS avait contrevenu à l'alinéa 94(1)a) et a imposé un interdit de communications libellé comme suit:

[84] ... que l'employeur cesse immédiatement de communiquer avec les employés membres de l'unité de négociation sur des questions d'emploi et d'intérêt collectif, que ce soit dans des rencontres en personne ou par des communications électroniques, visuelles ou écrites, jusqu'à ce que les conditions de l'article 89 du *Code* aient été remplies...

(pages 27-28)

[10] En ce qui concerne la deuxième plainte, le Conseil a statué que TELUS n'avait pas enfreint le *Code* et a dès lors rejeté la plainte. Pour ce qui est de la troisième plainte, le Conseil a donné les motifs de la décision imposant l'arbitrage exécutoire. Le 28 avril 2004, le Conseil a apporté de légères modifications à ses Motifs de décision du 8 avril 2004 dans *TELUS Communications Inc. (271)*, précitée.

[11] Le 2 février 2005, le présent banc de révision a rendu une décision sommaire en l'espèce. Une copie de cette décision se trouve à l'Annexe 2. Le banc y confirme les conclusions finales du banc initial à l'égard des prétendues violations du *Code* et annule l'ordonnance enjoignant à TELUS d'offrir l'arbitrage exécutoire au STT ainsi que la mesure de redressement imposée par la décision d'avril relativement à la première plainte. Le banc a également rétabli et confirmé l'ordonnance provisoire du 17 janvier 2004, avec ses modifications, qui liera TELUS jusqu'à ce que les conditions énoncées à l'article 89 du *Code* aient été remplies.

[12] Les présents Motifs de décision se rapportent à la décision sommaire du banc de révision datée du 2 février 2005.

II - Position des parties

A - Ordonnance provisoire

[13] L'ordonnance provisoire, rendue par le Conseil le 17 janvier 2004, avec ses modifications imposait un interdit provisoire de communications à TELUS.

[14] TELUS estime que le Conseil a commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en rendant une

made the interim order in the absence of an application having been made under section 19.1 of the *Code* by a “trade union, an employer or an affected employee.” TELUS also submits that the Board failed to respect a principle of natural justice in its handling of this matter by expediting the process and thereby denying it a full opportunity to be heard.

[15] TELUS submits that the Board erred in law and policy when it applied an incorrect standard to its assessment of TELUS’s communications and made findings of fact in the absence of any supporting evidence. TELUS argues that the remedy imposed by the Board is patently unreasonable. TELUS is of the view that facts exist that, had they been known to the Board at the time of its decision, they would have caused the Board to arrive at a different conclusion.

[16] TELUS submits that the Board erred in law by imposing a remedy that violates section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the *Charter*), which guarantees freedom of expression. TELUS states that the remedy is not reasonably and demonstrably justifiable in a free and democratic society and, accordingly, is not saved by section 1 of the *Charter*.

[17] The TWU submits that the interim order was “clearly aimed at placing the [u]nion in the position it would have been in but for the [e]mployer’s breaches of the *Code*.” The TWU also submits that it is clear that interim relief was being sought. According to the TWU, the Board based the interim order on the evidence heard by it during the hearings into the first complaint and on the submissions made by the parties during the January 17, 2004 hearing.

[18] The TWU submits that the Board had the authority to expedite the hearing process pursuant to section 14(a) of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*). The TWU submits that the Board did not breach any natural justice rules. It further submits that there is no requirement in the *Code* or the *Regulations* that a party must be provided an opportunity to make written submissions and, in any event, TELUS had an opportunity to make extensive submissions to the Board during the January 17, 2004 hearing.

ordonnance provisoire en l’absence d’une demande présentée en vertu de l’article 19.1 du *Code* par un «syndicat, un employeur ou un employé visé». TELUS fait également valoir que le Conseil a omis de respecter un principe de justice naturelle dans sa façon de traiter cette affaire, en accélérant le processus et, par conséquent, en lui refusant la possibilité d’être pleinement entendu.

[15] TELUS soutient que le Conseil a commis une erreur de droit et de principe en appliquant un critère non pertinent aux communications de TELUS et a tiré des conclusions de fait sans disposer des preuves justificatives nécessaires. TELUS prétend que le redressement imposé par le Conseil est manifestement déraisonnable. TELUS est d’avis qu’il existe des faits qui, s’ils avaient été portés à la connaissance avant que celui-ci ne rende sa décision, l’auraient amené à une conclusion différente.

[16] TELUS fait valoir que le Conseil a commis une erreur de droit en imposant une mesure de redressement qui contrevient au paragraphe 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), qui garantit la liberté d’expression. TELUS soutient que la justification de la mesure de redressement ne peut raisonnablement se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique et que, par conséquent, elle n’est pas validée par l’article premier de la *Charte*.

[17] Le STT prétend que l’ordonnance provisoire visait «clairement à remettre le syndicat dans la position dans laquelle il aurait été, si l’employeur n’avait pas contrevenu au *Code*» (traduction). Il est incontestable, à son point de vue, que le syndicat cherchait à obtenir une mesure de redressement provisoire. Pour rendre l’ordonnance provisoire, le Conseil s’est fondé sur la preuve entendue pendant les audiences visant à statuer sur la première plainte et sur les observations formulées par les parties pendant l’audience du 17 janvier 2004.

[18] Le STT soutient que le Conseil avait le pouvoir d’accélérer le processus d’audience en vertu du paragraphe 14a) du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*). Le STT fait valoir que le Conseil n’a enfreint aucune règle de justice naturelle. Il ajoute que ni le *Code* ni le *Règlement* n’exige qu’une partie doit être autorisée à présenter des observations écrites et, quoi qu’il en soit, TELUS a eu l’occasion de présenter des observations exhaustives au Conseil pendant l’audience du 17 janvier 2004.

[19] The TWU submits that the Board's decision does not infringe upon section 2(b) of the *Charter*. The TWU states that the employer has not alleged that section 94 of the *Code* is inconsistent with the provisions of the *Charter*, nor has it served the required constitutional notice on the appropriate Attorneys General. The TWU states that the Board's jurisprudence suggests that the *Charter* does not apply to labour relations between private parties. In the alternative, the TWU submits that, even if the *Charter* does apply, the Board has already ruled that the limits placed on the freedom of expression under section 94(1)(a) of the *Code* are demonstrably justified under section 1 of the *Charter*.

B - Binding Arbitration Decision

[20] On January 28, 2004, the Board issued the binding arbitration decision under section 20 of the *Code*, in respect of the TWU's third complaint. The Board found that TELUS had breached section 94(1)(a) of the *Code* and ordered it to offer the TWU binding arbitration in order to settle their collective agreement.

[21] TELUS submits that the Board failed to respect the principles of natural justice in its handling of this complaint. TELUS alleges that the Board scheduled the hearing into this matter too expeditiously and imposed a remedy different from those that the Board had previously indicated it would consider and one that had not been contemplated by the parties. TELUS states that the Board committed an error in policy by failing to consider the context within which the communications were made and their effect, if any.

[22] The employer is of the view that the Board applied the wrong legal test for permissible employer communications or, in the alternative, if the Board applied the correct legal test, it erred in the fashion in which it applied that test to the facts. TELUS alleges that its communications were factual and accurate. TELUS also submits that the Board erred in law by making findings of fact that were completely unsupported by the evidence.

[23] TELUS submits that the Board erred in law and policy when it fashioned a remedy that ordered TELUS to offer binding arbitration to the union. According to the employer, the imposition of such a remedy in this case runs against the well-established grain of labour

[19] Le STT avance que la décision du Conseil ne viole pas le paragraphe 2b) de la *Charte*. L'employeur n'a pas allégué que l'article 94 du *Code* était incompatible avec les dispositions de la *Charte*, ni n'a signifié l'avis d'une question constitutionnelle requis aux procureurs généraux concernés. Il ressort de la jurisprudence du Conseil que la *Charte* ne s'applique pas aux relations de travail entre des parties privées. Subsidièrement, le STT prétend que même si la *Charte* s'applique, le Conseil a déjà statué que la limitation de la liberté d'expression en vertu de l'alinéa 94(1)a) du *Code* peut se justifier en vertu de l'article premier de la *Charte*.

B - Décision imposant l'arbitrage exécutoire

[20] Le 28 janvier 2004, le Conseil a rendu sa décision imposant l'arbitrage exécutoire en vertu de l'article 20 du *Code*, relativement à la troisième plainte du STT. Le Conseil a statué que TELUS avait contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code* et lui a ordonné d'offrir au STT l'arbitrage exécutoire pour régler toute question en suspens qui retarde la conclusion de leur convention collective.

[21] TELUS fait valoir que le Conseil a omis de respecter les principes de justice naturelle en statuant sur la troisième plainte. TELUS allègue que le Conseil a mis l'affaire au rôle trop rapidement et a imposé une mesure de redressement différente de celles qu'il avait laissé entrevoir et dont les parties n'avaient aucunement envisagé la possibilité. TELUS déclare que le Conseil a commis une erreur de principe en omettant de tenir compte du contexte dans lequel les communications ont eu lieu et des conséquences qu'elles ont eues, le cas échéant.

[22] L'employeur estime que le Conseil a appliqué un critère juridique non pertinent pour déterminer si les communications de l'employeur étaient acceptables ou, subsidiairement, si le Conseil a appliqué le critère pertinent, qu'il a commis une erreur dans son application aux faits. Il allègue que ses communications étaient factuelles et donc exactes et que le Conseil a commis une erreur de droit en tirant des conclusions de fait non corroborées par la preuve.

[23] TELUS soutient que le Conseil a commis une erreur de droit et de principe en enjoignant à TELUS, à titre de mesure de redressement, d'offrir l'arbitrage exécutoire au syndicat. D'après l'employeur, l'imposition d'une telle mesure dans la présente affaire

relations principles, overrides the principle of free collective bargaining, is punitive in nature, bears no rational connection to the breach, and is patently unreasonable. TELUS argues that, according to the Supreme Court of Canada's decision in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369, absent exceptional circumstances, free collective bargaining is a cherished principle that is not to be undermined by the making of invasive remedial orders.

[24] TELUS submits that the numerous alleged errors committed by the Board in the binding arbitration decision leads to a reasonable apprehension of bias against the employer.

[25] TELUS submits that there is important new evidence that goes to the heart of the Board's determination that the union's efforts in achieving a collective agreement had been irreparably undermined. According to TELUS, on January 29, 2004, the TWU announced that there had been an extremely high turn out for strike vote meetings and 86.3% of those participating in the strike vote voted in favour of a strike.

[26] TELUS requests that the binding arbitration decision be set aside. TELUS asks that the Board order the TWU not to engage in any strike activity until such time as TELUS has had an opportunity to properly communicate with the bargaining unit employees.

[27] In response to the positions put forward by TELUS, the TWU maintains that the Board respected the principles of natural justice. The TWU states that there was ample evidence provided throughout the numerous days of hearings to support the Board's conclusions. The TWU is of the view that the Board did not force on the hearing. It is the union's position that the Board did not award a remedy that had never been contemplated by the parties.

[28] The TWU submits that the communications in "TELUS Responds with the Facts!" were found by the Board to be intended to "keep negotiations off balance." The TWU alleges the communications were highly critical of the union in both tone and message.

va à contre-courant des principes bien établis en matière de relations du travail, passe outre au principe des libres négociations collectives, est de nature punitive, est sans aucune mesure avec la violation, et est manifestement déraisonnable. TELUS affirme que d'après la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369, en l'absence de circonstances exceptionnelles, les libres négociations collectives constituent un principe cher qu'il faut se garder de miner en rendant des ordonnances réparatrices envahissantes.

[24] TELUS soutient que les nombreuses erreurs prétendument commises par le Conseil dans la décision imposant l'arbitrage exécutoire suscitent à une crainte raisonnable de partialité au détriment de l'employeur.

[25] TELUS prétend qu'il existe de nouveaux éléments de preuve importants qui touchent au coeur de la décision du Conseil selon laquelle les efforts du syndicat en vue de conclure une convention collective ont été irrémédiablement compromis. Selon TELUS, le 29 janvier 2004, le STT a annoncé que la participation aux assemblées de tenue du vote de grève avait été extrêmement élevée et que 86,3 % des membres présents s'étaient prononcés en faveur de la grève.

[26] TELUS demande que la décision imposant l'arbitrage exécutoire soit annulée et que le Conseil ordonne au STT de s'abstenir de prendre des mesures de grève tant que TELUS n'aura pas eu l'occasion de bien informer les employés de l'unité de négociation.

[27] En réponse aux positions mises de l'avant par TELUS, le STT affirme que le Conseil a respecté les principes de justice naturelle. Il déclare que les nombreux jours d'audience ont apporté suffisamment d'éléments de preuve pour corroborer les conclusions du Conseil. Le STT est d'avis que le Conseil n'a guère mis l'accent sur la tenue de l'audience et qu'il est faux de prétendre que le Conseil a accordé une mesure de redressement qui n'avait jamais été envisagée par les parties.

[28] Le STT prétend que le Conseil a jugé que l'information transmise dans le document «TELUS rétablit les faits!» visait à «perturber les négociations.» Il allègue que les communications étaient particulièrement critiques à l'endroit du syndicat, tant dans le ton utilisé que dans le message véhiculé.

[29] The TWU submits that the exceptional and compelling circumstances that existed in this case justified the imposition of the binding arbitration order. The union argues that the remedy was consistent with established Board policy and that it respected the principles set out in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, and subsequent Board cases. The TWU argues that there is a rational nexus between the findings of fact made by the Board, in regards to both the first and third complaints, and the remedy that required the employer to offer binding arbitration. According to the TWU, the Board's jurisprudence indicates that it can impose a remedy not requested by a party to a hearing.

[30] The TWU submits that the fact that it received a strike mandate of 86.3% was not available to the Board at the time of the January 28, 2004 decision and is therefore irrelevant. Furthermore, the union submits that the Board did not base its decision on a determination that the employer's conduct had merely interfered with the strike vote. The union states that the Board's finding, that the employer's actions had irreparably undermined the union's efforts in achieving a collective agreement, is critical in this regard.

[31] The TWU submits that there was no "accumulation of errors" made throughout the proceeding. The TWU argues that TELUS is seeking to have the panel disqualified due to bias because it is dissatisfied with the results of the proceedings.

[32] The TWU submits that this reconsideration application should be dismissed. Also, the TWU states that it knows of no authority that would give the Board jurisdiction to place further conditions on the TWU's right to engage in strike activity, as requested by TELUS.

C - April Decision

[33] The April decision was released on April 8, 2004. TELUS submits that the Board: (1) erred in law and failed to respect a principle of natural justice by imposing a second remedial order on TELUS when it was *functus officio*; (2) erred in law and policy by taking into account irrelevant considerations when assessing the context within which the employer's communications were made; (3) erred in law by imposing a patently unreasonable remedy; and (4) erred

[29] Le STT affirme que les circonstances exceptionnelles et contraignantes de l'affaire justifiaient l'imposition de l'ordonnance d'arbitrage exécutoire. Le syndicat fait valoir que la mesure de redressement cadrait avec les principes établis par le Conseil ainsi que les principes formulés dans *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, et dans des affaires subséquentes du Conseil. Le STT soutient qu'il existe un lien logique entre les conclusions de fait du Conseil relativement à la première et à la troisième plainte et l'obligation faite à l'employeur d'offrir l'arbitrage exécutoire. La jurisprudence du Conseil confirme qu'il est possible d'imposer une mesure de redressement non demandée par une partie.

[30] Le STT soutient que le Conseil ne savait pas que 86,3 % de ses membres s'étaient prononcés en faveur de la grève au moment où la décision a été rendue le 28 janvier 2004 et que ce renseignement n'est donc pas pertinent. En outre, le syndicat prétend que le Conseil n'a pas fondé sa décision sur une constatation selon laquelle la conduite de l'employeur constituait tout simplement de l'ingérence dans le vote de grève. Il affirme que la conclusion du Conseil, selon laquelle les actes de l'employeur avaient totalement anéanti les efforts du syndicat pour conclure une convention collective, est cruciale à cet égard.

[31] Le STT prétend qu'il n'y a pas eu d'«accumulation d'erreurs» tout au long de l'instance. Il ajoute que TELUS tente de faire déclarer le banc inhabile pour cause de partialité parce qu'il est insatisfait de l'issue de l'instance.

[32] Le STT plaide pour le rejet de la demande de réexamen. Il n'existe, à son point de vue, aucune jurisprudence qui habiliterait le Conseil à assortir le droit du STT de prendre des mesures de grève de nouvelles conditions, comme le demande TELUS.

C - Décision d'avril

[33] La décision d'avril a été rendue le 8 avril 2004. TELUS prétend que le Conseil : 1) a commis une erreur de droit et a omis de respecter un principe de justice naturelle en imposant une deuxième ordonnance de redressement à TELUS alors qu'il était dessaisi de l'affaire; 2) a commis une erreur de droit et de principe en tenant compte de facteurs non pertinents pour apprécier le contexte des communications de l'employeur; 3) a commis une erreur de droit en

in law and/or policy by having determined that “[a]ny direct communication by the employer to employees on matters that it deems critical to its position at the bargaining table” is contrary to the *Code*.

[34] TELUS submits that the Board erred in law when it purported to retain jurisdiction over future applications by the TWU, in connection with the second complaint. TELUS argues that the Board also erred in law when it concluded, in the absence of any evidence to support such a finding, that the third complaint was filed pursuant to section 19.1 of the *Code*. Lastly, TELUS submits that further facts, arising out of the April decision, support its position that all of the decisions ought to be reconsidered as a result of a reasonable apprehension of bias.

[35] The TWU submits that there was no failure by the original panel to respect a principle of natural justice. Furthermore, according to the TWU, the Board had not become functus officio by the time it issued the order in respect of the first complaint.

[36] The TWU submits that the Board did not take into account any “irrelevant considerations” in assessing the labour relations context before it. Also, the TWU argues that the original panel did not give itself any continuing jurisdiction over these parties.

[37] According to the TWU, the relief granted by the Board was an appropriate and informed labour relations solution to the problems facing the parties. The TWU submits that the circumstances before the Board were “extreme,” although perhaps not in the manner faced by the Board and the Supreme Court of Canada in the *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, case.

[38] The TWU submits that the decisions of the Board do not disclose the foundation for an allegation of a reasonable apprehension of bias. The TWU asks that the reconsideration application be dismissed because it does not show that the original panel made any errors of law or policy that cast serious doubt on the interpretation of the *Code*.

imposant une mesure de redressement manifestement déraisonnable; et 4) a commis une erreur de droit ou de principe en statuant que «[t]oute communication directe de l’employeur aux employés sur des questions qu’il considère comme d’importance critique pour sa position à la table de négociation» est contraire au *Code*.

[34] TELUS fait valoir que le Conseil a commis une erreur de droit en prétendant demeurer compétent pour statuer sur d’éventuelles demandes du STT relativement à la deuxième plainte. TELUS estime que le Conseil a également commis une erreur de droit en concluant, malgré l’absence de preuve, que la troisième plainte était fondée sur l’article 19.1 du *Code*. Enfin, TELUS affirme que d’autres faits découlant de la décision d’avril appuient sa position selon laquelle toutes les décisions devraient être réexaminées du fait de l’existence d’une crainte raisonnable de partialité.

[35] Le STT est d’avis que le banc initial n’a pas omis de respecter un principe de justice naturelle et que le Conseil n’était pas dessaisi de l’affaire au moment où il a rendu son ordonnance relativement à la première plainte.

[36] Le STT soutient que le Conseil n’a pas tenu compte de «facteurs non pertinents» dans son appréciation du contexte des relations du travail qui lui était présenté et que le banc initial ne s’est pas attribué une compétence continue à l’égard de ces parties.

[37] D’après le STT, la mesure de redressement accordée par le Conseil constituait une solution judicieuse en matière de relations du travail eu égard aux problèmes auxquels les parties faisaient face. Les circonstances présentées au Conseil étaient «extrêmes», mais peut-être pas de la même façon que celles examinées par le Conseil et la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité.

[38] Le STT affirme qu’il n’existe pas de raisons permettant de conclure que les décisions du Conseil suscitent une crainte raisonnable de partialité. Le STT demande le rejet de la demande de réexamen parce que rien n’indique que le banc initial a commis des erreurs de droit ou de principe qui remettent en question l’interprétation du *Code*.

III - Preliminary Objections

[39] In addition to its submissions that address the merits of TELUS's reconsideration application, the TWU raised two preliminary objections to this application.

A - Timeliness

[40] TELUS's reconsideration application was dated February 16, 2004. The application, amongst other things, seeks to set aside the interim order. That order was issued on January 17, 2004, and was amended on January 21, 2004. On January 26, 2004, the interim order's expiry date was extended to January 28, 2004, the date the Board eventually lifted the interim order and imposed the binding arbitration order.

[41] The union argues that the Board essentially issued four decisions in relation to the interim order. Pursuant to section 45(2) of the *Regulations*, a reconsideration application must be filed within 21 days of the date of the release of the decision being challenged. Accordingly, the union is of the view that the 21-day limitation period should be applied to each decision separately, as follows:

Board Decision	Limitation Period Expiry Date
January 17, 2004 (interim order)	February 7, 2004
January 21, 2004 (modification)	February 11, 2004
January 26, 2004 (extension)	February 16, 2004
January 28, 2004 (lifting of the order)	February 18, 2004

[42] The TWU submits that the reconsideration application, as it relates to the interim order issued on January 17, 2004, and modified on January 21, 2004, is untimely since it was filed more than 21 days after the release of those two decisions.

[43] TELUS maintains that its reconsideration application was filed in a timely manner since the Board's actions, as they relate to the interim order, are inextricably linked and cannot be arbitrarily divided.

III - Objections préliminaires

[39] Outre les observations relatives au bien-fondé de la demande de réexamen de TELUS, le STT soulève deux objections préliminaires.

A - Respect des délais

[40] La demande de réexamen de TELUS, qui portait la date du 16 février 2004, visait notamment à obtenir l'annulation de l'ordonnance provisoire. Cette ordonnance a été rendue le 17 janvier 2004, puis modifiée le 21 janvier 2004. Le 26 janvier 2004, la date d'expiration de l'ordonnance provisoire a été prorogée au 28 janvier 2004, date à laquelle le Conseil a finalement levé l'ordonnance provisoire et imposé l'ordonnance d'arbitrage exécutoire.

[41] Le syndicat avance que le Conseil a essentiellement rendu quatre décisions relativement à l'ordonnance provisoire. Conformément au paragraphe 45(2) du *Règlement*, une demande de réexamen doit être déposée dans les 21 jours de la date à laquelle la décision contestée est rendue. Par conséquent, le délai de 21 jours devrait s'appliquer à chaque décision séparément, de la façon suivante:

Décision du Conseil	Date d'expiration du délai
17 janvier 2004 (ordonnance provisoire)	7 février 2004
21 janvier 2004 (modification)	11 février 2004
26 janvier 2004 (prorogation)	16 février 2004
28 janvier 2004 (levée de l'ordonnance)	18 février 2004

[42] Le STT prétend que la demande de réexamen, en ce qui concerne l'ordonnance provisoire rendue le 17 janvier 2004 et modifiée le 21 janvier 2004, a été présentée tardivement, car elle a été déposée plus de 21 jours après la date de ces deux décisions.

[43] TELUS affirme que sa demande de réexamen a été déposée dans le délai prescrit, car les mesures prises par le Conseil, en ce qui concerne l'ordonnance provisoire, sont inextricablement liées et ne peuvent pas être

According to TELUS, they constitute a continuing process. TELUS argues that the interim order constitutes a continuing decision and, therefore, the section 45(2) time limit should only apply once. TELUS argues that the Board cannot reconsider its decisions of January 26 and 28, 2004 without a full consideration of the January 17 and 21, 2004 decisions.

[44] TELUS argues, in the alternative, that the Board has the power, pursuant to sections 16(m) and (m.1) of the *Code*, and section 46 of the *Regulations*, to abridge or extend time requirements. According to TELUS, the Board may accept a reconsideration application even when such an application is untimely. TELUS argues that the union has not suffered any prejudice as a result of any delay that may have occurred in the filing of its reconsideration application. Therefore, according to the employer, it would be appropriate, given the circumstances in this case, for the Board to exercise its discretion and extend the filing time limit.

[45] Lastly, according to the employer, the serious legal and policy considerations at issue in this case, as well as the alleged breaches of natural justice, justify the hearing of this reconsideration application.

Finding on Timeliness Objection

[46] The interim order was issued on January 17, 2004, following a teleconference hearing regarding the TWU's third complaint. The interim order placed restrictions on TELUS in respect of its communications with bargaining unit employees and was intended to be in effect until the Board released its decision regarding the third complaint. The interim order indicated that:

THIS ORDER is effective from the time it is issued until Monday, January 26, 2004 at 11:59 p.m. or until such other date and/or time as the Board may order after hearing the parties on the merit of the union's application.

[47] It is clear that the purpose of the order was to restrict TELUS's communications until the merits of the third complaint had been decided.

[48] Generally speaking, interim orders play an important role in ensuring the fulfillment of the

divisées de façon arbitraire car elles constituent un processus continu. TELUS soutient que l'ordonnance provisoire représente une décision continue et que le délai prévu au paragraphe 45(2) ne devrait donc s'appliquer qu'une fois. Le Conseil ne peut pas réexaminer ses décisions du 26 et du 28 janvier 2004 sans examiner en profondeur celles du 17 et du 21 janvier 2004.

[44] TELUS prétend, subsidiairement, que le Conseil, en vertu des paragraphes 16m) et m.1) du *Code*, et de l'article 46 du *Règlement*, a le pouvoir d'écourter ou de prolonger les délais. D'après TELUS, le Conseil peut accepter une demande de réexamen même lorsqu'une telle demande ne respecte pas les délais. TELUS fait valoir que le syndicat n'a subi aucun préjudice du fait d'un retard qui aurait pu survenir dans le dépôt de sa demande de réexamen. Par conséquent, d'après l'employeur, il conviendrait, compte tenu des circonstances de la présente affaire, que le Conseil exerce son pouvoir discrétionnaire et proroge le délai de dépôt.

[45] Enfin, selon l'employeur, les graves considérations d'ordre juridique et politique qui sont en jeu dans la présente affaire et le non-respect des principes de justice naturelle justifient l'audition de la présente demande de réexamen.

Conclusion quant à l'objection relative au respect des délais

[46] L'ordonnance provisoire a été rendue le 17 janvier 2004, à l'issue d'une audience tenue par conférence téléphonique relativement à la troisième plainte du STT. Elle imposait des restrictions à TELUS concernant ses communications avec les employés de l'unité de négociation et devait demeurer en vigueur jusqu'à ce que le Conseil rende sa décision relativement à la troisième plainte. L'ordonnance provisoire indiquait ceci:

LA PRÉSENTE ORDONNANCE prend effet au moment où elle est rendue et demeure en vigueur jusqu'au lundi 26 janvier 2004 à 23 h 59 ou jusqu'à une autre date ou heure que le Conseil pourra préciser après avoir entendu les parties sur le fond de la demande présentée par le syndicat.

[47] Manifestement, l'ordonnance avait pour objet de limiter les communications de TELUS jusqu'à ce que le Conseil ait statué sur le fond de la troisième plainte.

[48] Règle générale, les ordonnances provisoires jouent un rôle important dans l'optique de la réalisation des

objectives of the *Code*. They constitute an effective mechanism to achieve many purposes, including, for example, maintaining the status quo or imposing restrictions on parties to a dispute pending the final determination of the substantive issues that have arisen between them (see *Trentway-Wagar Inc.*, [2000] CIRB no. 57; 60 CLRBR (2d) 76; and 2000 CLLC 220-046; *Bell Canada*, [2001] CIRB no. 116; *Brink's Canada Limited*, [2002] CIRB no. 204; *Air Canada*, [2000] CIRB no. 96; and 73 CLRBR (2d) 235; *Claude Duguay et al.*, [2000] CIRB no. 62; and *Maritime Employers Association*, [2000] CIRB no. 77; 62 CLRBR (2d) 1; and 2001 CLLC 220-001). In this way, the Board, where it deems it necessary and appropriate, can create some stability or certainty as between the parties until such time as the Board can finally resolve the issues between them, which is its ultimate objective.

[49] The interim order, in this case, prevented TELUS from further communicating with bargaining unit employees until such time as the Board came to a final determination as to the appropriateness of TELUS's communications. In this respect, the reconsideration panel views the interim order itself, including its subsequent modification and extension, and the final determination of the issue, as part of an ongoing process, which concluded on January 28, 2004, with the issuance of the January 28, 2004 decision. As such, the 21-day time limit for filing a reconsideration application expired on February 18. The reconsideration application, filed on February 16, was therefore timely.

[50] The TWU suggests that it is inappropriate to view the decisions in this way since, in its view, it sees the subject matter of the interim order and that of the January 28, 2004 decision as being different in substance, as one relates to a communications ban and the other to binding arbitration. This panel does not find this argument persuasive, as the real substance of the single issue before the Board was whether or not certain communications by TELUS were or were not permissible, pursuant to the provisions of the *Code*. It was perfectly conceivable that the final decision in the matter might have been a determination that the violation had been proven and that as a remedy, the interim order then in place be made permanent. The two decisions were inextricably linked and dealt with the same single issue; one was an interim measure, the other was the final determination.

objectifs du *Code*. Elles constituent un moyen efficace d'atteindre de nombreux objectifs, y compris, notamment, le maintien du statu quo ou l'imposition de restrictions aux parties à un différend en attendant la décision finale sur les questions de fond qui les opposent (voir *Trentway-Wagar Inc.*, [2000] CCRI n° 57; 60 CLRBR (2d) 76; et 2000 CLLC 220-046; *Bell Canada*, [2001] CCRI n° 116; *Brink's Canada Limited*, [2002] CCRI n° 204; *Air Canada*, [2000] CCRI n° 96; et 73 CLRBR (2d) 235; *Claude Duguay et autres*, [2000] CCRI n° 62; et *Association des employeurs maritimes*, [2000] CCRI n° 77; 62 CLRBR (2d) 1; et 2001 CLLC 220-001). Ainsi, le Conseil, dans les cas où cela lui paraît pertinent et nécessaire, peut apporter une certaine stabilité ou certitude dans les relations de travail des parties jusqu'à ce que le différend qui les oppose puisse finalement être résolu, ce qui constitue son objectif ultime.

[49] Dans la présente affaire, l'ordonnance provisoire a empêché TELUS de communiquer à nouveau avec les employés de l'unité de négociation jusqu'à ce que le Conseil prenne une décision finale quant à l'acceptabilité de ses communications. À cet égard, le banc de révision considère que l'ordonnance provisoire comme telle, y compris sa modification et sa prorogation ultérieures et la décision finale, s'inscrit dans un processus continu qui a connu son aboutissement le 28 janvier 2004, date de sa décision finale. Le délai de 21 jours prévu pour la présentation d'une demande de réexamen a donc pris fin le 18 février. La demande de réexamen en date du 16 février a donc été présentée dans le délai prescrit.

[50] Le STT s'insurge contre cette façon de considérer les décisions puisque, à son point de vue, l'objet de l'ordonnance provisoire et celui de la décision rendue le 28 janvier 2004 sont essentiellement différents, car l'un a trait à un interdit de communications et l'autre, à l'arbitrage exécutoire. Le banc de révision n'est pas convaincu par cet argument, car, dans les faits, la seule question soumise au Conseil consistait essentiellement à déterminer si certaines communications de TELUS étaient acceptables ou non, conformément aux dispositions du *Code*. Il était parfaitement concevable que le Conseil en vienne éventuellement à la conclusion définitive que la violation avait été établie et que, à titre de redressement, l'ordonnance provisoire alors en vigueur s'applique de façon permanente. Les deux décisions étaient inextricablement liées et portaient sur la même question; il s'agissait dans un cas d'une décision partielle et dans l'autre, de la décision définitive.

[51] The reconsideration panel is of the view that it is neither practical nor useful for labour relations purposes to view each of the decisions, issued by the original panel in respect of this matter, as separate decisions concerning which the reconsideration powers might be invoked.

[52] This panel is supported in this conclusion by the sentiments of the Board expressed in *Cargill Limited*, [2003] CIRB no. 215. In that case, the Board, during the course of hearing several related but separate complaints, made numerous procedural rulings and “decisions” concerning the order of presentation of evidence, the consolidation of proceedings and the changes to the proceedings for hearing the different cases. The employer filed a reconsideration application. The panel, in that case, discussed the fundamental principle that an administrative tribunal is master of its own proceedings and has the necessary flexibility to make procedural decisions in the course of a hearing. It further stated that the bar for contesting a procedural decision is very high and that “it is rare for parties to challenge procedural decisions in the course of a proceeding; rather, they wait for the Board to make its decision and then make all of their arguments” challenging the decision and process by which it was made (see *Cargill Limited*, *supra*, pages 12-14).

[53] This is consistent with the courts’ treatment of judicial challenges to the procedural decisions of a tribunal. The courts are generally reluctant to judicially review interim decisions, which encompass both procedural rulings and orders of an interim duration, pending a final decision of the tribunal. They are generally viewed by the courts as being premature, and, accordingly, the parties are required to await the tribunal’s final decision (see Robert W. Macaulay, *Practice and Procedure Before Administrative Tribunals* (Toronto: Carswell, 2004), pages 22-25).

[54] In the present case, TELUS has listed numerous grounds on which it challenges the original panel’s procedural handling of the matter and the substantive content of both the interim order and the January 28, 2004 decision. It was appropriate for TELUS to await the Board’s final determination on the merits of the third complaint and file its application for reconsideration listing all of its grounds for review concerning the whole process in one single application.

[51] Le banc de révision estime qu’il n’est ni pratique ni utile dans l’optique des relations du travail de considérer chacune des décisions rendues par le banc initial relativement à cette affaire comme des décisions distinctes susceptibles de réexamen.

[52] Les sentiments exprimés par le Conseil dans *Cargill Limitée*, [2003] CCRI n° 215, confortent le banc de révision dans sa conclusion. Dans cette affaire, le Conseil, au cours de l’audition de plusieurs plaintes liées mais distinctes, a pris de nombreuses décisions de procédure concernant l’ordre de présentation de la preuve, la réunion d’instances et les changements à l’instance en vue de l’audition des différentes affaires. L’employeur a ultérieurement présenté une demande de réexamen. Le banc, dans cette affaire, a analysé le principe fondamental selon lequel un tribunal administratif est maître de sa propre procédure et dispose de la souplesse nécessaire pour rendre des décisions de procédure en cours d’une audience. Il a en outre déclaré que la barre pour contester une décision procédurale est très haute et que «les parties ne soulèvent que rarement les décisions procédurales dans une instance en cours et attendent plutôt que la décision du Conseil soit rendue pour invoquer tous leurs moyens» en contestant la décision et le processus par lequel elle a été rendue (voir *Cargill Limitée*, précitée, pages 12-14).

[53] Cette description cadre avec le traitement que font les cours de justice des contestations judiciaires des décisions procédurales d’un tribunal. Elles hésitent généralement à se saisir de demandes de contrôle judiciaire de décisions partielles, qui englobent à la fois des décisions procédurales et des ordonnances d’une durée provisoire, en attendant une décision définitive du tribunal. Elles considèrent habituellement de telles demande comme prématurées, ne laissant d’autre choix aux parties que d’attendre la décision définitive finale du tribunal (voir Robert W. Macaulay, *Practice and Procedure Before Administrative Tribunals*, Toronto, Carswell, 2004, pages 22-25).

[54] En l’espèce, TELUS invoquait de nombreux moyens pour contester la procédure appliquée par le banc initial ainsi que le fond de l’ordonnance provisoire et de la décision du 28 janvier 2004. TELUS était fondée d’attendre la décision définitive du Conseil sur le fond de la troisième plainte et de présenter une seule demande de réexamen faisant état de tous les moyens invoqués relativement à l’ensemble du processus.

[55] Accordingly, the reconsideration panel finds that this application, as it pertains to the interim order of January 17, 2004, is timely and the preliminary objection by the TWU on this issue is dismissed.

B - Breach of Contract and Estoppel

[56] The TWU's second preliminary objection is based on principles of contract law and the doctrine of estoppel.

[57] The binding arbitration decision ordered that TELUS offer the TWU binding arbitration "to resolve any outstanding items in order to settle the collective agreement between these parties." The employer offered binding arbitration and the TWU accepted the offer. According to the TWU, the parties agreed to engage in binding arbitration and that agreement constitutes a legal and binding contract. The TWU therefore submits that the employer's reconsideration application constitutes a breach of contract.

[58] In the alternative, the TWU submits that during the period starting on the date the binding arbitration decision was released and ending on the date that this reconsideration application was filed with the Board, TELUS conducted itself in a manner that represented to the TWU that it had accepted the Board's decision and that it had entered into an agreement with the TWU to engage in a binding arbitration process. The TWU submits that by announcing its acceptance of the Board's decision and making representations to the union that it agreed with the decision, the employer had waived its legal rights. In view of that conduct, and the TWU's reliance upon it, the union submits that the employer is estopped from proceeding with the reconsideration application in respect of the binding arbitration decision. The TWU states that if the employer is permitted to continue with its reconsideration application, the union's relationship with its members will be further undermined which, in the union's view, was what the original panel sought to prevent when it issued its decision.

[59] TELUS submits that it made the offer of binding arbitration in order to comply with the Board's order. It argues that the offer was not contractual in nature and it was not made voluntarily. Further, TELUS submits that an offer made in good faith in compliance with a Board order cannot, and should not for public policy reasons, be deemed a waiver of a party's legal rights

[55] Par conséquent, le banc de révision conclut que la demande en instance, en ce qui concerne l'ordonnance provisoire du 17 janvier 2004, a été présentée dans le délai prescrit; que l'objection préliminaire du STT relativement à cette question est donc rejetée.

B - Rupture de contrat et préclusion

[56] La deuxième objection préliminaire du STT se fonde sur les principes du droit des contrats et le principe de la préclusion.

[57] La décision imposant l'arbitrage exécutoire ordonnait que TELUS offre au STT le recours à l'arbitrage exécutoire «pour régler toute question en suspens qui retarde la conclusion d'une convention collective entre les parties.» L'employeur a offert l'arbitrage exécutoire et le STT a accepté l'offre. D'après le STT, les parties ont convenu de recourir à l'arbitrage exécutoire et cette entente représente un contrat au sens de la loi liant les parties. Le STT fait donc valoir que la demande de réexamen présentée par l'employeur constitue une rupture de contrat.

[58] Subsidiairement, le STT prétend qu'au cours de la période comprise entre la date de la décision imposant l'arbitrage exécutoire et la date de présentation de la présente demande de réexamen, l'employeur a laissé croire au STT qu'il avait accepté la décision du Conseil et qu'il avait conclu une entente avec le syndicat en vue de soumettre leur différend à l'arbitrage exécutoire. Le STT soutient qu'en acceptant publiquement la décision du Conseil et en faisant savoir au syndicat qu'il y souscrivait, l'employeur a renoncé aux droits qui lui sont reconnus par la loi. Compte tenu de cette conduite et du fait que le STT lui a accordé sa confiance, l'employeur est préclus de présenter des arguments relativement à la demande de réexamen de la décision imposant l'arbitrage exécutoire. Le STT déclare que si l'employeur est autorisé à poursuivre sa demande de réexamen, la relation du syndicat avec ses membres s'effritera encore davantage, ce que, selon lui, le banc initial cherchait justement à empêcher en rendant sa décision.

[59] TELUS prétend avoir offert l'arbitrage exécutoire pour se conformer à l'ordonnance du Conseil et affirme que l'offre n'était pas de nature contractuelle et qu'elle n'a pas été faite volontairement. En outre, une partie qui fait une offre de bonne foi en conformité avec une ordonnance du Conseil ne peut ni ne devrait, pour des motifs d'intérêt public, être réputée avoir renoncé au

under the *Code* to seek reconsideration. In any event, TELUS argues that it never waived its legal rights to seek reconsideration of the Board's decisions.

[60] TELUS submits that the elements of estoppel do not exist in this case. TELUS argues that there is no evidence that the union detrimentally relied on its representations and there is no evidence regarding the impact of the union's decision to accept binding arbitration on the TWU's relationship with its members.

Finding on Breach of Contract and Estoppel Objection

[61] This reconsideration panel is not able to conclude, given the circumstances surrounding the employer's offer of binding arbitration and the union's acceptance of that offer, that the parties were bound by a contract and that the employer had waived its legal rights under the *Code* to seek reconsideration of the Board's binding arbitration decision. When TELUS made the offer to the union, it was complying with a Board order. A decision or order of the Board remains effective, and the parties are bound by it, unless and until the decision or order is rescinded or overturned on reconsideration or judicial review. A party to a proceeding has a right under the *Code* to seek reconsideration or review of a decision affecting it. Were a party to lose that right upon compliance with the decision, effective enforcement of Board decisions in general would be jeopardized. Such a scheme would not encourage the constructive settlement of disputes and would undermine the authority and integrity of the Board.

[62] It is for these reasons that the TWU's preliminary objection based on principles of contract law is rejected.

[63] The reconsideration panel is of the view that the estoppel argument, as well, must fail. The elements of estoppel have not been made out to the satisfaction of this panel. The parties to this matter are sophisticated in labour relations matters and familiar with the *Code*, its provisions and the reconsideration process. The TWU must be taken to have understood the implications of entering into the binding arbitration agreement, knowing that the offer was made by TELUS in compliance with a Board-ordered remedy. To find, on the facts of this case, that TELUS was estopped from

droit qui lui est reconnu le *Code* de présenter une demande de réexamen. Cela étant dit, TELUS affirme n'avoir jamais renoncé à son droit de demander le réexamen des décisions du Conseil.

[60] TELUS soutient qu'il n'existe pas d'éléments de préclusion en l'espèce. Rien ne prouve que ses propositions ont été préjudiciables au STT ni que la décision de ce dernier d'accepter l'offre d'arbitrage exécutoire ait eu une incidence sur la relation du syndicat avec ses membres.

Conclusion quant à l'objection relative à la rupture de contrat et à la préclusion

[61] Le banc de révision ne peut conclure, compte tenu des circonstances entourant l'offre d'arbitrage exécutoire de l'employeur et son acceptation par le syndicat, que les parties étaient liées par un contrat et que l'employeur avait renoncé aux droits qui lui sont reconnus par le *Code* de demander le réexamen de la décision imposant l'arbitrage exécutoire du Conseil. TELUS a présenté l'offre au syndicat dans le but de se conformer à l'ordonnance du Conseil. Une décision ou une ordonnance du Conseil demeure en vigueur et lie dès lors les parties jusqu'à ce qu'elle soit annulée dans le cadre d'un réexamen ou d'un contrôle judiciaire, le cas échéant. Une partie à une instance a le droit, en vertu du *Code*, de demander le réexamen ou le contrôle d'une décision qui la touche. Si une partie devait perdre ce droit dès le moment où elle se conforme à la décision, l'application efficace des décisions du Conseil en général serait mise en péril. Un tel régime ne favoriserait pas le règlement constructif des différends et minerait l'autorité et l'intégrité du Conseil.

[62] C'est pour ces motifs que l'objection préliminaire du STT fondée sur les principes du droit des contrats est rejetée.

[63] Le banc de révision est d'avis que l'argument de la préclusion est aussi mal fondé. Les éléments de la préclusion n'ont pas été établis à sa satisfaction. Les parties en l'instance ont une longue expérience des relations du travail et connaissent le *Code*, ses dispositions et le processus de réexamen. Il faut tenir pour acquis que le STT comprenait bien les conséquences de l'acceptation de l'offre d'arbitrage exécutoire, sachant qu'elle était faite par TELUS dans le cadre d'une mesure de redressement imposée par le Conseil. Conclure, sur la foi des faits de la présente

filing a reconsideration application would be to encourage non-compliance with Board decisions.

[64] Accordingly, this reconsideration panel dismisses the union's second preliminary objection.

IV - Standard of Review and Reconsideration Powers

[65] The Board's reconsideration process and powers have been the subject of many decisions over the years. The Board's power to reconsider one of its decisions is found in section 18 of the *Code*, which authorizes the Board to "review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it." The section reads as follows:

18. The Board may review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and may rehear any application before making an order in respect of the application.

[66] The Board's *Regulations* set out the general grounds upon which a party may rely in presenting an application for reconsideration. Section 44 of the Board's *Regulations* describes these grounds as follows:

44. The circumstances under which an application shall be made to the Board exercising its power of reconsideration under section 18 of the *Code* include the following:

(a) the existence of facts that were not brought to the attention of the Board, that, had they been known before the Board rendered the decision or order under reconsideration, would likely have caused the Board to arrive at a different conclusion;

(b) any error of law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* by the Board;

(c) a failure of the Board to respect a principle of natural justice; and

(d) a decision made by a Registrar under section 3.

[67] This section of the *Regulations*, which came into effect in 2001, represents a non-exhaustive list of the circumstances in regard to which an application for reconsideration may be filed. It codifies the Board's general practice in this regard and the criteria that have been developed over the years in the Board's jurisprudence. The role of a reconsideration panel is thus to determine whether or not the reconsideration

affaire, que TELUS était précluse de présenter une demande de réexamen équivaldrait à inciter les parties à faire fi des décisions du Conseil.

[64] Par conséquent, le banc de révision rejette la deuxième objection préliminaire du syndicat.

IV - Norme d'examen et pouvoirs de réexamen

[65] Le processus et les pouvoirs de réexamen du Conseil ont fait l'objet de nombreuses décisions au fil des ans. Le pouvoir de réexaminer l'une de ses décisions lui est conféré par l'article 18 du *Code*, qui autorise le Conseil à «réexaminer, annuler ou modifier ses décisions et ordonnances». La disposition est libellée comme suit:

18. Le Conseil peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.

[66] L'article 44 du *Règlement* du Conseil indique les moyens généraux qu'une partie peut invoquer au soutien d'une demande de réexamen et est libellée comme suit:

44. Les circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée au Conseil sur le fondement du pouvoir de réexamen que lui confère l'article 18 du *Code* comprennent les suivantes:

a) la survenance de faits nouveaux qui, s'ils avaient été portés à la connaissance du Conseil avant que celui-ci ne rende la décision ou l'ordonnance faisant l'objet d'un réexamen, l'auraient vraisemblablement amené à une conclusion différente;

b) la présence d'erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil;

c) le non-respect par le Conseil d'un principe de justice naturelle;

d) toute décision rendue par un greffier aux termes de l'article 3.

[67] Cette disposition du *Règlement* entré en vigueur en 2001 présente une liste non exhaustive des circonstances dans lesquelles une demande de réexamen peut être présentée. Elle codifie la pratique générale du Conseil à cet égard et les critères qui ont été établis au fil des ans par sa jurisprudence. Le rôle d'un banc de révision consiste donc à déterminer si la demande de réexamen est fondée sur l'un des moyens décrits

application raises any of the grounds outlined above (see *ADM Agri-Industries Ltd.*, [2002] CIRB no. 206; and 95 CLRBR (2d) 140; *Bill Hudema et al.*, [2002] CIRB no. 154; and 92 CLRBR (2d) 24; and *Canadian Broadcasting Corporation*, [2003] CIRB no. 253; and 104 CLRBR (2d) 31).

[68] As can be seen by the nature of the grounds listed, the Board's reconsideration power is not intended to be an appeal process and is not designed to be invoked when a party simply disagrees with the outcome of a decision of the Board (see *591992BC Ltd.*, [2001] CIRB no. 140; and *Transport Morneau Inc. et al.*, [2001] CIRB no. 113).

[69] The various grounds for reconsideration cited by TELUS are numerous and have been outlined above. They encompass all three main grounds for review: the existence of new facts that, had they been known at the time, would likely have caused the original panel to arrive at a different conclusion, errors of law or policy concerning both the findings made by the original panel and the remedies it imposed, and breaches of the principles of natural justice.

[70] The TWU asserts that the powers of a reconsideration panel are limited and that TELUS's application for reconsideration does not meet the applicable tests for setting aside Board decisions. The TWU maintains that the Board's primary concern should be the finality of its decisions and that the overturning of a decision must be the exception, rather than the rule. Consequently, there rests an onus on the party applying for reconsideration to satisfy the Board that serious grounds exist that warrant the setting aside of the original decision. The TWU cited several Board decisions in support of its position: *TELUS Corporation*, [2000] CIRB no. 94; and 72 CLRBR (2d) 305; *Canadian Broadcasting Corporation* (1991), 86 di 92; and 92 CLLC 16,006 (CLRBR no. 897), affirmed in *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; and *591992BC Ltd.*, *supra*.

[71] The TWU further maintains that it is not the function of a reconsideration panel to substitute its discretion for that of the original panel (*Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CIRB no. 32; and 2000 CLLC 220-017). Finally, the TWU argues that a party may only raise an allegation of an error of law if it concerns an argument it raised at the initial hearing and

précédemment (voir *ADM Agri-Industries Ltd.*, [2002] CCRI n° 206; et 95 CLRBR (2d) 140; *Bill Hudema et autres*, [2002] CCRI n° 154; et 92 CLRBR (2d) 24; et *Société Radio-Canada*, [2003] CCRI n° 253; et 104 CLRBR (2d) 31).

[68] Ainsi qu'il ressort de la nature des moyens prévus, le pouvoir de réexamen du Conseil ne se veut ni une procédure d'appel, ni un moyen de contester une décision du Conseil dont l'issue déplaît à l'une des parties (voir *591992BC Ltd.*, [2001] CCRI n° 140; et *Transport Morneau Inc. et autres*, [2001] CCRI n° 113).

[69] Les moyens de réexamen invoqués par TELUS sont nombreux et ont été décrits précédemment. Ils englobent les trois principaux moyens prévus par le *Règlement*, soit la survenance de faits nouveaux qui, s'ils avaient été portés à la connaissance du Conseil à l'époque, auraient vraisemblablement amené le banc initial à une conclusion différente, la présence d'erreurs de droit ou de principe concernant à la fois les conclusions tirées par le banc initial et les mesures de redressements imposées, et le non-respect des principes de justice naturelle.

[70] Le STT affirme que les pouvoirs d'un banc de révision sont limités et que la demande de réexamen de TELUS ne répond pas aux critères applicables pour annuler des décisions du Conseil. La préoccupation principale du Conseil devrait être la finalité de ses décisions. L'annulation d'une décision doit constituer une mesure d'exception plutôt que la règle. Par conséquent, il incombe à la partie qui demande le réexamen d'une décision de prouver au Conseil qu'il existe des motifs impérieux d'annuler la décision initiale. Le STT invoque plusieurs décisions du Conseil à l'appui de sa position: *TELUS Corporation*, [2000] CCRI n° 94; et 72 CLRBR (2d) 305; *Société Radio-Canada* (1991), 86 di 92; et 92 CLLC 16,006 (CCRT n° 897), confirmé dans *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; et *591992BC Ltd.*, précitée.

[71] Le STT soutient en outre que le banc de révision n'est pas habilité à substituer son jugement à celui du banc initial (*Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CCRI n° 32; et 2000 CLLC 220-017). Enfin, le STT affirme qu'une partie ne peut alléguer la présence d'une erreur de droit que s'il s'agit d'un argument présenté à l'audience initiale et ne peut faire valoir un nouveau

may not advance a new legal argument, in support of a reconsideration application, if it could have been raised at the original hearing (see *Bell Canada* (1979), 30 di 112; and [1979] 2 Can LRBR 435 (CLRB no. 192)).

[72] The reconsideration panel does not dispute the general principles cited by the TWU and agrees that the finality of Board decisions is of primary concern. Reconsideration and interference with a decision of a panel of the Board should be the exception rather than the rule (see *TELUS Corporation, supra*; *Bill Hudema et al., supra*; *591992BC Ltd., supra*; and *Transport Morneau Inc. et al., supra*). However, this is not to suggest that the Board should be reluctant to intervene and reconsider a decision in circumstances where serious grounds are established. In fact, the Board's broad powers of review and its role in reconsidering its own decisions have become more significant, in light of the Federal Court of Appeal's limited grounds for review of Board decisions. This is particularly so in relation to alleged errors of law or policy and matters involving interpretations of the *Code*, for which the Board is responsible in the overall statutory scheme (see *British Columbia Telephone Company* (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; and 80 CLLC 16,008 (CLRB no. 220)).

[73] This reconsideration panel is of the view that the allegations presented by TELUS in its application for reconsideration are properly characterized, in that they allege errors going to the jurisdiction of the Board and raise significant interpretation and policy issues. If established, they would constitute proper grounds for reconsideration. The arguments put forth are of a serious nature and raise some legitimate concerns about the decision of the original panel. Accordingly, within this legal framework, this panel has thoroughly reviewed the submissions of the parties.

V - Issues

[74] This panel will now review the substantive issues raised by the applicant in this reconsideration proceeding.

point de droit à l'appui d'une demande de réexamen lorsque ce point aurait pu être soulevé à l'audience initiale (voir *Bell Canada* (1979), 30 di 112; et [1979] 2 Can LRBR 435 (CCRT n° 192)).

[72] Le banc de révision ne conteste pas les principes généraux mentionnés par le STT et convient que la finalité des décisions du Conseil revêt une importance primordiale. Le réexamen et la modification d'une décision d'un banc du Conseil devraient représenter une mesure d'exception plutôt que la règle (voir *TELUS Corporation, précitée*; *Bill Hudema et autres, précitée*; *591992BC Ltd., précitée*; et *Transport Morneau Inc. et autres, précitée*). Toutefois, cela ne signifie pas que le Conseil devrait se garder de modifier ou de réexaminer une décision lorsqu'il existe des motifs impérieux de le faire. En fait, les pouvoirs généraux de réexamen du Conseil et son rôle dans le processus de réexamen de ses propres décisions ont pris une importance accrue depuis que la Cour d'appel fédérale a limité les moyens pouvant être invoqués au soutien du contrôle judiciaire des décisions du Conseil. Cela s'applique particulièrement aux allégations d'erreurs de droit ou de principe et aux questions touchant l'interprétation du *Code*, qui relèvent de la compétence du Conseil dans le cadre du régime législatif global (voir *British Columbia Telephone Company* (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; et 80 CLLC 16,008 (CCRT n° 220)).

[73] Le banc de révision est d'avis que les allégations présentées par TELUS dans sa demande de réexamen sont bien caractérisées, en ce sens que les erreurs censément commises mettent en cause la compétence du Conseil et soulèvent des questions importantes d'interprétation et de principe. Si la preuve en est faite, ces allégations constitueraient des moyens valables de réexamen. Les arguments avancés revêtent un caractère impérieux et suscitent des questions légitimes au sujet de la décision du banc initial. Par conséquent, compte tenu de ces balises juridiques, le banc a examiné avec soin les observations des parties.

V - Questions en litige

[74] Le banc en vient maintenant aux questions de fond soulevées par la requérante dans la présente demande de réexamen.

A - Interim Order**1 - Jurisdiction**

[75] Did the original panel exceed its jurisdiction when it issued the interim order of January 17, 2004?

[76] On January 12, 2004, the TWU complained to the Board that TELUS's direct communications to the bargaining unit employees violated TELUS's November 21, 2003 oral undertaking. The TWU asked the Board to utilize the expedited process set out in the *Regulations* and schedule a hearing as quickly as possible. On January 17, 2004, the Board conducted a hearing by way of teleconference and rendered its interim order, which directed TELUS, among other things, to cease distributing "TELUS Responds with the Facts!" and to refrain from "holding any meetings with employees of the bargaining unit concerning labour negotiations." TELUS argues that the Board exceeded its jurisdiction when it issued this interim order.

[77] TELUS submits that the TWU did not refer to section 19.1 of the *Code* in its application of January 12, 2004, and that it was not clear from the wording of that application that the TWU was seeking an interim order. TELUS also argues that the TWU did not include in its application the affidavit that section 18 of the *Regulations* states must be included in an interim relief application. Consequently, TELUS asserts that the Board exceeded its jurisdiction when it issued the interim order "in the absence of an interim relief application having been made by a trade union, an employer or by an affected employee" as required by section 19.1 of the *Code*.

[78] The TWU submits that while its application to the Board did not explicitly refer to section 19.1 of the *Code*, its written submissions of January 12, 2004, which stated "until such time as the Board renders its decision with respect to this matter" and its oral submissions to the Board made it clear that it was seeking interim relief. The union contends, in any event, that the Board has the power, pursuant to section 16(n) of the *Code*, to amend any document. Consequently, the TWU submits that the Board had the jurisdiction, pursuant to section 16(n), to amend the union's complaint so as to include in it a reference to section 19.1 of the *Code*.

A - Ordonnance provisoire**1 - Compétence**

[75] Le banc initial a-t-il outrepassé sa compétence en rendant l'ordonnance provisoire du 17 janvier 2004?

[76] Le 12 janvier 2004, le STT s'est plaint au Conseil que les communications directes de TELUS avec les employés de l'unité de négociation constituaient un manquement à l'engagement verbal pris le 21 novembre 2003. Il demandait au Conseil de recourir à la procédure expéditive prévue par le *Règlement* et d'entendre les parties le plus rapidement possible. Le 17 janvier 2004, le Conseil a tenu une audience par conférence téléphonique et rendu l'ordonnance provisoire, qui enjoignait notamment à TELUS de cesser de distribuer le document «TELUS rétablit les faits!» et de s'abstenir de «tenir des rencontres avec les employés de l'unité de négociation concernant les négociations collectives». TELUS est d'avis que le Conseil a outrepassé sa compétence en rendant cette ordonnance provisoire.

[77] TELUS prétend que le STT ne faisait pas mention de l'article 19.1 du *Code* dans sa demande du 12 janvier 2004 et que son libellé n'indiquait pas clairement qu'il sollicitait une ordonnance provisoire. TELUS fait également valoir que la demande d'ordonnance provisoire du STT n'était pas accompagnée de l'affidavit requis par l'article 18 du *Règlement*. Par conséquent, le Conseil a outrepassé sa compétence en rendant l'ordonnance provisoire «en dépit de l'absence de demande d'ordonnance provisoire présentée par un syndicat, un employeur ou un employé concerné» (traduction), comme l'exige l'article 19.1 du *Code*.

[78] Le STT prétend que même si la demande présentée au Conseil ne renvoyait pas explicitement à l'article 19.1 du *Code*, les observations écrites du 12 janvier 2004, qui précisaient «jusqu'à ce que le Conseil rende sa décision relativement à cette affaire» (traduction) et les observations orales faites au Conseil indiquaient clairement qu'il cherchait à obtenir une mesure de redressement provisoire. Quoi qu'il en soit, le Conseil a le pouvoir, en vertu du paragraphe 16n) du *Code*, de modifier tout document produit. Par conséquent, le Conseil était habilité par le paragraphe 16n) de modifier la plainte du syndicat de manière à y inclure un renvoi à l'article 19.1 du *Code*.

[79] It is a well-established fact that the Board is master of its own proceedings and has wide discretion over the process and procedures utilized in the conduct of its hearings and in determining the matters that come before it.

[80] This reconsideration panel is of the view that the original panel was justified in concluding that the TWU's January 12, 2004 application to the Board included an application for interim relief. The TWU was reporting to the Board that it had reason to believe that an undertaking, given in a previous hearing, had been breached and it was seeking relief in order to remedy the breach. The TWU was asking the Board to impose some form of interim relief that would remain in effect until such time as the Board rendered its decision in regard to the substantive issues with which it was seized. TELUS was aware of the nature of the new allegations made by the TWU, as well as the relief requested, notwithstanding the fact that the application did not refer explicitly to section 19.1 of the *Code*. The fact that section 19.1 of the *Code* was not specifically referred to did not mean that the Board lacked jurisdiction to hear the application or to handle the matter in the expedited fashion that it did.

[81] The *Code* contains a specific provision that is relevant to this issue, which allows the Board to proceed despite the existence of technical deficiencies in a proceeding. Section 114 states that:

114. No proceeding under this Part is invalid by reason only of a defect in form or a technical irregularity.

[82] The Board, in *Rogers Radio (CJMX-FM)*, [2003] CIRB no. 227; and 106 CLRBR (2d) 282, made the following comments with respect to the application of this section:

[35] Admittedly, there may be times when non-compliance with the Board's 2001 *Regulations* or directions is of a strictly technical nature. In such circumstances, the *Code* recognizes that it would be inappropriate to dismiss or find the proceeding invalid...

(pages 21; and 301)

[83] In *Mike Schembri et al.* (1998), 106 di 68; 40 CLRBR (2d) 257; and 98 CLLC 220-040 (CLRBR no. 1221), the applicants had failed to provide the date upon which each employee had signed the petition for revocation, pursuant to the Board's *Regulations* in force at the time of the decision. In that decision, the Board's

[79] Il est largement admis que le Conseil est maître de sa procédure et possède un pouvoir discrétionnaire appréciable pour ce qui touche le processus et la procédure utilisés pour mener à bien ses audiences et trancher les affaires dont il est saisi.

[80] Le banc de révision est d'avis que le banc initial était justifié de conclure que la demande présentée au Conseil par le STT le 12 janvier 2004 comprenait une demande de redressement provisoire. Le STT indiquait au Conseil qu'il avait des motifs de croire que TELUS avait manqué à un engagement pris lors d'une audience antérieure et demandait réparation eu égard à la violation. Il demandait au Conseil d'imposer une certaine forme de redressement provisoire, qui demeurerait en vigueur jusqu'à ce que le Conseil se prononce sur les questions de fond dont il était saisi. TELUS était au courant de la nature des nouvelles allégations formulées par le STT et de la mesure de redressement demandée, même si la demande ne renvoyait pas explicitement à l'article 19.1 du *Code*. L'absence de mention de l'article 19.1 du *Code* ne rendait pas le Conseil inapte à entendre la demande ou à appliquer la procédure expéditive.

[81] Le *Code* renferme une disposition particulière jugée pertinente en l'espèce, qui permet au Conseil de statuer sur une affaire en dépit de l'existence de vices de procédure. L'article 114 prévoit ce qui suit:

114. Les procédures prévues par la présente partie ne sont pas susceptibles d'invalidation pour vice de forme ou de procédure.

[82] Dans *Rogers Radio (CJMX-FM)*, [2003] CCRI n° 227; et 106 CLRBR (2d) 282, le Conseil formule les commentaires suivants au sujet de l'application de cette disposition:

[35] Certes, il peut y avoir des cas où le non-respect du *Règlement de 2001* du Conseil ou des directives formulées par ce dernier est de nature strictement procédurale. Dans de telles circonstances, le *Code* reconnaît qu'il serait malvenu de rejeter une procédure ou de la juger invalide...

(pages 21; et 301)

[83] Dans *Mike Schembri et autres* (1998), 106 di 68; 40 CLRBR (2d) 257; et 98 CLLC 220-040 (CCRT n° 1221), les requérants avaient omis d'indiquer la date à laquelle chaque employé avait signé la demande de révocation, conformément au *Règlement* du Conseil en vigueur au moment de la décision. Dans cette décision,

predecessor, the Canada Labour Relations Board (CLRB), stated:

It is clear that certain criteria are mandatory and failure to comply will be fatal to the application, as for example the timing of a revocation application or its submission by a bargaining unit employee. However, the failure to file all the information set out in section 28 of the *Regulations*, in the Board's view, amounts to a defect of form, foreseen by section 114 of the *Code*, rather than a substantive defect. An irregularity of this nature may therefore be cured. Accordingly, the requisite information may be obtained via an amendment to the proceedings by virtue of section 16(n) of the *Code*, through a supplementary investigation or from a hearing.

(pages 73; 262; and 143,314)

[84] Even if one views the failure to cite section 19.1 as a substantive defect or that the January 12, 2004 application did not include a request for interim relief, the reconsideration panel is nevertheless of the view that it would have been appropriate, given the circumstances surrounding the application, for the original panel to have amended the application, pursuant to section 16(n) of the *Code*, to make it clear that interim relief was being sought by the applicant. There can be no doubt, from a review of the Board's correspondence of January 14, 2004 and the interim order itself, that the original panel believed it was dealing with an application for interim relief and that there was a sufficient degree of urgency for it to proceed on an expedited basis.

[85] With respect to the affidavit, this reconsideration panel is of the view that the failure by the TWU to include the affidavit, required by section 18 of the *Regulations*, in its application constituted a defect in form or a technical irregularity. Therefore, the Board had the jurisdiction, pursuant to section 114 of the *Code*, to deal with the application as being one for interim relief, notwithstanding the absence of the affidavit (see *Sécur Inc.*, [2001] CIRB no. 109, paragraph 55).

[86] On the basis of all of the above, the reconsideration panel finds that the original panel had the requisite jurisdiction to treat the application as a request for interim relief and handle the matter in an expedited fashion. Accordingly, TELUS's excess of jurisdiction allegations raised in relation to the interim order are dismissed.

le prédécesseur du Conseil, c'est-à-dire le Conseil canadien des relations du travail (CCRT), a déclaré ce qui suit:

Il est évident que certains critères sont obligatoires et que le fait de ne pas s'y conformer sera fatal à la demande, par exemple les délais prescrits pour présenter une demande de révocation ou sa présentation par un employé de l'unité de négociation. Cependant, le fait de ne pas fournir tous les renseignements énoncés à l'article 28 du *Règlement* constitue, de l'avis du Conseil, un vice de forme, prévu à l'article 114 du *Code*, plutôt qu'un vice de fond. Il est donc possible de remédier à une irrégularité de cette nature. Ainsi, l'information requise peut être obtenue au moyen d'une modification à la procédure en vertu de l'alinéa 16n) du *Code*, d'une enquête supplémentaire ou d'une audience.

(pages 73; 262; et 143,314)

[84] Même si l'on considère l'omission de mentionner l'article 19.1 comme un vice de fond ou que la demande présentée le 12 janvier 2004 n'était pas accompagnée d'une demande d'ordonnance provisoire, le banc de révision est néanmoins d'avis qu'il aurait convenu, compte tenu des circonstances entourant la demande, que le banc initial modifie la demande, en vertu du paragraphe 16n) du *Code*, pour établir clairement que le requérant sollicitait une ordonnance provisoire. Il ressort clairement à l'examen de la correspondance du Conseil datée du 14 janvier 2004 et de l'ordonnance provisoire elle-même, que le banc initial croyait qu'il était saisi d'une demande de redressement provisoire et que la situation était suffisamment urgente pour appliquer la procédure expéditive.

[85] En ce qui touche l'affidavit, le banc de révision est d'avis que l'omission, par le STT, de joindre l'affidavit exigé par l'article 18 du *Règlement* à sa demande constituait un vice de forme ou de procédure. Il s'ensuit que le Conseil avait compétence, en vertu de l'article 114 du *Code*, pour considérer la demande comme une demande d'ordonnance provisoire, même sans affidavit (voir *Sécur Inc.*, [2001] CCRI n° 109, paragraphe 55).

[86] Compte tenu de ce qui précède, le banc de révision conclut que le banc initial avait la compétence nécessaire pour considérer la demande comme une demande d'ordonnance provisoire et appliquer la procédure expéditive. Par conséquent, les allégations de TELUS selon lesquelles le Conseil aurait outrepassé sa compétence en rendant l'ordonnance provisoire sont rejetées.

2 - Freedom of Expression

[87] Did the original panel's interim order of January 17, 2004 violate the employer's freedom of expression as guaranteed by section 2(b) of the *Charter*?

[88] TELUS submits that the original panel's January 17, 2004 interim order violated its freedom of expression as guaranteed by section 2(b) of the *Charter*. In the employer's view, the Board is required as a matter of law to comply with the *Charter* in exercising its remedial jurisdiction, and a remedy that violates the principles and values underlying the *Charter* is patently unreasonable. TELUS argues that while the union was able to conduct a complete campaign in preparation for the strike vote, it was prohibited from responding to the union's misleading propaganda or from communicating its final offer to the employees. TELUS argues that the interim order is not saved by section 1 of the *Charter*. The employer does not challenge the constitutional validity of section 94(1)(a) of the *Code* in this matter.

[89] The TWU submits that the Board's interim order does not infringe section 2(b) of the *Charter*. It suggests that to hold otherwise would allow an employer to argue that the *Charter* can be used to justify a violation of section 94 of the *Code*. According to the union, Parliament has indicated in section 94 of the *Code* that employer communications that contravene the *Code* are to be curtailed. In the absence of a constitutional challenge to section 94 by the employer, the union submits that the Board has no jurisdiction to determine whether that section offends the *Charter*. In the alternative, the TWU alleges that the limits imposed on the employer by section 94, and the Board's interim order, constitute a reasonable limit, demonstrably justified under section 1 of the *Charter*.

[90] It has already been determined by this Board, and by the Federal Court of Appeal, that the exercise of one's right to freedom of expression, can nevertheless constitute a violation of section 94(1)(a) of the *Code*. With respect to the remedies aimed at redressing such a violation, a limitation to this freedom of expression can be justified under section 1 of the *Charter*.

2 - Liberté d'expression

[87] L'ordonnance provisoire rendue par le banc initial en date du 17 janvier 2004 viole-t-elle la liberté d'expression de l'employeur telle qu'elle est garantie par le paragraphe 2b) de la *Charte*?

[88] TELUS prétend que l'ordonnance provisoire rendue par le banc initial en date du 17 janvier 2004 violait sa liberté d'expression telle qu'elle est garantie par le paragraphe 2b) de la *Charte*. L'employeur soutient que le Conseil est tenu en droit d'observer la *Charte* dans l'exercice de ses pouvoirs réparateurs et qu'une mesure de redressement qui est contraire aux principes et aux valeurs qui sous-tendent la *Charte* est manifestement déraisonnable. Alors que le syndicat avait les coudées franches pour mener une campagne complète en préparation du vote de grève, il lui était interdit de réagir à sa propagande trompeuse ou de communiquer sa dernière offre aux employés. TELUS est d'avis que l'ordonnance provisoire n'est pas protégée par l'article premier de la *Charte*. L'employeur ne conteste pas la validité constitutionnelle de l'alinéa 94(1)a) du *Code* à cet égard.

[89] Le STT soutient que l'ordonnance provisoire rendue par le Conseil ne contrevient pas au paragraphe 2b) de la *Charte*. Une décision contraire permettrait à un employeur de soutenir que la *Charte* peut être utilisée pour se soustraire à l'application de l'article 94 du *Code*. D'après le syndicat, le législateur a indiqué à l'article 94 du *Code* que les communications de l'employeur qui contreviennent au *Code* doivent être restreintes. L'employeur n'ayant pas contesté la validité constitutionnelle de l'article 94, le Conseil n'a pas compétence pour décider si cette disposition contrevient à la *Charte*. Subsidiairement, le STT allègue que les limites imposées à l'employeur par l'article 94 et l'ordonnance provisoire du Conseil constituent une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer en vertu de l'article premier de la *Charte*.

[90] Il a déjà été statué par le Conseil et la Cour d'appel fédérale que l'exercice du droit à la liberté d'expression peut néanmoins constituer une violation de l'alinéa 94(1)a) du *Code*. En ce qui concerne les mesures de redressement visant à parer aux effets d'une telle violation, la limitation de cette liberté d'expression peut se justifier en vertu de l'article premier de la *Charte*.

[91] In *Eastern Provincial Airways Limited v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 1 F.C. 732; (1983), 2 D.L.R. (4th) 597; and 50 N.R. 81 (F.C.A., no. A-783-83), the Federal Court of Appeal quashed a CLRB decision, based on specific procedural grounds. The CLRB had found that direct communications with employees during a strike constituted a violation of section 184(1)(a) [now section 94(1)(a)] of the *Code* (see *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 51 di 209; and 3 CLRBR (NS) 75 (CLRB no. 419)). The Federal Court of Appeal concluded the following, with respect to the merits of the employer's *Charter* arguments:

... Having regard to section 1 of the *Charter*, I see no bar in the *Charter* to an exercise of one's entrenched right to freedom of expression being found, in certain circumstances, an unfair labour practice just as, in other circumstances, it might be found defamation.

(pages 741; 602-603; and 84)

[92] The parameters of section 1 of the *Charter* were reviewed by the CLRB in *Bank of Montreal (Bank and Cecil Streets Branch, Ottawa)* (1985), 61 di 83; and 10 CLRBR (NS) 129 (CLRB no. 518). In that decision, the CLRB affirmed that the prohibition against "captive audience meetings" that was imposed upon the employer was justified under section 1 of the *Charter*:

We conclude that the prohibition of captive audience meetings in response to actual or potential union organizing, as found in this Board's interpretation of section 184(1)(a) of the *Code*, is a reasonable limit, demonstrably justified, on employers' freedom of expression. It is therefore valid under section 1 of the *Charter*. ...

(pages 114-115; and 160)

[93] The Supreme Court of Canada affirmed in *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295, that in a democratic society, one person's freedom stops where another person's freedom begins. From the moment that a violation of the *Code* is found, the Board must determine the appropriate remedy in order to return the parties to the position they were in prior to the violation of the *Code*. The Board is required to impose an appropriate remedy when employer communications have violated section 94(1)(a) of the *Code*. The jurisprudence indicates that employers cannot ignore the application of section 94(1)(a) of the

[91] Dans *Eastern Provincial Airways Limited c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 1 C.F. 732; (1983), 2 D.L.R. (4th) 597; et 50 N.R. 81 (C.A.F., dossier n° A-783-83), la Cour d'appel fédérale a annulé une décision du CCRT en raison de vices de procédure particuliers. Le CCRT avait statué que les communications directes avec des employés en grève constituaient une violation de l'alinéa 184(1)a) [maintenant l'alinéa 94(1)a)] du *Code* (voir *Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 51 di 209; et 3 CLRBR (NS) 75 (CCRT n° 419)). La Cour d'appel fédérale a conclu ce qui suit en ce qui a trait au bien-fondé des arguments de l'employeur fondés sur la *Charte*:

... Compte tenu de son article 1, la *Charte*, à mon avis, n'interdit pas la conclusion que, dans des circonstances données, l'exercice du droit ainsi garanti à la liberté d'expression peut constituer une pratique déloyale de travail comme, dans d'autres circonstances, elle pourrait constituer une diffamation.

(pages 741; 602-603; et 84)

[92] Les paramètres de l'article premier de la *Charte* ont été analysés par le CCRT dans *Banque de Montréal (succursale des rues Bank et Cecil, Ottawa)* (1985), 61 di 83; et 10 CLRBR (NS) 129 (CCRT n° 518). Dans cette décision, le CCRT affirmait que l'interdiction de convoquer des «réunions à auditoire captif» imposée à l'employeur était justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*:

Nous concluons que l'interdiction de convoquer des réunions à auditoire captif en réponse à un mouvement de syndicalisation, qu'il soit en cours ou en préparation, constitue une limite raisonnable à imposer à la liberté d'expression de l'employeur en vertu de notre interprétation de l'alinéa 184(1)a) du *Code*. On doit donc reconnaître sa validité en vertu de l'article 1 de la *Charte*...

(pages 114-115; et 160)

[93] La Cour suprême du Canada a confirmé, dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295, que dans une société démocratique, la liberté d'une personne s'arrête là où commence celle de l'autre. Dès le moment où une violation du *Code* est établie, le Conseil doit déterminer la mesure de redressement à imposer pour remettre les parties dans la position où elles étaient avant la violation du *Code*. Le Conseil doit imposer une mesure de redressement adéquate quand les communications de l'employeur vont à l'encontre de l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Il ressort de la jurisprudence que les employeurs ne peuvent pas faire fi de

Code by claiming that they acted under some form of constitutional immunity.

[94] In the case at hand, the original panel considered that its interim order was necessary to redress an imbalance that was created by the employer's actions. It concluded that the union had established a *prima facie* case that the employer communications "[would] likely interfere with the union's holding of a strike vote." From a labour relations point of view, it was a reasonable limit to impose on the employer a condition that it cease and desist from communicating with employees of the bargaining unit in regard to labour negotiations and labour relations issues. That was an appropriate way to protect the union's exclusive authority to bargain collectively on behalf of the employees in the bargaining unit and to carry out its obligations under the *Code*.

[95] For all of these reasons, the Board concludes that the January 17, 2004 interim order constitutes a reasonable limit, demonstrably justified, on the employer's freedom of expression.

B - Employer Communications

[96] TELUS's 2003 communications to bargaining unit employees formed the subject matter of the first complaint, whereas its 2004 communications formed the basis of the third complaint. Both sets of communications were found to have contravened section 94(1)(a) of the *Code*. TELUS challenges those findings as being wrong in law or policy. TELUS alleges that the Board's decisions resulted in it being precluded from communicating with its employees.

[97] The portions of the *Code* that are relevant to this aspect of the reconsideration application are as follows:

36.(1) Where a trade union is certified as the bargaining agent for a bargaining unit,

(a) the trade union so certified has exclusive authority to bargain collectively on behalf of the employees in the bargaining unit;

...

94.(1) No employer or person acting on behalf of an employer shall

l'application de l'alinéa 94(1)a) du *Code* en prétendant qu'ils sont protégés par une certaine forme d'immunité constitutionnelle.

[94] Dans le cas qui nous occupe, le banc initial considérait que son ordonnance provisoire était nécessaire pour corriger un déséquilibre créé par l'employeur. Il a conclu que le syndicat avait établi une preuve à première vue que les communications de l'employeur «constituer[ont] vraisemblablement une ingérence dans la tenue, par le syndicat, d'un vote de grève». Du point de vue des relations du travail, il était raisonnable d'interdire à l'employeur de s'abstenir de communiquer avec les employés de l'unité de négociation concernant les négociations collectives et les questions de relations du travail. C'était un moyen adéquat de protéger le pouvoir exclusif du syndicat de négocier collectivement pour le compte des employés de l'unité de négociation et de s'acquitter de ses obligations en vertu du *Code*.

[95] Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil conclut que l'ordonnance provisoire du 17 janvier 2004 constitue une limite raisonnable de la liberté d'expression de l'employeur dont la justification peut se démontrer.

B - Communications de l'employeur

[96] Les communications de TELUS avec les employés de l'unité de négociation en 2003 ont fait l'objet de la première plainte et celles de 2004, celui de la troisième plainte. Il a été statué que les deux séries de communications contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. TELUS prétend que ces conclusions sont entachées d'erreurs de droit ou de principe et que les décisions du Conseil ont eu pour effet de l'empêcher de communiquer avec ses employés.

[97] Les dispositions du *Code* qui s'appliquent à cet aspect de la demande de réexamen sont les suivantes:

36.(1) L'accréditation d'un syndicat à titre d'agent négociateur emporte:

a) droit exclusif de négocier collectivement au nom des employés de l'unité de négociation représentée;

...

94.(1) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte:

(a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union or the representation of employees by a trade union;

...

(2) An employer is deemed not to contravene subsection (1) by reason only that they

...

(c) express a personal point of view, so long as the employer does not use coercion, intimidation, threats, promises or undue influence

...

99.(1) Where, under section 98, the Board determines that a party to a complaint has contravened or failed to comply with ... section 94 ... the Board may, by order, require the party to comply with or cease contravening that subsection or section and may

...

(b.1) in respect of a contravention of the obligation to bargain collectively in good faith mentioned in paragraph 50(a), by order, require that an employer or a trade union include in or withdraw from a bargaining position specific terms or direct a binding method of resolving those terms, if the Board considers that this order is necessary to remedy the contravention or counteract its effects;

...

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

a) de participer à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou d'intervenir dans l'une ou l'autre ou dans la représentation des employés par celui-ci;

...

(2) Ne constitue pas une violation du paragraphe (1) le seul fait pour l'employeur:

...

c) soit d'exprimer son point de vue, pourvu qu'il n'ait pas indûment usé de son influence, fait des promesses ou recouru à la coercition, à l'intimidation ou à la menace.

...

99.(1) S'il décide qu'il y a eu violation ... des articles 94 ... le Conseil peut, par ordonnance, enjoindre à la partie visée par la plainte de cesser de contrevenir à ces dispositions ou de s'y conformer et en outre:

...

b.1) dans le cas de l'alinéa 50a), enjoindre, par ordonnance, à l'employeur ou au syndicat d'inclure ou de retirer des conditions spécifiques de sa position de négociation ou ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des points en litige, s'il est d'avis que ces mesures sont nécessaires pour remédier aux effets de la violation;

...

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

[98] The TWU's first complaint to the Board alleged that TELUS, by communicating directly with bargaining unit employees at various meetings and through eletters, had contravened section 94(1)(a) of the *Code*. At the time the employer made the communications, the parties were engaged in collective bargaining.

[99] The TWU's third complaint alleged that TELUS's communications with bargaining unit employees in January 2004, made during the meetings held by front line managers and contained in the document entitled "TELUS Responds with the Facts!", contravened the undertaking that TELUS had given on November 21, 2003. That undertaking had been given to the Board

[98] Dans la première plainte présentée au Conseil, le STT alléguait que TELUS, en communiquant directement avec les employés de l'unité de négociation en convoquant des réunions et par courrier électronique, avait contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Au moment où ces communications ont eu lieu, les parties avaient entamé des négociations collectives.

[99] La troisième plainte du STT alléguait que les communications de TELUS avec les employés de l'unité de négociation en janvier 2004, lors de rencontres organisées par les gestionnaires hiérarchiques, ainsi que dans le document intitulé «TELUS rétablit les faits!» constituaient un manquement à l'engagement pris par TELUS le

during the course of the Board's hearings into the TWU's first complaint. The TWU points out in its submission that it was in the process of conducting a strike vote amongst the members of the bargaining unit at the time TELUS was holding the front line manager meetings and distributing "TELUS Responds with the Facts!".

[100] On January 12, 2004, the union requested that the Board expedite matters and schedule a telephone conference hearing into the TWU's allegations that TELUS had contravened its undertaking. In light of these facts, the original panel held a hearing by way of teleconference on January 17, 2004, and that same day, it issued the interim order, effective until Monday, January 26, 2004, with respect to the first and third complaints. The original panel held a full hearing on the merits of the case on January 24, 25 and 26, 2004. On January 26, 2004, at the conclusion of the hearing, the original panel extended the January 17, 2004 interim order until January 28, 2004, the expected release date for its decision on the merits.

[101] On January 28, 2004, in view of the parties potentially acquiring the legal right to strike or lockout on February 2, 2004, the original panel issued an interim decision under section 20 of the *Code* with respect to the third complaint. The January 28, 2004 decision ordered TELUS to offer binding arbitration to the TWU and lifted the interim order.

[102] TELUS argues that the original panel erred in finding that its 2003 and 2004 communications contravened section 94(1)(a) of the *Code*. This panel, for convenience sake, has decided to group the issues raised by TELUS in this portion of its reconsideration application under the following headings: (1) Legal Test; and (2) *Prima Facie* Case.

1 - Legal Test

[103] Did the original panel apply the appropriate test in assessing whether the employer's communications were permissible?

[104] TELUS submits that the original panel erred in law by applying the wrong legal test for permissible employer communications. It also submits that in assessing the communications in issue, the original

21 novembre 2003. Cet engagement avait été communiqué au Conseil durant l'audition de la première plainte du STT. Le syndicat souligne dans son exposé qu'il y avait un vote de grève en cours parmi les membres de l'unité de négociation à l'époque où TELUS tenait les rencontres et distribuait le document «TELUS rétablit les faits!».

[100] Le 12 janvier 2004, le syndicat a demandé au Conseil d'accélérer son processus décisionnel et de tenir une audience par conférence téléphonique pour statuer sur les allégations du STT selon lesquelles TELUS avait manqué à son engagement. Compte tenu de ces faits, le banc initial a entendu les parties par conférence téléphonique le 17 janvier 2004 et a rendu le jour même une ordonnance provisoire prenant effet le lundi 26 janvier 2004 relativement à la première et à la troisième plainte. Le banc initial a tenu une audience complète sur le bien-fondé de l'affaire les 24, 25 et 26 janvier 2004. Le 26 janvier 2004, à l'issue de l'audience, le banc initial a prorogé l'ordonnance provisoire du 17 janvier 2004 jusqu'au 28 janvier 2004, date à laquelle il prévoyait rendre sa décision sur le fond.

[101] Le 28 janvier 2004, vu que les parties étaient susceptibles d'acquérir le droit de grève ou de lock-out prévus par la loi à compter du 2 février 2004, le banc initial a rendu une décision partielle en vertu de l'article 20 du *Code* relativement à la troisième plainte. La décision rendue le 28 janvier 2004 enjoignait à TELUS d'offrir l'arbitrage exécutoire au STT et levait l'ordonnance provisoire.

[102] TELUS fait valoir que le banc initial a commis une erreur en concluant que ses communications de 2003 et de 2004 violaient l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Par souci de commodité, le banc de révision a décidé de regrouper les questions soulevées par TELUS dans cette partie de sa demande de réexamen sous les rubriques suivantes: 1) Critère juridique; 2) Preuve à première vue.

1 - Critère juridique

[103] Le banc initial a-t-il appliqué le critère pertinent pour déterminer si les communications de l'employeur étaient acceptables?

[104] TELUS prétend que le banc initial a commis une erreur de droit en appliquant un critère juridique non pertinent dans son appréciation des communications acceptables de l'employeur. Qui plus est, il a

panel completely failed to consider the context within which the communications were made. TELUS suggests that an employer can communicate with employees about the state of negotiations and that it may answer and rectify any union propaganda, disinformation or misstatements. The employer relies upon *Sedpex Inc.* (1988), 72 di 148 (CLRB no. 667); and *Air Canada* (1976), 18 di 66; and 77 CLLC 16,062 (CLRB no. 70) in support of its position.

[105] TELUS submits that the Board has never required strict accuracy in employer communications nor has it precluded the employer from making comments of an editorial nature. It submits that such a standard would be highly unrealistic in light of the traditional “give and take” of collective bargaining, particularly in its later phases. In quoting the British Columbia Labour Relations Board in *Noranda Metal Industries*, no. 151/74, November 4, 1974, the employer submits that the parties are not expected to play by the Marquis of Queensbury’s rules during negotiations. In any event, submits TELUS, its comments in “TELUS Responds with the Facts!”, which responded to the union’s misinformation and inaccuracies, were factual and accurate.

[106] TELUS states that the original panel failed to give any regard to the context within which the communications were made or to the fact that the communications ultimately had no adverse effect. TELUS argues that the parties to this dispute are in a mature collective bargaining relationship. According to the employer, the fact that the impugned communications occurred while a strike vote was being conducted was clearly not *prima facie* proof of a violation of section 94(1)(a) of the *Code*. TELUS submits that the conducting of a strike vote per se does not operate so as to suspend the employer’s free speech rights. The employer refers the Board to *Canadian Pacific Air Lines Limited* (1985), 61 di 140; and 10 CLRBR (NS) 62 (CLRB no. 520).

[107] TELUS submits that in the January 28, 2004 decision, there was no analysis by the original panel as to how the employer communications could have rendered the union unable to effectively bargain on behalf of its members.

complètement omis de tenir compte du contexte dans lequel se sont déroulées les communications. TELUS avance qu’un employeur peut communiquer avec ses employés concernant l’état des négociations et qu’il peut réagir à la propagande, aux renseignements erronés ou aux déclarations inexactes du syndicat et les rectifier. L’employeur renvoie à *Sedpex Inc.* (1988), 72 di 148 (CCRT n° 667); et *Air Canada* (1976), 18 di 66; et 77 CLLC 16,062 (CCRT n° 70) à l’appui de sa position.

[105] TELUS soutient que le Conseil n’a jamais assujéti l’employeur à la stricte vérité dans ses communications de l’employeur ni ne l’a empêché de formuler des critiques. TELUS prétend qu’une telle norme serait tout à fait irréaliste compte tenu de l’approche conventionnelle «donnant-donnant» de la négociation collective, surtout dans les phases finales du processus. Citant un passage de la décision rendue par la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique dans *Noranda Metal Industries*, n° 151/74, 4 novembre 1974, l’employeur déclare que les parties ne sont pas tenues au respect des règles du Marquis de Queensbury durant les négociations. Cela dit, les points de vue exprimés dans le document «TELUS rétablit les faits!» en réponse aux informations erronées du syndicat étaient fondés sur les faits et exacts.

[106] TELUS affirme que le banc initial a omis de tenir compte du contexte dans lequel les communications ont eu lieu ou du fait qu’elle n’ont eu, en définitive, aucun effet préjudiciable. TELUS soutient que les parties entretiennent une relation de négociation qui a fait ses preuves. Il est clair que le fait que les communications en cause aient eu lieu pendant la tenue d’un vote de grève n’établit pas une preuve à première vue qu’il y a eu violation de l’alinéa 94(1)a) du *Code*. La tenue d’un vote de grève comme tel ne suspend pas les droits de l’employeur à la liberté d’expression. TELUS renvoie le Conseil à l’affaire *Les Lignes aériennes Canadien Pacifique Limitée* (1985), 61 di 140; et 10 CLRBR (NS) 62 (CCRT n° 520).

[107] TELUS soutient que dans la décision rendue le 28 janvier 2004, le banc initial s’est abstenu d’analyser de quelle manière les communications de l’employeur auraient pu rendre le syndicat incapable de négocier efficacement pour le compte de ses membres.

[108] Lastly, TELUS argues that its communications were permissible since they were accurate and they constituted personal points of view.

[109] The TWU submits that the communications in “TELUS Responds with the Facts!” were found by the Board to have been communications intended to “keep negotiations off balance.” It submits that many of the statements contained therein were advising the employees of the positions the employer would be taking at the bargaining table. In the union’s submissions, this document was highly critical of the union, in both tone and message.

[110] The TWU submits that a union is entitled to communicate with its members on matters of interest to the bargaining unit and that there is no provision in the *Code* that provides that such communications may constitute an unfair labour practice. In the union’s view, its ability to converse and communicate with its membership is protected by the *Code*, especially in the period immediately prior to the employer and the union acquiring the ability to legally strike or lockout.

[111] The union also alleges that the standard by which the employer’s communications were tested is set out in the interim order where the Board stated that “TELUS Responds with the Facts!” will likely interfere with the union’s holding of a strike vote. The union refers to the original panel’s conclusions with respect to the employer’s communications in its January 28, 2004 decision in the following fashion:

The Board found in the January 28, 2004 decision that:

- The Employer’s written communications go beyond the statements of its position at the bargaining table or simple persuasion;
- Such selective comments undermine the Union’s position vis-à-vis its members, that the Union is misleading them;
- The employer’s communications were “an insidious way of keeping negotiations off balance and a loss of face for the union’s representatives at the bargaining table.”

[112] In the union’s view, communications of this nature go far beyond the situation described in *Sedpex*

[108] Finalement, TELUS affirme que ses communications étaient acceptables parce qu’elles étaient exactes et constituait des opinions personnelles.

[109] Le STT prétend que le Conseil a considéré que l’information transmise dans le document «TELUS rétablit les faits!» constituait des communications visant à «perturber les négociations». L’employeur s’employait surtout à informer les employés des positions qu’il entendait présenter à la table de négociation. Le document était très critique à l’égard du syndicat, tant dans le ton que dans la forme.

[110] Le STT affirme qu’un syndicat a le droit de communiquer avec ses membres relativement à des questions qui intéressent l’unité de négociation et qu’aucune disposition du *Code* ne prévoit que de telles communications peuvent constituer une pratique déloyale de travail. Le syndicat est d’avis que sa capacité de discuter et de communiquer avec ses membres est protégée par le *Code*, en particulier dans la période qui précède immédiatement le moment où l’employeur et le syndicat acquièrent le droit de grève ou de lock-out en vertu de la loi.

[111] Le syndicat allègue en outre que la norme qui a été appliquée aux communications de l’employeur est énoncée dans l’ordonnance provisoire, où le Conseil déclare que le document «TELUS rétablit les faits!» constituera vraisemblablement une ingérence dans la tenue, par le syndicat, d’un vote de grève. Le syndicat renvoie aux conclusions du banc initial concernant les communications de l’employeur énoncées dans la décision du 28 janvier 2004, en faisant observer ce qui suit:

Le Conseil a statué dans sa décision du 28 janvier 2004 que:

- les communications écrites de l’employeur débordent le cadre d’un énoncé de ses positions à la table de négociation ou de la simple persuasion;
- ces observations sélectives minent la crédibilité du syndicat auprès de ses membres en laissant sous-entendre qu’il cherche à les induire en erreur;
- les communications de l’employeur étaient «un moyen insidieux de perturber les négociations et de faire perdre la face aux représentants syndicaux à la table de négociation.»

(traduction)

[112] De l’avis du syndicat, les communications de cette nature vont bien au-delà de la situation décrite

Inc., *supra*, referred to by the employer in its submissions. The union alleges that the original panel found, in its January 28, 2004 decision, that the intent of the employer was to undermine the union's position vis-à-vis its members and to suggest that the union was misleading them. In the union's view, it was as a result of the collection of "editorial comments" in "TELUS Responds with the Facts!" that the Board found the employer's intent was one which violated the *Code*.

[113] The union agrees that the "labour relations context" is an important consideration. It submits that the original panel was abundantly aware of the parties' positions in the collective bargaining process. The TWU reminds this panel that at the time of the communications, the union was attempting to conduct a strike vote among its members, both to provide it with a mandate to conduct strike action, if necessary, and to gauge the support of the membership for its negotiations strategy. In the union's view, it made extensive submissions to the original panel, which demonstrated the "potential effect" that the employer's communications were having on the bargaining unit.

[114] Finally, the TWU submits that the original panel clearly concluded that the employer's communications were directed at influencing the members' attitudes as to the appropriate positions to be taken by the union at the bargaining table.

[115] The Board has consistently held that section 94(1)(a) of the *Code* does not prohibit all communications between employers and employees. Instead, it is aimed at protecting unions and employees against employer communications that may undermine the union's role as the sole bargaining agent for the employees, as entrenched in section 36(1)(a) of the *Code*.

[116] In *Saskatchewan Wheat Pool* (1996), 101 di 127 (CLRB no. 1167), the CLRB described the scope of section 94(1)(a) of the *Code*. It emphasized that the labour relations context within which the communications took place, the content of the communications themselves and the consequences, intended or not, on the authority of the bargaining agent are three critical factors to be considered:

What all of these decisions point to is, first, that this section does not mean that the employer should not engage, under any circumstances, in approaching employees directly on matters of employment interest. As indicated in *Canadian Broadcasting Corporation* [(1994), 96 di 122; 27 CLRBR (2d

dans *Sedpex Inc.*, précitée, à laquelle l'employeur fait référence dans ses observations. Le syndicat allègue que le banc initial a statué, dans sa décision du 28 janvier 2004, que l'employeur cherchait à miner la crédibilité du syndicat face à ses membres et à leur faire croire qu'il les induisait en erreur. Selon le syndicat, c'est à cause du ramassis de «critiques» formulées dans le document «TELUS rétablit les faits!» que le Conseil a conclu que l'intention de l'employeur était contraire au *Code*.

[113] Le syndicat convient que le contexte des relations du travail est un facteur important. Le banc initial était parfaitement au courant de la position des parties dans le cadre du processus de la négociation collective. Le STT rappelle au banc de révision qu'à l'époque où les communications ont eu lieu, le syndicat tentait de tenir un vote de grève parmi ses membres, à la fois pour obtenir un mandat de grève, au besoin, et pour jauger l'appui que sa stratégie de négociation recueillait. Il soutient avoir présenté des observations exhaustives au banc initial, qui établissaient l'effet possible des communications de l'employeur sur l'unité de négociation.

[114] Enfin, le STT prétend que le banc initial a clairement conclu que les communications de l'employeur visaient à influencer l'attitude des membres eu égard aux positions que le syndicat devait adopter à la table de négociation.

[115] Le Conseil a statué de façon constante que l'alinéa 94(1)a) du *Code* n'interdit pas toutes les communications entre les employeurs et les employés. Cette disposition vise plutôt à protéger les syndicats et les employés contre les communications de l'employeur qui peuvent éroder le rôle du syndicat à titre d'agent négociateur exclusif des employés, tel qu'il est prévu à l'alinéa 36(1)a) du *Code*.

[116] Dans *Saskatchewan Wheat Pool* (1996), 101 di 127 (CCRT n° 1167), le CCRT décrit la portée de l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Il souligne que le contexte des relations du travail dans lequel les communications ont lieu, le contenu des communications elles-mêmes et les conséquences, voulues ou non, qu'elles ont sur le pouvoir de l'agent négociateur sont trois facteurs cruciaux à considérer:

Ce que font ressortir toutes ces décisions, premièrement, c'est que l'article 94 ne signifie pas que l'employeur ne devrait en aucune circonstance communiquer directement avec les employés concernant des questions d'intérêt professionnel. Tel qu'il est signalé dans *Société Radio-Canada* [(1994), 96 di 122;

110; and 95 CLLC 220-028 (CLRBR no. 1102)], work-place realities and trends being what they are, namely with respect to employee involvement and empowerment, greater consultation and interaction between management and labour on work-place issues is desirable and proper. Section 94(1)(a) is not meant to restrict this type of communications. But there is a requirement that, when instituting such a consultative or communication process, the employer ensure that “its implementation does not serve to subvert, circumvent or replace the union in its legitimate role as exclusive bargaining agent”...

However, what these decisions make clear as well is that **the labour relations context within which such communications take place, the content of the communications themselves, and the consequences, intended or not, that they have on the authority of the bargaining agent are all critical factors in determining whether an employer has crossed the thin dividing line between what is proper direct communication under the Code and what is not.** The communication process in a unionized work environment is a dynamic one which has, through its various permutations and forms, the potential to influence not only the employer-employee rapport but that of the employee-bargaining agent as well.

(page 136; emphasis added)

[117] The effect of section 94(1)(a) of the *Code* is therefore to grant a bargaining agent a form of institutional protection with regard to its exclusive authority to bargain collectively on behalf of the employees in the bargaining unit. In that respect, the Board has always been careful to balance the protection granted to the bargaining agent against the employer’s right to free expression for business purposes.

[118] In paragraph 65 of its April decision, the original panel referred to *Sedpex Inc.*, *supra*, in which the Board gave examples of improper employer communications:

[65] ... “Generally speaking the following principles apply to employer communications:

- an employer may reply to what he perceives as propaganda, but he may not use promises of reward, intimidation, threats or other means of coercion to interfere with, undermine or derogate the union;

- he may not threaten unpleasant consequences if something is done or not done by a union;

- an employer may not malign or demean a union;

- he may not make inappropriate selling pitches to employees over the head of the union;

27 CLRBR (2d) 110; et 95 CLLC 220-028 (CCRT n° 1102)], les réalités et les tendances qui se manifestent dans le milieu de travail étant ce qu’elles sont, notamment en ce qui concerne la participation et la responsabilisation des employés, il est souhaitable et normal que l’employeur et le syndicat se consultent et communiquent davantage sur les questions qui touchent le milieu de travail. L’alinéa 94(1)a) n’a pas pour objet de restreindre ce type de communication. Par contre, lorsque l’employeur établit un tel processus de consultation ou de communication, il doit veiller à «ce que sa mise en oeuvre ne contribue pas à renverser, contourner ou remplacer le rôle légitime d’agent négociateur exclusif du syndicat» ...

Toutefois, ce que ces décisions montrent clairement par ailleurs, c’est que **le contexte des relations de travail dans lequel ces communications ont lieu, le contenu des communications et les conséquences, voulues ou non, qu’elles ont sur le pouvoir de l’agent négociateur sont autant de facteurs critiques qui aident à déterminer si l’employeur a franchi le seuil qui sépare une communication directe permise par le Code d’une communication qui ne l’est pas.** Le processus de communication dans un milieu de travail syndiqué est dynamique et, par ses diverses permutations et formes, il peut influencer non seulement sur les relations employeur-employé, mais également sur les relations employé-agent négociateur.

(page 136; c’est nous qui soulignons)

[117] L’alinéa 94(1)a) du *Code* a donc pour effet d’accorder à un agent négociateur une forme de protection institutionnelle pour ce qui touche son pouvoir exclusif de négocier collectivement pour le compte des employés de l’unité de négociation. À cet égard, le Conseil a toujours pris bien soin de mettre en balance la protection accordée à l’agent négociateur, d’une part, et le droit de l’employeur à la liberté d’expression à des fins commerciales, d’autre part.

[118] Au paragraphe 65 de la décision d’avril, le banc initial fait référence à *Sedpex Inc.*, précitée, où le Conseil explique, au moyen d’exemples, quels types de communications de l’employeur sont considérées comme inadmissibles:

[65] ... «Règle générale, les principes suivants s’appliquent aux communications de l’employeur:

- un employeur peut répondre à ce qui, à ses yeux, constitue de la propagande, mais il ne peut pas promettre une récompense ou avoir recours à l’intimidation, à des menaces ou à d’autres moyens de contrainte pour s’ingérer dans les affaires du syndicat, pour miner celui-ci ou pour le dénigrer;

- il ne peut pas laisser entrevoir les conséquences fâcheuses découlant de ce qu’un syndicat fait ou ne fait pas;

- un employeur ne peut pas noircir ou abaisser un syndicat;

- il ne peut pas chercher à vendre une idée aux employés sans tenir compte du syndicat;

- the employer is in the clear if he does not provide misleading information calculated to damage, or having the effect of damaging, the bargaining agent in the eyes of the people in the unit.”

(page 20)

[119] The reconsideration panel has considered all of the comments made by the original panel with respect to the principles to be applied in order to decide whether TELUS’s communications have violated section 94(1)(a) of the *Code*. According to the employer, the test applied by the original panel is based on the following comments it made in its January 28, 2004 decision:

The standard for employer communications during collective bargaining may be summarized as follows:

- communications should be factual, that is inform employees of a particular position or stance of the employer;

- communications should be balanced rather than an editorial comment about the union’s position;

- communications should not suggest that the union adopt a more malleable position at the bargaining table;

- there must not be any overt or obvious elements within the communications designed to circumvent the collective bargaining process with the recognized bargaining agent.

(pages 4-5)

[120] The employer alleges that this test constitutes an unduly stringent restriction on the employer’s freedom of speech during collective bargaining.

[121] This panel is of the view that there may have been some merit to this allegation if the comments the employer refers to had been the only statements made to fully describe the nature of the test that the original panel applied in this case. However, these general comments have to be put in the procedural context within which they were made. The original panel specified that it had advised the parties that due to other commitments, it would be “unable to provide a fully reasoned decision prior to the strike and lockout deadline of February 2, 2004 but would provide a bottom line decision” (page 3). Therefore, the original panel’s findings, regarding the employer’s communications and the test to be applied thereto, have to be analyzed in light of its “fully reasoned decision” of April 8, 2004. In those Reasons for decision, the original panel refers to the Board’s leading cases on

- l’employeur est dans son droit dans la mesure où il ne fournit pas de renseignements trompeurs destinés à discréditer, ou ayant pour effet de discréditer, l’agent négociateur aux yeux des membres de l’unité.»

(page 20)

[119] Le banc de révision a tenu compte de tous les commentaires formulés par le banc initial en ce qui concerne les principes à appliquer pour déterminer si les communications de TELUS sont contraires à l’alinéa 94(1)a) du *Code*. D’après l’employeur, le critère appliqué par le banc initial s’appuie sur les commentaires suivants formulés dans la décision du 28 janvier 2004:

La norme à laquelle sont assujetties les communications de l’employeur durant le processus de la négociation collective peut être résumée comme suit:

- les communications doivent s’appuyer sur des faits, c’est-à-dire qu’elles doivent viser à informer les employés d’une optique ou d’une prise de position de l’employeur;

- les communications doivent être nuancées au lieu de chercher à critiquer le point de vue du syndicat;

- les communications ne doivent pas laisser entendre que le syndicat devrait adopter une attitude plus conciliante à la table de négociation;

- les communications doivent être dénuées de tout élément visant manifestement à contourner le processus de la négociation collective avec l’agent négociateur reconnu.

(page 5)

[120] L’employeur allègue que ce critère constitue une limitation exagérément sévère de la liberté de parole de l’employeur pendant la négociation collective.

[121] Le banc de révision est d’avis que cette allégation n’aurait peut-être pas été dénuée de fondement si les commentaires auxquels l’employeur fait référence avaient été les seuls qui avaient été formulés pour décrire pleinement la nature du critère appliqué par le banc initial en l’espèce. Or, ces commentaires généraux doivent être situés dans le contexte procédural dans lequel ils ont été formulés. Le banc initial indiquait avoir informé les parties qu’en raison d’autres engagements, il lui «était impossible de rendre une décision motivée avant le 2 février 2004, date d’acquisition du droit de grève ou de lock-out, mais qu’[il] entendait rendre une décision sommaire» (page 4). Il s’ensuit que les conclusions du banc initial concernant les communications de l’employeur et le critère à y appliquer doivent être analysées en tenant compte de sa «décision motivée» du 8 avril 2004. Dans

employer communications, such as *Saskatchewan Wheat Pool, supra*; *Sedpex Inc., supra*; and *Air Canada*, [2001] CIRB no. 131, and makes the following conclusions:

[64] What *Air Canada, supra*, and the decisions cited therein indicate is that there is but a fine line between what is considered proper communications under the *Code* and what is not. **The cornerstone of those decisions is that the employer's communications must not interfere with the certified bargaining agent's vested and exclusive authority to represent the interests of its members and to fulfill its obligations under the *Code*.** The union's authority flows from the collective bargaining process instituted within the broad scheme of the *Code* and the need to maintain its integrity as well as that of the parties who partake in the process. The *Code* does not prohibit all communications between the employer and employees, **but seeks to balance between the employer's right to free expression to communicate for business purposes and the bargaining agent's role to represent its members free of employer interference.**

(page 19; emphasis added)

[122] This is the test that the original panel applied to the specific facts in the case before concluding that the employer communications were not proper communications under the *Code*.

[123] The original panel applied this test three times. First, the original panel articulated the test in its January 17, 2004 interim order. The original panel was specifically concerned about the union's ability to conduct a strike vote:

AND WHEREAS, the TWU has established a *prima facie* case that "TELUS Responds with the Facts!" will likely interfere with the union's holding of a strike vote;

AND WHEREAS, on a balance of probabilities, allowing the employer to continue the broadcasting of "TELUS Responds with the Facts!", may cause serious and irreparable harm to the TWU's ability to conduct a strike vote that cannot be remedied before the Board can hear the merits of the complaint;

[124] Secondly, in its January 28, 2004 decision, the original panel was also concerned about the union's ability to bargain collectively. The original panel explained its conclusions in the following words:

In this case, the employer's written communications go beyond a statement of its position at the bargaining table or

ces Motifs de décision, le banc initial renvoie aux arrêts de principe du Conseil sur la question des communications de l'employeur, tels que *Saskatchewan Wheat Pool*, précitée; *Sedpex Inc.*, précitée; et *Air Canada*, [2001] CCRI n° 131, et tire les conclusions suivantes:

[64] Ce qu'on peut lire dans *Air Canada*, précitée, ainsi que dans les décisions qui y sont citées montre que la distinction est bien mince entre ce qui est réputé constituer des communications justifiées en vertu du *Code* et ce qui ne peut pas l'être. **Ces décisions sont fondées sur le principe que les communications de l'employeur ne doivent pas constituer une ingérence dans l'exercice du pouvoir exclusif accordé à l'agent négociateur accrédité de défendre les intérêts de ses membres et de s'acquitter des obligations qui lui sont imposées par le *Code*.** Le pouvoir du syndicat découle du processus de négociation collective institué dans le contexte général du *Code* et de la nécessité de maintenir l'intégrité de ce processus de même que celle des parties. Le *Code* n'interdit pas toutes les communications entre l'employeur et les employés; **il cherche plutôt à concilier le droit de l'employeur à la libre expression et à la communication à des fins commerciales et le rôle de l'agent négociateur consistant à représenter ses membres sans ingérence de l'employeur.**

(page 19; c'est nous qui soulignons; traduction)

[122] C'est le critère que le banc initial appliquait aux faits particuliers de l'affaire avant de conclure que les communications de l'employeur ne satisfaisaient pas aux exigences du *Code*.

[123] Ce critère a été appliqué trois fois. Il a d'abord été énoncé dans l'ordonnance provisoire du 17 janvier 2004, alors que le banc initial se souciait particulièrement de la capacité du syndicat de tenir un vote de grève:

ATTENDU QUE le STT a établi une preuve *prima facie* que le document «TELUS rétablit les faits!» constituera vraisemblablement une ingérence dans la tenue, par le syndicat, d'un vote de grève;

ATTENDU QUE, selon la prépondérance des probabilités, permettre à l'employeur de continuer à distribuer le document «TELUS rétablit les faits!» risque de causer, à la capacité du STT de tenir un vote de grève, un préjudice grave et irréparable auquel il ne pourra être remédié avant que le Conseil puisse se pencher sur le fond de la plainte;

[124] Le critère est appliqué à nouveau dans la décision rendue le 28 janvier 2004, où le banc initial se soucie également de la capacité du syndicat de négocier collectivement et explique ses conclusions dans les termes suivants:

Dans l'affaire qui nous occupe, les communications écrites de l'employeur débordent le cadre d'un énoncé de ses

simple persuasion. The comparative column of “TELUS Responds with the Facts!” is replete with editorial comment about the union’s position: “The TWU’s claim is not true,” “The TWU’s claims are wrong and misrepresent the facts.” Other comments about the TWU’s position at the bargaining table include “No further detail was provided” or that proposals are incomplete or do not represent the employer’s point of view. **Such selective comments undermine the union’s position vis-à-vis its members and that the union is misleading them.”**

(page 5; emphasis added)

[125] Thirdly, its analysis in the April decision, with respect to the union’s first complaint, is particularly conclusive:

[72] The Board also finds that the meetings were used to undermine the union. The union was portrayed as uncooperative (testimony of Ms. Sidowski), session leaders refused to acknowledge that employees were represented by a bargaining agent (testimony of Mr. Gerhardt), the TWU bargaining team was discredited (testimony of Mr. Turner), bargaining unit members needed to be “educated” (testimony of Ms. Labine), employees were asked whether they were prepared to go on strike (testimony of Ms. Hockman).

[73] Some meetings were menacing: TELUS will not agree to a collective agreement that did not contain certain concessions (testimony of Ms. Sidowski); difficult decisions are required for TELUS to be competitive (testimony of Mr. Gerhardt); ATOs have to go even if it takes a strike to get rid of them (testimony of Mr. Turner); “alternatives were not pretty” (testimony of Ms. Labine), employees are asked whether they think the employer would lock them out (testimony of Ms. Hockman); employees are reminded of the Vidéotron strike in Quebec as an example of what to expect (testimony of Mr. Brost).

...

[75] The CEO’s two letters on outsourcing and variable pay are also in the same vein as the employer’s oral communications during meetings. ...

...

[77] ... These regular written communications along with messages at face-to-face meetings that employees should become informed, should sign membership cards in order to be able to vote on the employer’s offer, should let their union know what they are unhappy about, that job security is a good reason for giving things up at the bargaining table, put the employees in the untenable position of having to choose to

positions à la table de négociation ou de la simple persuasion. La colonne comparative de «TELUS rétablit les faits!» critique la position du syndicat. On peut y lire des remarques comme «la prétention du STT est fausse», «les prétentions du STT sont erronées et déforment les faits». On peut aussi y lire, concernant la position du STT à la table de négociation, qu’aucun détail complémentaire n’a été fourni ou que les propositions sont incomplètes ou ne cadrent pas avec le point de vue de l’employeur. **Ces observations sélectives minent la crédibilité du syndicat auprès de ses membres en laissant sous-entendre qu’il cherche à les induire en erreur.**

(page 5; c’est nous qui soulignons)

[125] Enfin, le critère est mentionné une troisième fois dans la décision d’avril, relativement à la première plainte du syndicat, dont l’analyse est particulièrement concluante:

[72] Le Conseil pense aussi que les rencontres ont été utilisées pour saper le syndicat. Celui-ci a été accusé de ne pas coopérer (d’après le témoignage de M^{me} Sidowski); les animateurs ont refusé de reconnaître que les employés étaient représentés par un agent négociateur (d’après le témoignage de M. Gerhardt), l’équipe de négociation du STT a été discréditée (d’après le témoignage de M. Turner), les membres de l’unité de négociation avaient besoin d’être «éduqués» (à en croire le témoignage de M^{me} Labine), et les employés se faisaient demander s’ils étaient disposés à faire la grève (d’après M^{me} Hockman).

[73] Certaines des rencontres étaient menaçantes parce qu’on y a dit que TELUS n’allait pas conclure une convention collective si elles n’obtenaient pas certaines concessions (d’après le témoignage de M^{me} Sidowski), qu’elle allait devoir prendre des décisions difficiles pour être compétitive (selon M. Gerhardt), qu’il allait falloir supprimer les congés personnels, même au prix d’une grève (d’après M. Turner), que les autres solutions étaient loin d’être attrayantes (M^{me} Labine). De plus les employés se sont fait demander s’ils pensaient que l’employeur les mettrait en lock-out (selon M^{me} Hockman); ils se font rappeler la grève de Vidéotron, au Québec, comme exemple de ce qui les attendait (d’après M. Brost).

...

[75] Les deux lettres électroniques du chef de la direction sur la sous-traitance et sur la rémunération variable étaient dans la même veine que les communications de vive voix de l’employeur lors des rencontres...

...

[77] ... Ces communications écrites régulières, combinées avec les messages des rencontres en personne, ont pour but de dire aux employés qu’ils devraient s’informer, qu’ils ont intérêts à signer des cartes d’adhésion au syndicat afin de pouvoir voter sur l’offre de l’employeur, qu’ils devraient aussi faire savoir à leur syndicat ce dont ils sont mécontents, que la sécurité d’emploi est une bonne raison pour renoncer à des

believe what the employer is telling them or maintain a doubt about whether the union has been upfront with its information.

[78] This onslaught of information to employees who have chosen to be represented by a bargaining agent who speaks on their behalf and to whom they have given a vote of confidence for a strike, however well-intentioned, has the effect of undermining the certified bargaining agent's role. As the union was actively keeping bargaining unit employees informed about collective bargaining through electronic communications, the employer's communications served no other purpose but to ensure that employees were well versed on its point of view.

(pages 22-26)

[126] In all of these findings, the original panel ultimately considered the institution of collective bargaining and the maintenance of its integrity. The original panel concluded that the employer's communications interfered with the certified bargaining agent's vested and exclusive authority to represent the interests of the employees in the bargaining unit and to fulfill its obligations under the *Code*. The original panel applied to the facts a well-established test, which was consistent with the Board's jurisprudence and policy with respect to employer communications during collective bargaining.

[127] With respect to the accuracy of the communications, the original panel concluded that some of the employer's communications suggested to union members that the TWU was misleading them. According to TELUS, before making this finding the Board was obliged to first determine whether TELUS's communications were in fact accurate. TELUS suggests that it is the accuracy of the communications being reviewed, and not the impact of those communications, that is of paramount importance. TELUS submits that its communications were factual and accurate.

[128] This reconsideration panel is not in a position to comment on the accuracy of the employer communications. However, the veracity of employer communications has not been considered by this Board to be a predominant element when assessing whether or not the communications have contravened section 94(1)(a) of the *Code*.

[129] In *Saskatchewan Wheat Pool, supra*, the Board held that the presentation of truthful material to employees could nonetheless constitute a violation of the *Code*:

revendications à la table des négociations; tout cela met les employés dans une position intenable puisqu'ils doivent soit croire ce que leur employeur leur dit, soit avoir des doutes quant à la franchise avec laquelle le syndicat leur a communiqué les renseignements qu'il détient.

[78] Ce barrage d'information communiqué aux employés qui ont choisi d'être représentés par un agent négociateur parlant en leur nom, et auquel ils ont donné un vote de confiance pour faire la grève, si bien intentionné soit-il, a pour effet de miner l'autorité de l'agent négociateur accrédité. Comme le syndicat tenait activement les employés membres de l'unité de négociation au courant de l'évolution des négociations collectives par des moyens électroniques, les communications de l'employeur n'avaient d'autre but que de faire en sorte que les employés soient bien informés de son point de vue.

(pages 22-26)

[126] Dans toutes ces conclusions, le banc initial a tenu compte, en bout de ligne, de l'institution de la négociation collective et du maintien de son intégrité. Il a conclu que les communications de l'employeur nuisaient au pouvoir exclusif dévolu à l'agent négociateur de représenter les intérêts des employés de l'unité de négociation et de s'acquitter de ses obligations en vertu du *Code*. Il a appliqué un critère bien établi, qui était compatible avec la jurisprudence du Conseil et la politique en matière de communications de l'employeur pendant la négociation collective.

[127] En ce qui a trait à l'exactitude des communications, le banc initial a conclu que certaines des communications de l'employeur laissaient entendre aux membres du syndicat que le STT cherchait à les induire en erreur. D'après TELUS, avant de tirer cette conclusion, le Conseil devait d'abord déterminer si ses communications étaient effectivement exactes. TELUS avance que c'est l'exactitude des communications en cause et non les conséquences qu'elles ont eues qui revêt la plus grande importance. TELUS soutient que ses communications étaient factuelles et donc exactes.

[128] Le banc de révision n'est pas en mesure de se prononcer sur l'exactitude des communications de l'employeur. Toutefois, le Conseil n'a pas considéré que la véracité des communications constituait un élément primordial pour déterminer si les communications contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code*.

[129] Dans *Saskatchewan Wheat Pool, précitée*, le Conseil a statué que la présentation d'information véridique aux employés pouvait néanmoins constituer une violation du *Code*:

In those circumstances, it is difficult to imagine that SWP's communication exercise, **no matter how carefully circumscribed or its informational content accurately presented**, would not impact adversely on the bargaining agent. In this regard, the Board notes that the employer did solicit, and got some union's input on the content of the information it distributed to employees. However, the mere fact that it took place in the period immediately following the union executive's negative recommendation and that it centered around the same offer that had been rejected by the membership, would have the effect, by implication, to call into question the role of the bargaining agent in its handling of the issue. ... The employer's subsequent action to communicate detailed information of the plan to the same employees through its hierarchical channels, however well-intentioned, had the effect of undermining the role of the certified bargaining agent. In the Board's view, this conduct is contrary to the *Code*.

(pages 137-138; emphasis added)

[130] TELUS also argued that its communications contained personal points of view and, therefore, did not contravene section 94(1)(a) of the *Code*.

[131] The Board does not agree with the employer's submission to the effect that its communications are saved by section 94(2)(c) of the *Code*, which provides that an employer is deemed not to have contravened section 94(1) by reason only that the employer expressed "a personal point of view, so long as the employer does not use coercion, intimidation, threats, promises or undue influence." This section was added to the *Code* following the release of the report entitled *Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1995) (the Sims Report).

[132] In that report, the authors state:

Employer Expressions of Opinion

We alluded previously to the fact that employers must be circumspect when employees choose or change union representation. However, while these decisions are for employees alone, acting freely, the law has never been that employers must remain absolutely silent. Several employers groups urged us to recommend a statutory recognition of what constitutes the employer's right to free speech.

The Board has recognized this right to communicate and described how this fits with the prescriptions against coercive activity. Several provinces have expressed this right directly in the legislation, and we recommend that the *Code* include a

Dans les circonstances, il est difficile d'imaginer que la communication de la SWP, **quel que soit le soin qu'on ait mis à la circonscrire ou à en présenter le contenu le plus exactement possible**, n'influerait pas négativement sur l'agent négociateur. À cet égard, le Conseil remarque que l'employeur a demandé au syndicat de lui faire part de ses observations sur le contenu de l'information distribuée aux employés, et que le syndicat lui a effectivement transmis certaines observations. Cependant, le simple fait que la communication a eu lieu immédiatement après la recommandation négative de l'exécutif syndical et qu'elle portait sur la même offre que les membres avaient rejetée remettait implicitement en question la façon dont l'agent négociateur avait traité la question. ... La décision subséquente de l'employeur de communiquer les détails du régime aux mêmes employés par ses voies hiérarchiques, aussi bien intentionnée qu'elle soit, sapait le rôle de l'agent négociateur accrédité. Selon le Conseil, cette conduite va à l'encontre du *Code*.

(pages 137-138; c'est nous qui soulignons)

[130] TELUS a également fait valoir que ses communications renfermaient des points de vue personnels et, par conséquent, qu'elles ne contrevenaient pas à l'alinéa 94(1)a) du *Code*.

[131] Le Conseil ne partage pas le point de vue de l'employeur selon lequel ses communications sont protégées par l'alinéa 94(2)c) du *Code*, qui prévoit qu'un employeur est réputé ne pas contrevenir au paragraphe 94(1) du seul fait qu'il exprime «son point de vue, pourvu qu'il n'ait pas indûment usé de son influence, fait des promesses ou recouru à la coercition, à l'intimidation ou à la menace.» Cette disposition a été incorporée dans le *Code* après la publication du rapport intitulé *Vers l'équilibre: Code canadien du travail, Partie I, Révision*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1995 (le Rapport Sims).

[132] Dans ce rapport, les auteurs déclarent:

Opinions exprimées par l'employeur

Nous avons mentionné précédemment que l'employeur doit peser ses paroles et ses actions lorsque les employés décident de leur adhésion à un syndicat. Bien qu'une telle décision doit être prise librement par les employés, la loi ne précise pas que l'employeur doive pour autant rester tout à fait silencieux sur cette question. Plusieurs groupes d'employeurs nous ont vivement encouragés à recommander que le *Code* précise leur liberté d'expression.

Le Conseil reconnaît le droit de l'employeur de communiquer et il a établi de quelle façon ce dernier peut l'exercer à la lumière des dispositions qui interdisent son intervention dans la formation du syndicat. Plusieurs provinces ont énoncé ce

similar recognition. **This would in no way diminish the union's exclusive rights to represent employees.**

(pages 63-64; emphasis added)

[133] Since the original panel found, in its January 28, 2004 decision, that TELUS's written communications undermined the union's position vis-à-vis its members and suggested that the union was misleading them, such communications fall outside of the scope of the exceptions listed in section 94(2)(c) of the *Code*.

[134] For all of these reasons, the reconsideration panel is of the view that the original panel applied the appropriate test in assessing whether the employer communications interfered with the certified bargaining agent's exclusive authority to represent the interests of the employees in the bargaining unit. There was no error in law or policy in the original panel's conclusion that the communications, that formed the subject matter of the first and third complaints, contravened section 94(1)(a) of the *Code*.

2 - *Prima Facie* Case

[135] Did the original panel commit an error of law or policy when it concluded that the TWU had established a *prima facie* case that a contravention of section 94(1)(a) had occurred?

[136] In its January 17, 2004 interim order, the original panel was of the view that the TWU had established a *prima facie* case that "TELUS Responds with the Facts!" would likely interfere with the union's holding of a strike vote. This *prima facie* conclusion was reached only in respect of the necessity to impose an interim cease and desist order, pursuant to section 19.1 of the *Code*, until the original panel could hear the parties on the merits of the case and issue its decision. This interim order was indeed effective only until the original panel's January 28, 2004 decision was released.

[137] TELUS submits that the Board erred in concluding that a *prima facie* case of a *Code* violation had been established by the union. The employer suggests that the mere fact that "TELUS Responds with the Facts!" was distributed while a strike vote was being conducted did not constitute *prima facie* proof that a violation of section 94(1)(a) had occurred or that the

droit expressément dans la loi et nous recommandons qu'une disposition semblable soit intégrée dans le *Code*. **Ajoutons qu'une telle disposition ne restreindrait en rien le droit exclusif du syndicat de représenter les employés.**

(page 71; c'est nous qui soulignons)

[133] Comme le banc initial a statué, dans sa décision du 28 janvier 2004, que les communications écrites de TELUS minaient la crédibilité du syndicat face à ses membres et laissaient entendre qu'il cherchait à les induire en erreur, ces communications débordent du cadre des dérogations prévues à l'alinéa 94(2)c) du *Code*.

[134] Pour l'ensemble de ces motifs, le banc de révision est d'avis que le banc initial a appliqué le critère pertinent pour déterminer si les communications de l'employeur nuisaient au pouvoir exclusif de l'agent négociateur accrédité de représenter les intérêts des employés de l'unité de négociation. La conclusion du banc initial selon laquelle les communications visées par la première et la troisième plainte contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code* n'est entachée d'aucune erreur de droit ou de principe.

2 - Preuve à première vue

[135] Le banc initial a-t-il commis une erreur de droit ou de principe en concluant que le STT avait établi une preuve à première vue qu'il y avait eu violation de l'alinéa 94(1)a)?

[136] Dans l'ordonnance provisoire du 17 janvier 2004, le banc initial se disait d'avis que le STT avait établi une preuve à première vue que le document «TELUS rétablit les faits!» constituerait vraisemblablement une ingérence dans la tenue, par le syndicat, d'un vote de grève. Cette conclusion à première vue a été tirée uniquement à l'égard de la nécessité d'imposer une ordonnance provisoire d'abstention, conformément à l'article 19.1 du *Code*, jusqu'à ce que le banc initial puisse entendre les parties sur le fond de l'affaire et rendre sa décision. Cette ordonnance provisoire s'appliquait seulement jusqu'au prononcé de la décision du banc initial, le 28 janvier 2004.

[137] TELUS soutient que le Conseil a commis une erreur en concluant que le syndicat avait établi *prima facie* qu'il y avait eu violation du *Code*. L'employeur avance que le simple fait que le document «TELUS rétablit les faits!» a été distribué pendant la tenue d'un vote de grève n'établit pas une preuve à première vue qu'il y a eu violation de l'alinéa 94(1)a) ou que le STT

TWU was experiencing heightened vulnerability. The employer relies on the Board's decision in *Canadian Pacific Air Lines Limited, supra*, in support of its position.

[138] There are some important differences between the facts in *Canadian Pacific Air Lines Limited, supra*, and the facts in this case. First, in *Canadian Pacific Air Lines Limited, supra*, the employer communications were made prior to, not during, the strike vote. Secondly, the Board concluded in that case that the communications in issue made “no deprecating references to the union or the bargaining committee or the union’s position.” The majority decision stated:

We have already commented that the March 1 memorandum summarizes the company’s proposal accurately. We can safely assume that, when the communication was conceived and distributed, the company knew the union was going to take a strike vote. No doubt it was designed with an eye on the possibility that employees might be influenced to accept the company position and to vote against a strike. **However, it makes no inappropriate selling pitch to that effect. Nor does it threaten any unpleasant consequences if employees do vote for a strike. It makes no deprecating references to the union or the bargaining committee or the union’s position. It cannot be interpreted as undermining the union in respect of its administration or representation of employees. It does not go beyond permissible communications limits.**

(page 161; emphasis added)

[139] The original panel, in the present case, viewed TELUS’s communications in a very different light.

[140] In *Eastern Provincial Airways Limited* (1983), 54 di 172; 5 CLRBR (NS) 368; and 84 CLLC 16,012 (CLRB no. 448), the CLRB concluded that the employer communications sent to the employees, the moment the employer discovered that the union was about to take a strike vote, violated the *Code*. The Federal Court of Appeal (A-1893-83 and A-1894-83) upheld this decision, but set aside the remedy, which ordered that all promotions given during the strike were null and void. In that case, the Board concluded that the employer communications interfered with the union’s

était on ne peut plus vulnérable. L’employeur renvoie à la décision du Conseil dans *Les Lignes aériennes Canadien Pacifique Limitée, précitée*, à l’appui de sa position.

[138] Il existe des différences importantes entre les faits décrits dans *Les Lignes aériennes Canadien Pacifique Limitée, précitée*, et ceux de la présente affaire. Premièrement, dans *Les Lignes aériennes Canadien Pacifique Limitée, précitée*, les communications de l’employeur ont eu lieu avant, et non pendant, le vote de grève. Deuxièmement, le Conseil a conclu dans cette affaire que les communications en question «ne s’élève[nt] pas contre le syndicat ou le comité négociateur, ni contre la position adoptée par le syndicat». Dans sa décision majoritaire, le Conseil fait observer ce qui suit:

Nous avons déjà observé que la note de service du 1er mars résume fidèlement la proposition de la compagnie. Nous pouvons sans hésiter présumer que, au moment de concevoir et de diffuser sa communication destinée aux employés, la compagnie savait que le syndicat allait tenir un vote de grève. Il est indubitable qu’au moment de concevoir la communication on entrevoyait la possibilité qu’elle pourrait inciter les employés à approuver la position de CP Air et à voter contre la grève. **Toutefois, la communication ne vante pas de façon inconvenante de message en ce sens. Elle ne menace pas les employés de conséquences déplaisantes s’ils votent en faveur de la grève. Elle ne s’élève pas contre le syndicat ou le comité négociateur, ni contre la position adoptée par le syndicat. On ne peut interpréter la communication comme une tentative pour affaiblir le syndicat dans ses activités d’administration ou de représentation des employés. Elle ne dépasse pas les limites permises.**

(page 161; c’est nous qui soulignons)

[139] Dans l’affaire qui nous occupe, les communications de TELUS ont été perçues de façon très différente par le banc initial.

[140] Dans *Eastern Provincial Airways Limited* (1983), 54 di 172; 5 CLRBR (NS) 368; et 84 CLLC 16,012 (CCRT n° 448), le CCRT a conclu que les communications de l’employeur transmises aux employés ainsi que le moment où il a découvert que le syndicat s’apprêtait à tenir un vote de grève violaient le *Code*. La Cour d’appel fédérale (A-1893-83 et A-1894-83) a confirmé cette décision tout en annulant la mesure de redressement imposée, qui rendait nulles et sans effet toutes les promotions accordées pendant la grève. Dans cette affaire, le Conseil a conclu que les

exclusive representation of the employees and, accordingly, violated the *Code*.

[141] In the case at hand, the original panel held an expedited hearing by way of teleconference, on January 17, 2004, and heard both parties before reaching its conclusion. This Board has declined in the past to adopt any specific test or set of criteria for determining whether or not to impose interim relief. Rather, because of the broad statutory language and the wide variety of circumstances in which interim relief may be requested, each case must be determined on its own, having primary regard for what is necessary and appropriate to ensure the fulfillment of the objectives of the *Code* (*Trentway-Wagar Inc.*, *supra*).

[142] The Board has also stated that an important goal for an interim order in the labour relations context may well be that of “expeditiously restoring the balance contemplated by the statute between the parties to encourage them to engage in free collective bargaining and the more constructive settlement of the matters in dispute between them” (*Trentway-Wagar Inc.*, *supra*, at paragraph 32). The original panel was faced with allegations of improper employer communications, at the time when a strike vote was being conducted and when the prospect of a legal strike and lockout was looming. The Board was required to assess in very short order, how best the objectives of the *Code* could be met in those circumstances. TELUS has not persuaded this panel that the original panel erred in finding, in those circumstances, that the union had established a *prima facie* case of interference with the trade union’s strike vote.

[143] The original panel considered another factor, in determining whether a *prima facie* case had been established, that merits comment at this time. The original panel indicated in its April decision that, when reviewing the appropriateness of “TELUS Responds with the Facts!”, it took into consideration TELUS’s November 21, 2003 undertaking to the Board. Undertakings given to the Board are serious matters. They are not to be taken lightly. It is true that a literal reading of the undertaking indicates that TELUS only undertook to refrain from raising collective bargaining or labour relations issues at two types of upcoming meetings. Nevertheless, it was entirely appropriate for the original panel to consider it relevant that less than two months prior to distributing “TELUS Responds

communications de l’employeur nuisaient à la représentation exclusive des employés par le syndicat et étaient donc contraires au *Code*.

[141] En l’espèce, le banc initial a tenu une audience accélérée par conférence téléphonique le 17 janvier 2004, et a entendu les deux parties avant de tirer sa conclusion. Le Conseil a refusé par le passé d’adopter un critère ou un ensemble de critères particulier pour déterminer s’il convient de rendre ou non une ordonnance provisoire. En raison du libellé général de la loi et de la multitude de circonstances dans lesquelles un redressement provisoire peut être demandé, chaque affaire doit plutôt être considérée comme un cas d’espèce, en tenant essentiellement compte de ce qui est nécessaire et indiqué pour assurer la réalisation des objectifs du *Code* (*Trentway-Wagar Inc.*, précitée).

[142] Le Conseil a aussi déclaré qu’un des buts importants d’une ordonnance provisoire dans le contexte des relations de travail pourrait bien être de «rétablir rapidement l’équilibre entre les parties comme le prévoit la loi afin de les encourager à négocier librement leurs conventions collectives et à régler leurs différends de façon plus positive» (*Trentway-Wagar Inc.*, précitée, paragraphe 32). Le banc initial était aux prises avec des allégations de communications patronales inadmissibles, dans le contexte de la tenue d’un vote de grève et de l’imminence possible d’une grève ou d’un lock-out prévus par la loi. Le Conseil devait déterminer très rapidement quelle était la meilleure façon d’atteindre les objectifs du *Code* dans ces circonstances. TELUS n’a pas convaincu le banc de révision que le banc initial a commis une erreur en concluant, dans ces conditions, que le syndicat avait établi une preuve à première vue qu’il y avait eu ingérence dans le vote de grève du syndicat.

[143] Pour déterminer si une preuve à première vue avait été faite, le banc initial a tenu compte d’un autre facteur, qui mérite qu’on s’y attarde à ce stade de l’affaire. Le banc initial indique dans sa décision d’avril que dans son appréciation de la pertinence du document «TELUS rétablit les faits!», il a pris en considération l’engagement pris par TELUS devant le Conseil le 21 novembre 2003. Les engagements de ce genre sont chose sérieuse et ne doivent pas être pris à la légère. Il est vrai que selon une interprétation littérale de l’engagement, TELUS s’est seulement engagée à s’abstenir de soulever des questions touchant la négociation collective ou les relations du travail lors de deux types de réunions à venir. Néanmoins, le banc initial était entièrement fondé de tenir compte du fait

with the Facts!”, TELUS had given an employer communications undertaking to the Board.

[144] For these reasons, the reconsideration panel is of the view that the original panel did not commit an error in law or policy when it concluded, on January 17, 2004, that the TWU had established a *prima facie* case that a contravention of section 94(1)(a) of the *Code* had occurred.

C - Remedies

1 - Communications Ban

[145] Did the imposition of the communications ban, as set out in the April decision, constitute an error in law or policy?

[146] A portion of the Board’s Reasons for decision that were released on April 8, 2004, addressed the TWU’s first complaint. The original panel held 8 days of hearings (October 20, 21, 22, 23, 24 and November 20, 21 and 24, 2003) and heard 13 witnesses in relation to that complaint. In its April decision, the Board found that the employer meetings held in 2003 with bargaining unit members, and its two “eletters,” had the effect of undermining the certified bargaining agent’s role. The Board concluded, in respect of the first complaint, that TELUS had contravened section 94(1)(a) of the *Code*.

[147] As a remedy, the original panel imposed a broad communications ban on the employer:

[84] ... Pursuant to section 99 of the *Code*, the Board orders:

- that the employer immediately cease and desist from interfering in the union’s representation rights;

- that the employer immediately cease communicating with bargaining unit employees on matters of employment and collective interest, whether by face-to-face meetings, electronic, visual or written communication until the conditions of section 89 of the *Code* have been fulfilled;

- that the employer post copies of this decision on its intranet and at all of its premises where employees have access, no later than 5 days following its receipt thereof, and keep it posted for a period of at least 20 days.

(pages 24-25)

que deux mois avant de distribuer le document «TELUS rétablit les faits!», TELUS avait pris un engagement devant le Conseil eu égard aux communications de l’employeur.

[144] Pour ces motifs, le banc de révision est d’avis que le banc initial n’a pas commis d’erreur de droit ou de principe en concluant, le 17 janvier 2004, que le STT avait établi une preuve à première vue qu’il y avait eu violation de l’alinéa 94(1)a) du *Code*.

C - Redressements

1 - Interdiction de communiquer

[145] L’imposition de l’interdiction de communiquer dans la décision d’avril, constitue-t-elle une erreur de droit ou de principe?

[146] Une partie des Motifs de décision du Conseil prononcés le 8 avril 2004 se rapporte à la première plainte du STT. Le banc initial a tenu 8 jours d’audiences (les 20, 21, 22, 23 et 24 octobre et les 20, 21 et 24 novembre 2003) et a entendu 13 témoins relativement à cette plainte. Dans sa décision d’avril, le Conseil a statué que les rencontres tenues par l’employeur avec les membres de l’unité de négociation en 2003, et ses deux courriels, avaient eu pour effet de saper le rôle de l’agent négociateur accrédité. Le Conseil a conclu, à l’égard de la première plainte, que TELUS avait contrevenu à l’alinéa 94(1)a) du *Code*.

[147] À titre de redressement, le banc initial a imposé une interdiction générale de communiquer à l’employeur:

[84] ... Conformément à l’article 99 du *Code*, le Conseil ordonne:

- que l’employeur cesse immédiatement de s’ingérer dans les droits de représentation du syndicat;

- que l’employeur cesse immédiatement de communiquer avec les employés membres de l’unité de négociation sur des questions d’emploi et d’intérêt collectif, que ce soit dans des rencontres en personne ou par des communications électroniques, visuelles ou écrites, jusqu’à ce que les conditions de l’article 89 du *Code* aient été remplies;

- que l’employeur affiche des copies de la présente décision sur son site intranet et dans tous ses locaux auxquels les employés ont accès au plus tard 5 jours après l’avoir reçue, et qu’il la garde affichée pour une période d’au moins 20 jours.

(pages 27-28)

[148] TELUS challenges this communications ban that the Board imposed in relation to the first complaint.

[149] TELUS submits that the original panel committed an error in law and policy when it used the facts in the first complaint to support the remedies it imposed in regards to both the first and third complaints. TELUS argues, in other words, that the original panel used a single set of facts to support two different remedies.

[150] TELUS submits that the Board did two things in its January 28, 2004 decision, that imposed the binding arbitration order in relation to the third complaint. Firstly, the Board concluded that the employer's 2004 communications, the subject of the TWU's third complaint, contravened section 94(1)(a). Secondly, the Board, in deciding to impose the binding arbitration order, took into consideration TELUS's actions that formed the subject matter of both TWU's first and third complaints.

[151] At the time the binding arbitration decision was issued, the hearings into the first complaint had concluded. The Board did not issue its judgment in regards to that complaint, however, until April 8, 2004. In that decision, the Board found that the 2003 communications had contravened the *Code* and that a communications ban was the appropriate remedy. TELUS submits that using its actions in relation to the first complaint, to support the imposition of both the binding arbitration order and the April 8, 2004 communications ban, contravenes the well-established rule against "double jeopardy," and thereby constitutes an error of law. The employer alleges that following the imposition of the binding arbitration order, the original panel had no jurisdiction to issue further remedial relief in relation to either the first or third complaints.

[152] The employer also alleged that the original panel was *functus officio* once it imposed the binding arbitration order. It referred the reconsideration panel to the Supreme Court of Canada's decision in *Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848. In that decision, the Court had the following comments to make regarding the principle of *functus officio* and its application to administrative tribunals' remedial powers:

[148] TELUS conteste cette interdiction de communiquer imposée par le Conseil relativement à la première plainte.

[149] TELUS prétend que le banc initial a commis une erreur de droit et de principe en se servant des faits de la première plainte pour justifier les mesures de redressement imposées à l'égard de la première et de la troisième plainte. TELUS soutient, en d'autres termes, que le banc initial s'est servi d'un seul ensemble de faits pour justifier deux redressements différents.

[150] TELUS soutient que le Conseil a fait deux choses dans la décision du 28 janvier 2004 qui imposait l'arbitrage exécutoire concernant la troisième plainte. Premièrement, le Conseil a conclu que les communications de 2004, qui font l'objet de la troisième plainte du STT, contrevenaient à l'alinéa 94(1)a). Deuxièmement, le Conseil a tenu compte, dans sa décision d'imposer l'arbitrage exécutoire, des actes de TELUS visées par la première et la troisième plainte du STT.

[151] Au moment où le Conseil a rendu la décision imposant l'arbitrage exécutoire, l'audition de la première plainte venait de se terminer. Or, ce n'est que le 8 avril 2004 que le Conseil a fait connaître sa décision concernant cette plainte. Il concluait que les communications de 2003 contrevenaient au *Code* et que la mesure de redressement qui s'imposait était une interdiction de communiquer. TELUS soutient que l'utilisation des faits de la première plainte pour justifier l'imposition de l'arbitrage exécutoire et de l'interdiction de communiquer du 8 avril 2004 contrevient à la règle bien établie interdisant la «double incrimination» et constitue par conséquent une erreur de droit. L'employeur allègue qu'après l'imposition de l'arbitrage exécutoire, le banc initial n'avait pas compétence pour prononcer d'autres ordonnances réparatrices relativement à la première ou à la troisième plainte.

[152] L'employeur allègue en outre que le banc initial était dessaisi de l'affaire après avoir imposé l'arbitrage exécutoire. Il renvoie le banc de révision à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *Chandler c. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 R.C.S. 848. Dans cette décision, la Cour a formulé les observations suivantes concernant le principe de dessaisissement et son application aux pouvoirs réparateurs des tribunaux administratifs:

Furthermore, if the tribunal has failed to dispose of an issue which is fairly raised by the proceedings and of which the tribunal is empowered by its enabling statute to dispose, it ought to be allowed to complete its statutory task. **If, however, the administrative entity is empowered to dispose of a matter by one or more specified remedies or by alternative remedies, the fact that one is selected does not entitle it to reopen proceedings to make another or further selection.** Nor will reserving the right to do so preserve the continuing jurisdiction of the tribunal unless a power to make provisional or interim orders has been conferred on it by statute. ...

(page 862; emphasis added)

[153] The employer also submits that as a result of the original panel's binding arbitration order, the parties were no longer engaged in collective bargaining. TELUS suggests, therefore, that the need to control any future employer communications, so as not to allow it to obtain an advantage in bargaining, had been completely obviated.

[154] TELUS also challenges the communications ban on the basis that it imposed a complete ban on TELUS communicating with its employees in respect of matters of "employment and collective interest," until such time as the requirements of section 89 of the *Code* had been fulfilled. TELUS argues that this ban completely silences the employer, while the TWU's ability to communicate with the bargaining unit members is unfettered. The employer emphasizes that it will be unable to respond to any of the union's communications, even those that may be misleading or inaccurate.

[155] Finally, the employer submits that the communications ban infringes its freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the *Charter*. It also suggests that there is no rational nexus between the Board's imposition of a communications ban and the violation it found. TELUS suggests, therefore, that this ban was simply punitive in nature.

[156] The TWU submits that, at the time the binding arbitration decision was released, the Board had not yet issued a decision or reasons with respect to the TWU's first complaint. The TWU argues that both parties made comments to the Board during the hearings of January 24, 25 and 26, 2004 confirming that they were awaiting the decision of the Board with respect to the

De plus, si le tribunal administratif a omis de trancher une question qui avait été soulevée à bon droit dans les procédures et qu'il a le pouvoir de trancher en vertu de sa loi habilitante, on devrait lui permettre de compléter la tâche que lui confie la loi. **Cependant, si l'entité administrative est habilitée à trancher une question d'une ou de plusieurs façons précises ou par des modes subsidiaires de redressement, le fait d'avoir choisi une méthode particulière ne lui permet pas de rouvrir les procédures pour faire un autre choix.** Le tribunal ne peut se réserver le droit de le faire afin de maintenir sa compétence pour l'avenir, à moins que la loi ne lui confère le pouvoir de rendre des décisions provisoires ou temporaires...

(page 862; c'est nous qui soulignons)

[153] L'employeur prétend aussi que, par suite de l'ordonnance d'arbitrage exécutoire rendue par le banc initial, les parties n'étaient plus engagées dans un processus de négociation collective. TELUS avance par conséquent que la nécessité de contrôler des communications éventuelles de l'employeur afin de l'empêcher de bénéficier d'un avantage à la table de négociation s'avérait totalement inutile.

[154] TELUS conteste également l'interdiction de communiquer eu égard au fait qu'il lui était désormais totalement interdit de communiquer avec ses employés relativement à des questions d'«emploi et d'intérêt collectif», jusqu'à ce que les exigences de l'article 89 du *Code* aient été remplies. TELUS soutient être ainsi réduite complètement au silence alors que le STT peut communiquer sans entrave avec les membres de l'unité de négociation. L'employeur met en relief le fait qu'il lui sera impossible de répondre aux communications du syndicat, même celles qui pourraient se révéler trompeuses ou inexactes.

[155] Enfin, l'employeur soutient que l'interdiction de communiquer viole la liberté d'expression qui lui est garantie par le paragraphe 2b) de la *Charte*. En outre, il n'existe, à son point de vue, de lien logique entre l'imposition, par le Conseil, d'une interdiction de communiquer et la violation constatée. TELUS estime donc que cette interdiction n'était autre qu'une mesure punitive.

[156] Le STT prétend qu'au moment où la décision imposant l'arbitrage exécutoire a été communiquée, le Conseil n'avait pas encore rendu de décision ou de motifs concernant la première plainte du STT. Le syndicat affirme que les deux parties ont fait valoir au Conseil pendant les audiences des 24, 25 et 26 janvier 2004 qu'elles attendaient la décision du Conseil

evidence heard during eight days of hearings into the union's first complaint.

[157] The union submits that the original panel was entitled to issue appropriate remedies, in its April decision, based on the evidence and the arguments presented in the first complaint. According to the TWU, there was never any suggestion by counsel for TELUS that if the original panel issued remedial relief on the basis of the evidence heard in January 2004, it was then precluded from issuing reasons or orders with respect to evidence heard by the Board in 2003 in relation to the first complaint.

[158] In the union's view, the communications ban does not place the employer in a position of "double jeopardy." Furthermore, according to the union, the fact that the parties were no longer engaged in collective bargaining as a result of the original panel's binding arbitration order does not mean that the Board was prevented from issuing appropriate remedies with respect to the first complaint.

[159] With respect to the imposition of remedies, the union submits that this is a matter which is solely within the discretion of the original panel and should not be disturbed upon reconsideration, unless it is clearly contrary to the *Code*. It submits that the original panel was entitled to issue the remedies that it felt were appropriate. The union submits that the remedies imposed were not punitive and did not disrupt the labour relations balance between the parties.

[160] This reconsideration panel agrees with the employer's submission that the imposition of the April 8, 2004 communications ban constitutes an error in law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code*.

[161] The Board found, in its January 28, 2004 decision, that the 2004 employer communications, which formed the basis of the TWU's third complaint, contravened section 94(1)(a) of the *Code*. In considering what remedy to impose on the employer, it is clear from the following passage of the Board's decision that it took into consideration TELUS's actions in relation to both the first complaint and the third complaint:

concernant les témoignages entendus au cours des huit jours d'audience relativement à la première plainte du syndicat.

[157] Le syndicat soutient que le banc initial avait le droit de rendre les ordonnances qu'il jugeait indiquées, dans sa décision d'avril, en s'appuyant sur la preuve et sur les arguments présentés dans le cadre de la première plainte. Les avocats de TELUS n'ont jamais prétendu qu'en rendant une ordonnance de redressement fondée sur la preuve entendue en janvier 2004, le banc initial serait dès lors préclus de prononcer des motifs ou des ordonnances relativement à la preuve entendue par le Conseil en 2003 eu égard à la première plainte.

[158] De l'avis du syndicat, l'interdiction de communiquer ne constitue pas un cas de «double incrimination». En outre, le fait que les parties n'étaient plus engagées dans le processus de négociation collective à la suite de l'ordonnance d'arbitrage exécutoire rendue par le banc initial ne signifie pas que le Conseil n'avait pas le droit de rendre les ordonnances de redressement qu'il jugeait indiquées eu égard à la première plainte.

[159] En ce qui a trait à l'imposition de mesures de redressement, le syndicat soutient que cette question relève exclusivement du pouvoir discrétionnaire du banc initial et qu'il faut se garder de remettre en cause ces mesures dans le cadre du processus de réexamen, à moins qu'il y ait clairement violation du *Code*. Le banc initial avait le droit de rendre les ordonnances réparatrices qu'il jugeait indiquées. Les mesures de redressement imposées n'étaient pas de nature punitive et ne perturbaient pas l'équilibre entre les parties sur le plan des relations du travail.

[160] Le banc de révision fait sienne l'observation de l'employeur selon laquelle l'interdiction de communiquer imposée le 8 avril 2004 constitue une erreur de droit ou de principe qui remet véritablement en question l'interprétation du *Code*.

[161] Le Conseil a statué, dans la décision du 28 janvier 2004, que les communications de 2004 de l'employeur, qui constituaient le fondement de la troisième plainte du STT, contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Pour déterminer quelle mesure de redressement s'imposait dans les circonstances, il est clair, à la lecture du passage suivant de la décision, que le Conseil a pris en considération les actions de TELUS à l'origine de la première et de la troisième plainte:

• The Board finds that the employer has breached section 94(1)(a) of the *Code*. Its actions put forth in these proceedings **in both Board file nos. 23742-C and 24160-C** have irreparably undermined the union's efforts in achieving a collective agreement.

• **The Board therefore orders** the following: ...

(page 6; emphasis added)

[162] The binding arbitration remedy, that the Board imposed on January 28, 2004 in relation to the third complaint, was partially supported by the facts from the first complaint. While it was appropriate for the original panel to take into consideration the employer's actions in relation to the first complaint when determining what remedy to impose in regards to the third complaint, the panel erred when it considered those same actions a second time when deciding what remedy to impose in regards to the first complaint. Those facts were "spent" and it was an error to use them again on April 8, 2004, to support the imposition of a further remedy, the communications ban, which the Board imposed in relation to the first complaint.

[163] However broad the general remedial jurisdiction of section 99 of the *Code* may be, the remedy imposed must not be punitive and its objective must not be designed otherwise than to redress any imbalance that might have been created by any act on the part of a party. In *Canadian Imperial Bank of Commerce* (1985), 60 di 19; 10 CLRBR (NS) 182; and 85 CLLC 16,021 (CLRB no. 499), the CLRB confirmed these principles in the following fashion:

The remedy in each case then must be fashioned keeping in mind the need to reestablish the nature of the balance envisaged by the provisions of the *Code*, sound labour relations and the need not to punish but to remedy.

(pages 53; 216; and 14,153)

[164] This reconsideration panel is of the view that the same set of facts cannot be used to support the imposition of two different remedies in relation to two separate complaints. The facts from the first complaint were used to support the binding arbitration remedy. The imposition of a second remedy, the communications ban, based on the same set of facts constitutes an error in law and policy.

[165] For these reasons, this reconsideration panel annulled, in its bottom line decision, the remedial relief

• Le Conseil conclut que l'employeur a contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Les actions décrites en l'instance, soit **dans les dossiers du Conseil n°s 23742-C et 24160-C**, ont totalement anéanti les efforts du syndicat pour conclure une convention collective.

• **Par conséquent, le Conseil ordonne** ce qui suit...

(page 6; c'est nous qui soulignons)

[162] L'ordonnance d'arbitrage exécutoire imposée par le Conseil le 28 janvier 2004 relativement à la troisième plainte résultait en partie des faits de la première plainte. Si le banc initial était fondé de prendre en considération les actions de l'employeur à l'origine de la première plainte pour déterminer le redressement à imposer relativement à la troisième plainte, il a toutefois commis une erreur en tenant compte une seconde fois des mêmes faits pour fixer son choix sur le redressement imposer à l'égard de la première plainte. Ces faits avaient déjà «servi» et c'était une erreur que de les utiliser une nouvelle fois le 8 avril 2004 pour appuyer l'imposition d'une autre mesure de redressement, en l'occurrence l'interdiction de communiquer, relativement à la première plainte.

[163] Peu importe l'étendue du pouvoir réparateur général conféré par l'article 99 du *Code*, le redressement imposé ne doit pas être punitif ni viser d'autre objectif que de corriger le déséquilibre pouvant avoir été créé par un acte d'une des parties. Dans *Banque de commerce canadienne impériale* (1985), 60 di 19; 10 CLRBR (NS) 182; et 85 CLLC 16,021 (CCRT n° 499), le CCRT confirme ces principes de la façon suivante:

Le Conseil doit toujours, au moment de concevoir un redressement, tenir compte de la nécessité de rétablir le genre d'équilibre envisagé par les dispositions du *Code*, de la nécessité de favoriser des relations de travail harmonieuses et du fait que le redressement doit être correctif plutôt que punitif.

(pages 53; 216; et 14,153)

[164] Le banc de révision est d'avis que le même ensemble de faits ne peut pas être utilisé pour justifier l'imposition de deux redressements différents relativement à deux plaintes distinctes. Les faits de la première plainte ont été utilisés pour justifier l'ordonnance d'arbitrage exécutoire. L'imposition d'un deuxième redressement, soit l'interdiction de communiquer, fondée sur le même ensemble de faits constitue une erreur de droit ou de principe.

[165] Pour ces motifs, le banc de révision a annulé, dans sa décision sommaire, le redressement imposé,

issued in relation to the first complaint (Board file no. 23743-C), as imposed by the Board in its April decision.

2 - Binding Arbitration

[166] Did the imposition of the binding arbitration order by the original panel constitute an error in law or policy or a failure to respect a principle of natural justice?

[167] In its January 28, 2004 decision, the Board concluded that the 2004 employer communications, the subject matter of the TWU's third complaint, contravened section 94(1)(a) of the *Code*. As indicated, in determining the appropriate remedy for the contravention, the Board considered the employer's actions that formed the subject matter of both the TWU's first and third complaints. The Board then ordered TELUS to offer the union binding arbitration as a means to settle their collective agreement. TELUS complied with the order and made the offer, which was accepted by the TWU.

[168] This reconsideration panel will use the following subject headings in its review of the imposition of the binding arbitration remedy: (1) Royal Oak Mines (2) Natural Justice - Remedy.

(a) *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board), supra*

[169] TELUS submits that there is a lack of any rational nexus between the conduct in which TELUS is alleged to have engaged and the relief awarded by the Board. TELUS states that it was in regards to an application, alleging that TELUS had breached its undertaking, that the Board imposed the binding arbitration order. According to TELUS, the TWU never alleged that TELUS's conduct had undermined its ability to negotiate a collective agreement.

[170] TELUS argues that "TELUS Responds With the Facts!" was completely permissible according to existing jurisprudence. However, even if the communication breached the *Code*, TELUS submits that, given the context within which it occurred and its non-existent impact, the alleged violation was extremely minor in nature.

[171] TELUS submits that the TWU's concern prior to the January 28, 2004 decision, was that TELUS's

dans la décision d'avril, relativement à la première plainte (dossier du Conseil n° 23743-C).

2 - Arbitrage exécutoire

[166] L'ordonnance d'arbitrage exécutoire imposée par le banc initial constitue-t-elle une erreur de droit ou de principe ou le non-respect d'un principe de justice naturelle?

[167] Dans la décision du 28 janvier 2004, le Conseil a conclu que les communications de 2004 de l'employeur, qui font l'objet de la troisième plainte du STT, contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Comme il a été indiqué, pour déterminer le redressement à imposer, le Conseil a tenu compte des actes de l'employeur qui étaient à l'origine de la première et de la troisième plainte du STT. Il a ensuite enjoint à TELUS d'offrir l'arbitrage exécutoire au syndicat comme moyen de régler toute question en suspens qui retarde la conclusion de la convention collective. TELUS s'est conformée à l'ordonnance et a présenté l'offre que le STT a acceptée.

[168] Le banc de révision utilise les titres de rubriques suivants dans son examen de l'imposition de l'arbitrage exécutoire: 1) Arrêt Royal Oak Mines 2) Justice naturelle - mesures de redressement.

a) *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail), précité*

[169] TELUS soutient qu'il n'existe pas de lien logique entre les mesures que TELUS aurait prises et la mesure de redressement accordée par le Conseil. TELUS déclare que le Conseil a imposé l'ordonnance d'arbitrage exécutoire à l'égard d'une demande alléguant que TELUS avait manqué à son engagement. À son point de vue, le STT n'a jamais prétendu que la conduite de TELUS avait anéanti ses efforts pour négocier une convention collective.

[170] TELUS affirme que le document intitulé «TELUS rétablit les faits!» était tout à fait acceptable selon la jurisprudence actuelle. Cependant, même si la communication contrevenait au *Code*, vu le contexte dans lequel elle s'inscrivait et l'absence totale de répercussion, la prétendue violation était très mineure.

[171] TELUS soutient qu'avant la décision du 28 janvier 2004, le STT craignait que la violation de

alleged breach of section 94(1)(a) had threatened the integrity of the strike vote. TELUS argues that the strike vote result of 86.3%, announced on January 29, 2004, dispels any notion that the employer's communications had a negative impact on the results of the vote. TELUS argues that the 86.3% strike vote, and the TWU's own declaration of its support among bargaining unit members, cannot be reconciled with the Board's finding that the TWU has been so undermined by TELUS's conduct that it was not in a position to achieve a collective agreement.

[172] TELUS submits that, prior to the January 28, 2004 decision, the TWU did not ask the Board to impose binding arbitration, nor did it indicate to the Board that it was not capable of continuing to engage in free collective bargaining. TELUS argues that the order to offer binding arbitration runs contrary to well-established labour relations principles by overriding the principle of free collective bargaining.

[173] TELUS submits that the Board jurisprudence upon which the TWU relied in its submissions is readily distinguishable from the instant case. TELUS argues that the original panel's most glaring error is its disregard for the directions of the Supreme Court of Canada in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*. TELUS is of the view that the only "majority" decision to be found in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, is that, in the absence of circumstances comparable to those present in that case, it would be patently unreasonable, and hence an excess of jurisdiction, for the Board to order binding arbitration. TELUS recalls that the circumstances in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, included a strike in excess of 18 months, the hiring of replacement workers, the employment of security guards with attack dogs to patrol the picket line, an unprecedented fallout to the community, a bomb at the mine which resulted in the deaths of 9 workers, and the laying of murder charges. TELUS argues that the facts in the present case bear no resemblance to those that were in issue in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*.

[174] The TWU's view is that there is a rational nexus between the findings of fact made by the Board and the

l'alinéa 94(1)a) imputée à TELUS eût compromis l'intégrité du vote de grève. TELUS affirme que le résultat du vote de grève annoncé le 29 janvier 2004, favorable à la grève dans une proportion de 86,3 %, dissipe toute crainte à cet égard. Selon TELUS, le résultat du vote de grève et la déclaration du STT selon laquelle il jouissait de l'appui des membres de l'unité de négociation ne s'accordent pas avec la conclusion du Conseil selon laquelle les actes de TELUS avaient à ce point anéanti les efforts du STT qu'il lui était devenu impossible de conclure une convention collective.

[172] TELUS allègue qu'avant la décision du 28 janvier 2004, le STT n'avait pas demandé au Conseil d'imposer l'arbitrage exécutoire ni ne lui avait indiqué qu'il n'était plus en mesure de continuer à s'adonner à la pratique des libres négociations collectives. TELUS soutient que l'ordonnance l'enjoignant à offrir l'arbitrage exécutoire va à l'encontre des principes reconnus en matière de relations du travail en faisant fi du principe de la pratique des libres négociations collectives.

[173] TELUS soutient que la jurisprudence du Conseil sur laquelle s'appuie le STT dans son argumentation se distingue facilement de la présente affaire. À son point de vue, l'erreur la plus flagrante du banc initial est de ne pas avoir tenu compte des lignes directrices énoncées de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité. TELUS est d'avis que la seule décision «majoritaire» qui se trouve dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, est qu'en l'absence de circonstances comparables à celles de cette affaire, il serait manifestement déraisonnable que le Conseil ordonne l'arbitrage exécutoire. Cela équivaudrait pour le Conseil à outrepasser sa compétence. TELUS rappelle les faits de l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, à savoir une grève de plus de 18 mois, l'embauche de travailleurs de remplacement, l'emploi d'agents de sécurité accompagnés de chiens d'attaque patrouillant les lignes de piquetage, les retombées négatives sans précédent dans la collectivité, une bombe dans la mine ayant entraîné le décès de 9 travailleurs, ainsi que le dépôt d'accusations de meurtre. TELUS soutient que les faits de l'espèce ne présentent aucune similitude avec ceux de l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité.

[174] Le STT est d'avis qu'il existe un lien logique entre les conclusions de fait du Conseil et le

remedy it imposed. The TWU submits that the Board did not find that the employer's breach of the *Code* was extremely minor. The TWU argues that the relief granted was an appropriate and informed labour relations solution to an unusual situation.

[175] According to the TWU, the Board concluded that the employer's actions in communicating "TELUS Responds with the Facts!" had discredited the union in the eyes of its membership and that it would be unable, in the circumstances, to achieve a collective agreement. Also according to the TWU, the Board determined that the employer sought to give employees advance notice of what to expect before it notified the union's bargaining representatives and that this was an insidious way of keeping negotiations off-balance.

[176] The TWU submits that the Board was not aware of the outcome of the strike vote at the time it issued its decision and, accordingly, the 86.3% result is irrelevant. The TWU further submits that, in any event, the Board did not base its decision on a determination that TELUS's conduct had merely interfered with the strike vote. The TWU points out that the Board's finding on this issue was that TELUS's actions irreparably undermined the union's efforts in achieving a collective agreement. The TWU submits that this finding is not reviewable. The union believes that the Board imposed the binding arbitration remedy in order to place the union in the position that it would have been in, had the employer's violations of the *Code* not occurred.

[177] The TWU submits that the binding arbitration remedy was within the jurisdiction of the Board, given the broad remedial powers found in section 99(1) and (2) of the *Code*. The union reviewed what it considered to be the relevant Board jurisprudence and the Supreme Court of Canada's decision in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, and concluded that the binding arbitration order was entirely consistent with the policies of the *Code* and the jurisprudence. The TWU submits that the circumstances before the original panel were "extreme," although perhaps not in the manner faced by the Board and the Supreme Court of Canada prior to the judgment in the *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, case.

[178] The TWU submits that the history of this case, which includes a collective agreement that expired over

redressement imposé. Il soutient que le Conseil n'a pas conclu que la violation du *Code* par l'employeur était très mineure. À son point de vue, le redressement accordé constituait une solution pertinente et avisée sur le plan des relations du travail à un problème inhabituel.

[175] D'après le STT, le Conseil a conclu que la distribution du document «TELUS rétablit les faits!» avait eu pour effet de discréditer le syndicat aux yeux de ses membres et d'anéantir ainsi ses efforts pour conclure une convention collective. Le Conseil a aussi établi que l'employeur cherchait à informer les employés à l'avance du contenu de son offre avant de la communiquer aux représentants de l'agent négociateur et que c'était un moyen insidieux de perturber les négociations.

[176] Le STT affirme que le Conseil ignorait le résultat du vote de grève quand il a rendu sa décision et que, par conséquent, le résultat de 86,3 % n'est pas pertinent. Cela dit, la décision du Conseil ne procède pas de la conclusion que l'employeur s'était tout au plus ingéré dans la tenue du vote. Le STT souligne que le Conseil a conclu, sur cette question, que les actions de TELUS ont totalement anéanti les efforts du syndicat pour conclure une convention collective. À son point de vue, cette question n'est pas susceptible de réexamen. Le syndicat estime que le Conseil a imposé l'arbitrage exécutoire afin de remettre le syndicat dans la position où il aurait été, si l'employeur n'avait pas contrevenu au *Code*.

[177] Le STT soutient que le Conseil avait compétence pour rendre l'ordonnance d'arbitrage exécutoire, compte tenu des pouvoirs réparateurs généraux dont il est investi par les paragraphes 99(1) et (2) du *Code*. Le syndicat a passé en revue ce qu'il considérait comme la jurisprudence pertinente du Conseil ainsi que la décision de la Cour suprême du Canada dans *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, et conclu que l'ordonnance d'arbitrage exécutoire s'accordait à tous égards avec les principes énoncés dans le *Code* et la jurisprudence. Le STT est d'avis que les circonstances soumises au banc initial étaient «extrêmes», quoique probablement pas de la même manière que les faits sur lesquels le Conseil et la Cour suprême du Canada ont été appelés à se pencher avant l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité.

[178] Le STT fait valoir que la genèse de l'affaire en instance, dont une convention collective ayant expiré il

three years ago, a Board-supervised representation vote, the merger of two corporate entities with four existing collective agreements, over three years of collective bargaining, evidence of virtually no progress in negotiations at the bargaining table, numerous applications to the Board and the addition of a large number of unrepresented employees to the employer constitutes an unusual situation.

[179] The TWU submits that the binding arbitration order is consistent with the policy of encouraging free collective bargaining under the *Code*. The TWU submits that the Board must foster the achievement of free collective bargaining by preventing parties who have violated the *Code* from taking advantage of those violations during the negotiation period. The TWU submits that the employer violated the *Code* and took advantage of these violations during an extremely sensitive portion of the negotiation period; sensitive because the union was taking a strike vote and because the legal strike or lockout date was imminent.

[180] The parties' submissions relating to the imposition of the binding arbitration order refer to a number of Board decisions, all of which this panel has carefully considered. In reviewing these cases, it is clear that the Supreme Court of Canada's decision in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, is the seminal judicial pronouncement regarding this Board's jurisdiction to impose remedies like binding arbitration.

[181] At issue in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, was an order issued by this Board, following its finding that the employer had failed to bargain in good faith, as required by section 50(a) of the *Code*. That order directed the employer to table an earlier tentative agreement as its formal offer of a collective agreement. The parties were given additional time to negotiate four outstanding issues. The Board ordered that the parties would be subject to binding mediation if those issues were not resolved.

[182] The extraordinary circumstances of that labour dispute were summarized in the following description,

y a plus de trois ans, un scrutin de représentation supervisé par le Conseil, la fusion de deux entités commerciales avec quatre conventions collectives en vigueur, des négociations collectives qui durent depuis plus de trois ans, la preuve de la quasi absence de progrès à la table de négociation, la multitude de demandes présentées au Conseil et l'ajout d'un grand nombre d'employés non représentés, constitue une situation inhabituelle.

[179] Le STT soutient que l'ordonnance d'arbitrage exécutoire s'accorde avec l'un des principes énoncés dans le *Code*, soit encourager la pratique des libres négociations collectives. Le Conseil doit favoriser la réalisation de ce principe en empêchant les parties qui ont violé le *Code* de tirer profit de ces violations pendant la période de négociation. Le STT soutient l'employeur a violé le *Code* et a tiré partie de ces violations durant une phase très délicate de la période de négociation; il s'agissait d'une phase délicate parce que le syndicat tenait un vote de grève et que la possibilité d'une grève ou d'un lock-out prévus par la loi était imminente.

[180] L'argumentation des parties concernant l'imposition de l'ordonnance d'arbitrage exécutoire renvoie à un certain nombre de décisions du Conseil, que le banc de révision a examinées avec attention. L'étude de ces affaires a permis d'établir clairement que la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, constitue l'arrêt de principe concernant la compétence du Conseil d'imposer des redressements tels que l'arbitrage exécutoire.

[181] L'objet du litige dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, était une ordonnance rendue par le présent Conseil après avoir conclu que l'employeur avait fait défaut de négocier de bonne foi, comme l'exigeait l'alinéa 50a) du *Code*. Cette ordonnance enjoignait l'employeur de déposer une entente de principe conclue antérieurement à titre d'offre officielle en vue de la conclusion d'une convention collective. Les parties avaient aussi obtenu plus de temps pour négocier quatre questions demeurées en suspens. Le Conseil a ordonné que les parties soumettent leur différend à la médiation exécutoire si leurs efforts pour régler ces questions se soldaient par un échec.

[182] Les circonstances exceptionnelles de ce conflit de travail étaient résumées dans la description qui suit,

prepared by Dr. Nightingale, a professor at Queen's University, that the Supreme Court of Canada referred to in its decision:

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

(page 406)

[183] The Court was asked to determine what circumstances, if any, would justify the imposition of this kind of a remedy. The Court's decision was made up of three judgments.

[184] Justice Major, who wrote for three of the seven judges, stressed how important it is that employers and unions be allowed to freely negotiate their collective agreements:

The Board concluded that the failure to reach a collective agreement was adverse to the objects of the *Code*. With respect, this conclusion is incorrect.

The objects of the *Code* are the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes by the parties through the collective bargaining process. It has been repeatedly noted that the obligations of the bargaining parties under the *Code* are to bargain in good faith and to “make every reasonable effort”.

Parties are not required to reach an agreement. It is perfectly consistent with the objects of the *Code* for parties to negotiate to impasse provided that the good faith obligation is met. ...

(page 452)

[185] Justice Major concluded that the Board did not have the jurisdiction to make the binding arbitration order:

Binding mediation and arbitration may be effective mechanisms for resolving disputes but they are mechanisms which may be chosen by the parties as an alternative to free

établie par M. Nightingale, professeur à l'Université Queen's, à laquelle la Cour suprême du Canada renvoie dans sa décision:

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

(page 406)

[183] La Cour était appelée à déterminer dans quelles circonstances, le cas échéant, il serait justifié d'imposer ce genre de redressement. La décision de la Cour se composait de trois jugements.

[184] Le juge Major, s'exprimant au nom de trois des sept juges, a souligné à quel point il importait que les employeurs et les syndicats puissent négocier librement leurs conventions collectives:

Le Conseil a décidé que la non-conclusion d'une convention collective était néfaste à la réalisation des objectifs du *Code*. Avec égards, cette conclusion est erronée.

Les objectifs du *Code* sont l'encouragement de la pratique de négociations collectives libres et du règlement positif des différends par les parties grâce au processus des négociations collectives. Il a souvent été dit que les obligations que le *Code* fait aux parties sont de négocier de bonne foi et de «faire tout effort raisonnable».

Les parties ne sont pas tenues de conclure une convention. Il est parfaitement compatible avec les objectifs du *Code* que les parties négocient jusqu'à l'impasse, pourvu qu'elles satisfassent à leur obligation de négocier de bonne foi...

(page 452)

[185] Le juge Major a conclu que le Conseil n'avait pas compétence pour rendre l'ordonnance d'arbitrage exécutoire:

La médiation et l'arbitrage exécutoires sont peut-être des mécanismes efficaces de règlement des différends, mais il revient aux parties de les choisir comme solution de rechange

collective bargaining. It does not lie within the jurisdiction of the Board to impose binding arbitration on the parties where the parties have opted to resolve their dispute through free collective bargaining. In this regard, the Board's order not only lacked the requisite nexus to the breach of the *Code*, it was also antithetical to the objects of the *Code*.

(page 454)

[186] Justice Cory, who also wrote for three judges, found that the extraordinary facts in the case justified the order:

In fashioning an order the Board was obliged to take into account the long violent and bitter history of the dispute. Moreover, the facts in this case are so extraordinary that, if it were necessary, the Board was justified in going to the limits of its powers in imposing a remedy. ...

(pages 406-407)

[187] Chief Justice Lamer (as he then was) wrote a separate judgment. He stated that while he shared some of the concerns expressed by Justice Major with respect to the "dramatic and intrusive nature" of the remedy imposed by the Board, he ultimately was in agreement with the reasons and conclusions of Justice Cory.

[188] Three of the Justices would have struck down the remedy. Four of the Justices found that the Board's order was justified, given the extraordinary circumstances of the case. Notwithstanding the exceptional nature of the facts in that case, the Court upheld the Board's binding arbitration order by only the slightest of margins.

[189] In *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, Justice Cory stated that a remedial order will be considered patently unreasonable: (1) where the remedy is punitive in nature; (2) where it infringes the *Charter*; (3) where there is no rational connection between the breach, its consequences and the remedy; and (4) where the remedy contradicts the objects of the *Code*. This reconsideration panel will now apply this test to the binding arbitration remedy imposed by the original panel in this case.

(i) Rational Connection

[190] TELUS submits that there is a lack of any rational nexus between the contravention it was found to have committed and the remedy imposed by the Board. Justice Cory, in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, stated, in regards to the Board's authority to issue remedies, that there must

aux négociations collectives libres. Le Conseil n'a pas compétence pour imposer l'arbitrage exécutoire aux parties quand elles ont choisi de régler leurs différends par les négociations collectives libres. À cet égard, non seulement l'ordonnance du Conseil n'a pas le lien requis avec la violation du *Code*, mais elle va à l'encontre des objectifs du *Code*.

(page 454)

[186] Le juge Cory, qui a également rédigé au nom de trois juges, a statué que les faits exceptionnels de l'espèce justifiaient l'ordonnance:

Pour rendre son ordonnance, le Conseil a été obligé de prendre en considération le fait que le conflit a été long, violent et amer. De plus, les faits de l'espèce sont si extraordinaires que le Conseil était autorisé, au besoin, à imposer une réparation qui se situait à la limite extrême de ses pouvoirs...

(pages 406-407)

[187] Le juge en chef Lamer (tel était alors son titre) a rédigé un jugement distinct. Il a affirmé que même s'il partageait certaines des préoccupations du juge Major concernant la «nature radicale et interventionniste» du redressement imposé par le Conseil, il souscrivait, en définitive, aux motifs et aux conclusions du juge Cory.

[188] Trois des juges auraient annulé la mesure de redressement. Quatre ont statué que l'ordonnance du Conseil était justifiée, compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'affaire. En dépit de la nature exceptionnelle des faits de cette affaire, la Cour a confirmé l'ordonnance d'arbitrage exécutoire de justesse.

[189] Dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, le juge Cory a déclaré qu'une ordonnance de redressement sera considérée comme manifestement déraisonnable: 1) si le redressement est de nature punitive; 2) s'il est contraire à la *Charte*; 3) s'il n'existe aucun lien logique entre la violation, ses conséquences et le redressement; et 4) si le redressement va à l'encontre des objets du *Code*. C'est ce critère que le banc de révision entend maintenant appliquer à l'arbitrage exécutoire imposé par le banc initial en l'espèce.

i) Lien logique

[190] TELUS soutient qu'il n'existe pas de lien logique entre la violation et le redressement imposé par le Conseil. Dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, le juge Cory a déclaré, concernant le pouvoir du Conseil de rendre des ordonnances réparatrices, qu'il doit y avoir un

be a relation between the breach, its consequences and the remedy and that:

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

(page 410)

[191] On January 28, 2004, the Board concluded that the 2004 communications (third complaint) had contravened section 94(1)(a) of the *Code*. That section provides that “[n]o employer ... shall (a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union or the representation of employees by a trade union.” The Board then considered all the facts in regards to both the employer’s 2003 communications (first complaint) and the employer’s 2004 communications and imposed the binding arbitration order “in order to settle the collective agreement between the parties.”

[192] The reconsideration panel has two concerns regarding the nexus between the breach that was identified by the Board and the binding arbitration remedy that it imposed. The reconsideration panel’s first concern relates to the assumptions that supported the original panel’s conclusion as to the consequences that resulted from the identified breach of the *Code*. The Board was of the view that the employer’s actions had “irreparably undermined” the union’s bargaining efforts. In its April decision, the original panel referred to four different circumstances which, in its view, presented “challenges” to the TWU:

[3] **Exceptionally**, the Board did not order that the TWU’s collective agreement apply to the newly configured unit, but ruled that the union and the employer should negotiate the terms of the collective agreement that should apply to the merged unit, once all the collective agreements had expired. ...

...

[79] The employer has argued that the TWU is an experienced bargaining agent and has been following a determined course of action during the current round of bargaining and, therefore, is in no need of assistance to protect the interests of bargaining unit members. While this may appear convincing on its face, this argument ignores the fact that the present round of

rapport entre la violation, ses conséquences et le redressement et que:

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

(page 410)

[191] Le 28 janvier 2004, le Conseil a conclu que les communications de 2004 (troisième plainte) contrevenaient à l’alinéa 94(1)a) du *Code*. Cette disposition prévoit qu’«il est interdit à tout employeur ... a) de participer à la formation ou à l’administration d’un syndicat ou d’intervenir dans l’une ou l’autre ou dans la représentation des employés par celui-ci». Le Conseil s’est ensuite penché sur tous les faits concernant les communications de 2003 de l’employeur (première plainte) et les communications de 2004 de l’employeur et a imposé l’ordonnance d’arbitrage exécutoire «pour régler toute question en suspens qui retarde la conclusion d’une convention collective entre les parties».

[192] Le banc de révision a deux préoccupations concernant le lien entre la violation établie par le Conseil et l’ordonnance d’arbitrage exécutoire. La première concerne les hypothèses sur lesquelles était fondée la conclusion du banc initial quant aux conséquences de la violation du *Code*. Le Conseil était d’avis que les actes de l’employeur avaient «totalement anéanti» les efforts de négociation du syndicat. Dans sa décision d’avril, le banc initial faisait référence à quatre situations différentes qui, à son point de vue, constituaient des défis pour le STT:

[3] **À titre exceptionnel**, le Conseil n’a pas ordonné que la convention collective du STT s’applique à l’unité fraîchement constituée; il a plutôt ordonné que le syndicat et l’employeur négocient la convention collective qui devrait s’appliquer à l’unité fusionnée une fois que toutes les conventions collectives applicables auraient expiré...

...

[79] L’employeur a fait valoir que le STT est un agent négociateur d’expérience qui n’a pas dévié de sa stratégie dans la ronde de négociation actuelle, de sorte qu’il n’a pas besoin d’aide pour protéger les intérêts des membres de l’unité de négociation. Bien que cela puisse sembler convaincant à première vue, c’est ignorer le fait que la ronde actuelle de

bargaining is different from previous ones. This is not merely the renewal of a previous collective agreement. **The employer has taken the position during negotiations that it refuses to implement the TWU collective agreement and rather wants to negotiate every clause of a new collective agreement.**

[80] Thus, the TWU is faced with several challenges, the first one being that the TWU is at a disadvantage because the Board did not order that the TWU collective agreement should automatically apply, even though it was the successful bargaining agent as a result of the run-off vote. The second, is that until a new collective agreement is agreed upon, the union has had to administer four different collective agreements, other than its own. The third is that the TWU now represents employees with collective agreements it did not bargain, but which are being used by the employer as the basis for its bargaining position. The fourth is that bargaining has been ongoing for more than three years without much success.

(pages 2; and 26-27; emphasis added)

[193] These comments were made in respect of facts that the original panel took into consideration when it decided that the binding arbitration order was the appropriate remedy. The reconsideration panel is of the view that the original panel should have assessed the impact of these circumstances not only on the union, as it did, but also on the employer. For example, the original panel stated that the union was facing challenges since it had to administer four different collective agreements and since bargaining had been going on for more than three years. While these are important circumstances, and it was appropriate for the original panel to consider the labour relations context surrounding the communications, the original panel did not consider the challenges that lengthy negotiations and having to administer a series of collective agreements would have placed on the employer as well.

[194] The original panel suggests that the TWU is vulnerable as a result of a prior 2001 Board decision. In that decision, *TELUS Advanced Communications et al.*, [2001] CIRB no. 108, the Board had to consider the consequences of the 1999 merger between BC Tel and TELUS Alberta. The Board was seized with the issue of whether or not the TWU collective agreement should be applied to the newly consolidated unit of employees following the merger. After hearing and considering the arguments of the parties, the Board determined that it was not appropriate to impose the TWU collective agreement on the new bargaining unit. Rather, the Board concluded that the existing collective agreements

négociation diffère des précédentes car il ne s'agit pas seulement, en l'occurrence, du renouvellement d'une ancienne convention collective. **L'employeur a pris la position, dans les négociations, de refuser de mettre en oeuvre la convention collective du STT; il tient plutôt à négocier chaque clause d'une nouvelle convention collective.**

[80] Le STT a donc plusieurs défis à relever, le premier étant qu'il est désavantagé parce que le Conseil n'a pas ordonné que sa convention collective s'applique automatiquement même s'il est l'agent négociateur qui a été retenu à la suite du scrutin de représentation. Deuxièmement, jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective soit conclue, le syndicat a dû administrer quatre conventions collectives différentes de la sienne. Troisièmement, il représente actuellement des employés assujettis à des conventions collectives qu'il n'a pas négociées, mais sur lesquelles l'employeur se base à la table de négociation. Quatrièmement, les négociations s'éternisent depuis plus de trois ans sans grand succès.

(pages 2; et 26-27; c'est nous qui soulignons)

[193] Ces observations ont été formulées relativement aux faits dont le banc initial a tenu compte lorsqu'il a décidé que l'ordonnance d'arbitrage exécutoire constituait le redressement indiqué. Le banc de révision est d'avis que le banc initial aurait dû évaluer l'impact de ces circonstances, non seulement sur le syndicat, comme il l'a fait, mais également sur l'employeur. Ainsi, le banc initial a déclaré que le syndicat était confronté à des défis étant donné qu'il était obligé d'administrer quatre conventions collectives différentes et que les négociations duraient depuis plus de trois ans. Bien que ces circonstances soient importantes et que le banc initial fut fondé de tenir compte du contexte des relations du travail dans lequel s'inscrivaient les communications, le banc initial n'a pas pris en compte les difficultés que des longues négociations et l'obligation d'administrer une série de conventions collectives auraient également causé à l'employeur.

[194] Le banc initial formule l'opinion que le STT est vulnérable en raison d'une décision antérieure du Conseil datant de 2001. Dans cette décision, *TELUS Advanced Communications et autres*, [2001] CCRI n° 108, le Conseil a dû se pencher sur les conséquences de la fusion de BC Tel et TELUS Alberta survenue en 1999. Il s'agissait de déterminer si la convention collective du STT devait ou non s'appliquer à la nouvelle unité regroupant les employés des deux entités antérieures. Après avoir entendu et pris en considération les arguments des parties, le Conseil a statué qu'il n'était pas indiqué d'imposer la convention collective du STT à la nouvelle unité de négociation. Il

should remain in effect until such time as a replacement agreement was negotiated for the merged unit.

[195] Despite this reasoned decision of the Board, the original panel nevertheless draws the conclusion that the TWU is vulnerable as a result of that decision, and further, implies that there is something improper in the employer taking the position at the bargaining table that it refuses to voluntarily implement the TWU agreement but rather insists on negotiating the terms of the new agreement.

[196] The reconsideration panel questions the conclusion drawn by the original panel from the fact that the Board's 2001 decision did not impose the TWU collective agreement on the new bargaining unit. The original panel was of the view that because of this, the TWU was disadvantaged. Moreover, having considered the impact that the imposition of that collective agreement might have had on the TWU, the original panel should also have considered its impact on the employer. The collective agreement contained terms that the TWU had previously negotiated and it was argued to have been the most generous of the four collective agreements in place at the time.

[197] Accordingly, the reconsideration panel is of the view that the original panel formed certain assumptions about what it considered to be the existing "imbalance" in the bargaining process at the time of the employer's breach of the *Code*, and that these assumptions were unfounded. These unfounded assumptions led to an ill-founded determination as to the true nature and extent of the effects or consequences of the *Code* violations, which supported the particular remedy imposed.

[198] It was as a result of these concerns regarding the original panel's "irreparable damage" finding, that the reconsideration panel stated, in its bottom line decision, that it only upheld the "ultimate findings in respect of the alleged contraventions of the *Code*." In other words, this panel found no error concerning the conclusions of the original panel that the employer communications had contravened the *Code*. It was an error of law or policy, however, to have made the assumptions it did in coming to the conclusion that the employer's actions had irreparably undermined the union's efforts in achieving a collective agreement.

a conclu que les conventions collectives existantes devaient demeurer en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle convention collective soit négociée pour l'unité fusionnée.

[195] Cette décision motivée du Conseil n'a cependant pas empêché le banc initial de conclure que le STT était devenu vulnérable depuis cette décision et de laisser sous-entendre qu'il y a quelque chose de répréhensible dans le fait que l'employeur refuse, à la table de négociation, de mettre en oeuvre volontairement la convention du STT et insiste plutôt pour négocier les modalités de la nouvelle convention.

[196] Le banc de révision remet en question la conclusion que le banc initial a tirée du fait que la décision du Conseil de 2001 n'imposait pas la convention collective du STT à la nouvelle unité de négociation. Le banc initial était d'avis que le STT s'en trouvait dès lors désavantagé. De plus, ayant tenu compte de l'impact qu'aurait pu avoir l'imposition de cette convention collective sur le STT, le banc initial aurait également dû en faire autant dans le cas de l'employeur. La convention collective renfermait des modalités que le STT avait jadis négociées et était, à en juger par les arguments présentés, la plus généreuse des quatre conventions collectives en vigueur à l'époque.

[197] Par conséquent, le banc de révision est d'avis que le banc initial a formulé certaines hypothèses concernant ce qu'il considérait comme le «déséquilibre» existant dans le processus de négociation au moment où l'employeur a enfreint le *Code*, et que ces hypothèses n'étaient pas fondées. Ces hypothèses non fondées ont mené à une décision non fondée sur la nature et l'ampleur véritables des effets ou des conséquences des violations du *Code* qui sont à l'origine du redressement particulier imposé.

[198] Ces préoccupations au sujet de la conclusion du banc initial concernant l'existence d'un préjudice irréparable ont incité le banc de révision à déclarer, dans sa décision sommaire, qu'il confirmait seulement les «conclusions finales concernant les prétendues violations du *Code*». Autrement dit, le banc de révision a conclu à l'absence d'erreur dans les conclusions du banc initial selon lesquelles les communications de l'employeur contrevenaient au *Code*. En revanche, le banc initial a commis une erreur de droit ou de principe en s'appuyant sur les hypothèses qu'il avait formulées pour conclure que les actes de l'employeur avaient totalement anéanti les efforts du syndicat pour conclure une convention collective.

[199] In retrospect, it is unfortunate that the original panel had not waited an additional day before releasing its January 28, 2004 binding arbitration decision. Had it waited the extra day, it would have known on January 29, 2004, that 86.3% of the employees had voted in favour of a strike, and it would have had the opportunity to consider that result in making its determination as to the consequences of the breach and what remedy to impose.

[200] The reconsideration panel's second concern relates to the relationship between the specific contravention of impermissible employer conduct that was identified by the original panel and the remedy of binding arbitration that it imposed. The third complaint alleged that the employer had contravened section 94(1)(a) of the *Code*. The Board's role was to look at the employer communications and decide whether or not they were appropriate, given the restrictions set out in the *Code* and the jurisprudence. Having found that the employer's communications had contravened section 94(1)(a) of the *Code*, the original panel was then obliged to identify a remedy that would return the parties to the position they would have been in had there not been the inappropriate communications.

[201] The original panel went further than identifying a remedy for the specific contravention that it had identified. Having found a contravention of the *Code*, the original panel then appeared to handle the complaint as if it were a complaint alleging that the employer had been bargaining in bad faith, in contravention of section 50(a) of the *Code*. When faced with that kind of allegation, the Board conducts a review of the respondent's conduct and bargaining positions taken throughout the negotiations, to determine whether it had bargained in bad faith. Even though the original panel was not seized with an allegation of bad faith bargaining, it nevertheless reviewed all the facts in the first and third complaints and assessed the various bargaining positions taken in negotiations and concluded that the employer's actions had "irreparably undermined the union's efforts in achieving a collective agreement." The Board then imposed a remedy that would "settle the collective agreement between the parties." The Board imposed the binding arbitration remedy in order to settle the terms of the parties' collective agreement.

[199] En rétrospective, il est regrettable que le banc initial n'ait pas attendu un jour de plus avant de rendre sa décision du 28 janvier 2004 imposant l'arbitrage exécutoire. Eût-il attendu, il aurait appris, le 29 janvier 2004, que 86,3 % des employés s'étaient prononcés en faveur de la grève; il aurait alors eu la possibilité de tenir compte de ce résultat pour dans son appréciation des conséquences de la violation et du redressement à imposer.

[200] La seconde préoccupation du banc de révision a trait au rapport entre la violation particulière, c'est-à-dire la conduite non autorisée de l'employeur, qui a été établie par le banc initial, et le redressement imposé, c'est-à-dire l'arbitrage exécutoire. La troisième plainte alléguait que l'employeur avait contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Le rôle du Conseil était d'examiner les communications de l'employeur et d'en apprécier la pertinence, compte tenu des limites imposées par le *Code* et la jurisprudence. Ayant statué que les communications de l'employeur allaient à l'encontre de l'alinéa 94(1)a) du *Code*, le banc initial était alors tenu de concevoir un redressement qui remettrait les parties dans la position où elles auraient été, s'il n'y avait pas eu les communications inacceptables.

[201] Le banc initial ne s'en est pas tenu à concevoir un redressement pour parer aux effets de la violation particulière qu'il avait identifiée. Ayant conclu qu'il y avait eu violation du *Code*, le banc initial semble ensuite avoir traité la plainte comme s'il s'agissait d'une plainte alléguant que l'employeur avait négocié de mauvaise foi, en violation de l'alinéa 50a) du *Code*. Face à ce genre d'allégation, le Conseil procède à un examen de la conduite de l'intimé et des positions adoptées à la table de négociation tout au long du processus de négociation afin de déterminer s'il avait négocié de mauvaise foi. Même s'il n'est pas saisi d'une allégation de négociation de mauvaise foi, le banc initial a néanmoins examiné tous les faits de la première et de la troisième plainte et apprécié les différentes positions présentées à la table de négociation avant de conclure que les actes de l'employeur avaient «totalement anéanti les efforts du syndicat pour conclure une convention collective». Le Conseil a ensuite imposé un redressement pour «régler toute question en suspens qui retarde la conclusion d'une convention collective entre les parties». Le Conseil a imposé l'arbitrage exécutoire afin que soient établies les modalités de la convention collective des parties.

[202] The Board’s mandate, when imposing remedies, is to fashion one that addresses the specific contravention that has been identified, not to choose a remedy that will result in the conclusion of a collective agreement. The *Code* does not require parties to a labour dispute to reach an agreement. It is consistent with the objects of the *Code* for them to be unsuccessful in their negotiations and for the parties to exercise their legal right to strike or lockout in situations where they are not able to otherwise conclude a collective agreement.

[203] It is for these reasons that the reconsideration panel concludes that the necessary rational connection between the contravention, the consequences of the breach and the remedy imposed was lacking in the present case and as such the imposition of the binding arbitration order constitutes an error of law and policy.

(ii) Policy Consistency

[204] “Free collective bargaining” is one of the *Code*’s fundamental principles.

[205] The Preamble to the *Code* states:

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

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

...

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

[206] In *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, Justice Cory described “free collective bargaining” as being “a corner stone of the Canada Labour Code and of labour relations” (page 421). Justice Lamer stated that this policy interest “is undoubtedly one of the most important and one of the most sacred” (page 379).

[202] Le mandat du Conseil, lorsqu’il impose des ordonnances réparatrices, consiste à façonner un redressement qui pare aux effets néfastes de la violation particulière ayant été identifiée plutôt qu’un redressement qui sera propice à la conclusion d’une convention collective. Le *Code* n’exige pas que les parties à un conflit de travail concluent une convention collective. Il n’y a aucune contradiction avec les objets du *Code* dans le fait que les parties échouent dans leurs négociations et exercent leur droit de grève ou d’un lock-out en vertu de la loi dans les situations où elles sont incapables de conclure une convention collective.

[203] C’est pour ces motifs que le banc de révision conclut que le lien logique qui doit nécessairement exister entre la violation, les conséquences qu’elles a eues et le redressement imposé était absent en l’espèce et que l’imposition de l’ordonnance d’arbitrage exécutoire constitue dès lors une erreur de droit ou de principe.

ii) Cohérence des principes

[204] La pratique des «libres négociations collectives» constitue l’un des principes fondamentaux du *Code*.

[205] Le préambule du *Code* est libellé comme suit:

Attendu:

qu’il est depuis longtemps dans la tradition canadienne que la législation et la politique du travail soient conçues de façon à favoriser le bien-être de tous par l’encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends; que les travailleurs, syndicats et employeurs du Canada reconnaissent et soutiennent que la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont les fondements de relations du travail fructueuses permettant d’établir de bonnes conditions de travail et de saines relations entre travailleurs et employeurs;

...

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

[206] Dans l’arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, le juge Cory décrit les «libres négociations collectives» comme «un principe fondamental du *Code* canadien du travail et des relations du travail» (page 421). Le juge Lamer déclare que ce principe «est certainement l’un des plus importants et l’un des plus sacrés» (page 379).

[207] There are many reasons why allowing employers and unions to freely negotiate the terms of their collective agreements is fundamental to effective labour relations. The Sims Report indicates why this is such an important principle:

... the parties themselves are the best architects of their situations. Therefore, through statute, we promote voluntarism, encouraging the parties to settle their own collective agreements, giving them full scope to negotiate terms and conditions of employment and allowing them to design their own dispute resolution mechanisms. We give them the opportunity and responsibility to codify their own affairs. We restrict or limit these rights as little as possible.

(page 36)

[208] In *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, supra, Justice Cory felt that putting an end to “free collective bargaining,” in that case, was justified for the following reasons:

... Where the dispute has been bitter and lengthy; the parties intransigent and their positions intractable; when it has been found that one of the parties has not been bargaining in good faith and that this failure has frustrated the formation of a collective bargaining agreement; and where a community is suffering as a result of the strike then a Board will be justified in exercising its experience and special skill in order to fashion a remedy. This will be true even if the consequence of the remedy is to put an end to free collective bargaining. ...

(pages 421-422)

[209] Justice Cory, in arriving at this conclusion, also considered it important that the parties had been through a bitter and violent 18 month long strike and that the surrounding community had been gravely affected by the dispute:

... Certainly, free collective bargaining had been given every opportunity to function over 18 long months. By then, this approach had taken such a grave toll on the Yellowknife community, that the Board had a responsibility to take into account the interests of others. ...

(page 414)

[210] There is little comparison between the facts that Justice Cory referred to in the above passages, that supported the imposition of the order in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, supra, and the facts in the case at hand.

[211] Firstly, in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, supra, the mine operation

[207] Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles permettre aux employeurs et aux syndicats de négocier librement les modalités de leurs conventions collectives constitue le fondement de relations du travail fructueuses. Le Rapport Sims indique pourquoi ce principe est si important:

... ce sont les parties qui sont le mieux en mesure de décider de ce qu'elles doivent faire. [Le Code] encourage le volontarisme et les parties à définir leur propre convention collective. Elles ont donc toute la latitude pour négocier les conditions d'emploi de même que pour concevoir des mécanismes de règlement des désaccords. Le cadre légal offre l'occasion et la responsabilité de codifier leurs propres affaires et restreint leurs droits le moins possible.

(pages 40-41)

[208] Dans *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, le juge Cory estimait qu'il était justifié, dans ce cas, de mettre fin aux «libres négociations collectives» pour les motifs suivants:

... Si le conflit a été long et amer, les parties intransigeantes et leurs positions inflexibles, si l'on a constaté que l'une des parties n'a pas négocié de bonne foi et que ce manquement a empêché la conclusion d'une convention collective, si la grève cause des torts à la collectivité, alors le conseil peut légitimement user de son expérience et de ses compétences spécialisées pour concevoir une réparation. Cela vaut même si la réparation a pour effet de mettre fin aux libres négociations collectives...

(pages 421-422)

[209] Pour en arriver à cette conclusion, le juge Cory a également accordé de l'importance au fait que les parties avaient vécu une grève violente et amère qui avait perduré pendant 18 mois et que la collectivité environnante en avait été gravement perturbée:

... Durant 18 longs mois, la méthode des libres négociations collectives a certainement eu toutes les chances de faire ses preuves. À la fin de cette période, cette méthode avait causé des torts si graves à la collectivité de Yellowknife qu'il incombait au Conseil de tenir compte des intérêts des autres...

(page 414)

[210] Il y a peu de points communs entre les faits auxquels le juge Cory fait référence dans les passages reproduits précédemment, qui justifiaient l'imposition de l'ordonnance dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, et les faits de l'espèce.

[211] Premièrement, dans *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, la

had been shut down for 18 months, as a result of a strike, at the time the order was imposed by the Board. The parties, in the present case, had not even acquired the legal right to strike or lockout at the time the binding arbitration order was imposed. TELUS and the TWU were at a critical point in the collective bargaining process; the point at which arguably the most amount of pressure is brought to bear on the parties, from a labour relations perspective, to conclude a collective agreement. It is just prior to the acquisition of the legal right to strike or lockout that a significant number of collective agreements are concluded.

[212] Secondly, in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, there had been an allegation by the union that the employer had bargained in bad faith during their negotiations to conclude a new collective agreement, in contravention of section 50(a) of the *Code*. In that case, the Board held an eight-day hearing in regards to that allegation and concluded that the employer had contravened the section 50(a) obligation in three ways.

[213] In the present case, the only allegation before the Board to the effect that the employer had contravened its section 50(a) obligation to bargain in good faith, was filed in respect of the replacement worker complaint (second complaint). The original panel dismissed that allegation as follows:

[113] ... the union has not alleged compelling facts, other than the employer contacting retirees. While such actions are frustrating to the union, they do not on their own justify a finding that section 94(1)(a) has been violated. Nor has the union presented facts to support a violation of the duty to bargain in good faith, in violation of section 50(a) of the *Code*. ...

(page 39)

[214] Accordingly, there was no finding by the original panel that section 50(a) had been contravened by the employer, to support the imposition of the binding arbitration order.

[215] Thirdly, Justice Cory considered the impact the strike was having on the surrounding community to be an important element in support of the remedy that the Board imposed:

mine était fermée depuis 18 mois, à cause d'une grève, quand l'ordonnance a été imposée par le Conseil. Dans l'affaire qui nous occupe, les parties n'avaient même pas acquis le droit de grève ou de lock-out en vertu de loi au moment où l'ordonnance d'arbitrage exécutoire a été imposée. TELUS et le STT se trouvaient à une étape cruciale du processus de négociation collective, c'est-à-dire l'étape où les parties sont certainement ressentent le plus l'urgence, du point de vue des relations du travail, de conclure une convention collective. C'est dans les jours et les heures qui précèdent le moment de l'acquisition du droit de grève ou de lock-out en vertu de la loi que le plus de conventions collectives sont conclues

[212] Deuxièmement, dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, le syndicat avait allégué que l'employeur avait négocié de mauvaise foi pendant les négociations en vue de conclure une nouvelle convention collective, en violation de l'alinéa 50a) du *Code*. À l'issue d'une audience d'une durée de huit jours relativement à cette allégation, le Conseil en était venu à la conclusion que l'employeur avait manqué de trois façons à l'obligation à laquelle il était tenu en vertu de l'alinéa 50a).

[213] En l'espèce, la seule allégation selon laquelle l'employeur a fait défaut de négocier de bonne foi en application de l'alinéa 50a) a été déposée relativement à la plainte concernant les travailleurs de remplacement (la deuxième plainte). Elle a été rejetée par le banc initial dans les termes suivants:

[113] ... le syndicat n'a pas avancé de faits convaincants, si ce n'est que l'employeur a communiqué avec des retraités. Bien que ces actions soient une source de frustration pour le syndicat, elles ne justifient pas en elles-mêmes une conclusion d'infraction à l'alinéa 94(1)a). Le syndicat n'a pas non plus présenté de faits pour étayer son allégation de violation de l'obligation de négocier de bonne foi à l'encontre de l'alinéa 50a) du *Code*...

(page 39)

[214] Par conséquent, le banc initial n'a pas conclu que l'employeur avait contrevenu à l'alinéa 50a) pour justifier l'imposition de l'ordonnance d'arbitrage exécutoire.

[215] Troisièmement, le juge Cory a considéré que l'impact de la grève sur la collectivité environnante constituait un élément important qui justifiait le redressement imposé par le Conseil:

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

(page 412)

[216] In the case at hand, there is no indication in any of the original panel's decisions that the labour dispute was having an adverse impact on the surrounding community.

[217] Justice Lamer, in his short judgment, concluded that exceptional and compelling circumstances would have to exist before "free collective bargaining" could be destroyed by the imposition of an invasive remedial order:

... such an extraordinary order, while justified in these circumstances, runs against the established grain of federal and provincial labour *Codes* by overriding the cherished principle of "free collective bargaining" which animates our labour laws. While Cory J. is correct in emphasizing that the principle of "free collective bargaining" is not the only policy interest advanced by the *Code*, it is undoubtedly one of the most important and one of the most sacred ... I find that in the absence of exceptional and compelling circumstances such as those prevailing in this case, it will normally be patently unreasonable for a labour board to impose such an invasive remedial order in light of the core value of free collective bargaining enshrined in the *Code*.

(page 379)

[218] Notwithstanding the exceptional nature of the facts in that case, it was only by a very slight majority (4-3 split) that the Court upheld the Board's remedy.

[219] While the facts in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, were exceptional and compelling, the same can not be said for the facts in the case at hand. The following facts assist in understanding why the circumstances in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, were both exceptional and compelling: a bitter and violent 18 month strike; various attempts were made to effect a settlement during the strike; frequent picket line violence; the termination of 42 employees for their picket line activities; and a mine explosion that killed 9 workers and resulted in a murder conviction. As Dr. Nightingale stated, "beatings, murders, death

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

(pages 412-413)

[216] Dans l'affaire qui nous occupe, il n'est indiqué dans aucune des décisions du banc initial que le conflit de travail avait un impact défavorable sur la collectivité environnante.

[217] Le juge Lamer, dans son bref jugement, a conclu qu'il devait exister des circonstances exceptionnelles et contraignantes avant que la pratique des «libres négociations collectives» puisse être détruite par l'imposition d'une ordonnance de redressement envahissante:

... une ordonnance extraordinaire comme celle-ci, encore qu'elle soit justifiée dans les circonstances, va à l'encontre des *Codes* du travail fédéral et provinciaux car elle déroge au principe cher des «libres négociations collectives» qui inspire nos lois sur les relations du travail. Le juge Cory a certes raison de souligner que le principe des «libres négociations collectives» n'est pas le seul objectif de la politique du travail qui est consacré par le *Code*, mais il est certainement l'un des plus importants et l'un des plus sacrés... je suis d'avis qu'en l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes comme celles de la présente instance il sera manifestement déraisonnable normalement qu'un conseil des relations du travail impose une telle ordonnance réparatrice envahissante étant donné que les libres négociations collectives représentent une valeur fondamentale consacrée par le *Code*.

(page 379)

[218] Malgré la nature exceptionnelle des faits de cette affaire, ce n'est que par une très faible majorité (à 4 contre 3) que la Cour a confirmé la mesure de redressement imposée par le Conseil.

[219] Si les faits décrits dans *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, étaient exceptionnels et convaincants, il en va autrement des faits de l'espèce. Les faits suivants nous aident à mieux comprendre pourquoi la situation décrite dans *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, étaient à la fois exceptionnels et convaincants: une grève amère et violente qui perdurait depuis 18 mois, diverses tentatives pour en venir à un règlement pendant la grève, de fréquentes échauffourées sur les lignes de piquetage, le licenciement de 42 employés à cause de leurs activités sur les lignes de piquetage, ainsi qu'une explosion dans

threats, and bomb threats have ruptured the life of the mine and the community.”

[220] There is very little similarity between those facts and the facts in the present case. It is true that TELUS and the TWU have been involved in a lengthy dispute and that negotiations have been very difficult. The complexity of the issues that the parties are dealing with can not be underestimated. Some attempts have been made to assist the parties in resolving their dispute. These, however, do not constitute exceptional or compelling circumstances that would justify the imposition of such an invasive remedial order that effectively put an end to “free collective bargaining” between the parties. It is not unusual, in the federal jurisdiction, given the size of the employers and the unions, the competitive and complex nature of the industries within which they operate, and the difficult collective bargaining issues that arise at the negotiating table, for parties to be engaged in lengthy disputes that involve a myriad of very complicated issues.

[221] It is for these reasons that the reconsideration panel concluded that the imposition of the binding arbitration order in this case constituted an error in law and policy and annulled, in its bottom line decision, the order directing TELUS to offer binding arbitration to the TWU. The original panel exceeded the limits of its powers when it imposed the binding arbitration order on the parties to this dispute.

(b) Natural Justice - Remedy

[222] Did the imposition of the binding arbitration order by the original panel breach the rules of natural justice?

[223] The next ground for reconsideration of the binding arbitration order is based on an alleged breach of the rules of natural justice. TELUS has raised numerous other natural justice issues that challenged other aspects of the original panel’s decision. They will be addressed later in these reasons.

[224] TELUS asserts that its natural justice rights were violated because in the context of an expedited hearing, the original panel, in its January 14, 2004 correspondence, advised the parties as to the four specific remedies it was considering. All four remedies

la mine ayant causé le mort de 9 travailleurs et entraîné une condamnation pour meurtre. Selon M. Nightingale, «les tabassages, les meurtres, les menaces de mort et les alertes à la bombe ont gravement perturbé la vie de la mine et de la collectivité».

[220] Il existe très peu de similitudes entre ces faits et ceux de l’espèce. Certes, le conflit entre TELUS et le STT s’éternise et les négociations ont été très ardues. On ne peut sous-estimer la complexité des questions auxquelles les parties doivent trouver réponse. Il y a eu des tentatives pour aider les parties à régler leur différend. Toutefois, ce ne sont pas là des circonstances exceptionnelles ou convaincantes justifiant l’imposition d’une ordonnance de redressement envahissante qui met un terme, dans les faits à la pratique des «libres négociations collectives» entre les parties. Il n’est pas inhabituel, dans le secteur de compétence fédérale, compte tenu de la taille des employeurs et des syndicats, de la nature concurrentielle et de la complexité de leurs secteurs d’activité et des questions épineuses soulevées à la table de négociation, que des parties soient impliquées dans des conflits interminables concernant une multitude de questions très complexes.

[221] C’est pour ces motifs que le banc de révision a conclu que l’imposition de l’ordonnance d’arbitrage exécutoire en l’espèce constituait une erreur de droit ou de principe et a annulé, dans sa décision sommaire, l’ordonnance enjoignant à TELUS d’offrir l’arbitrage exécutoire au STT. Le banc initial a outrepassé sa compétence en imposant cette ordonnance aux parties.

b) Justice naturelle - redressements

[222] Le banc initial a-t-il omis de respecter les règles de justice naturelle en imposant l’ordonnance d’arbitrage exécutoire?

[223] Le prochain moyen de réexamen de l’ordonnance d’arbitrage exécutoire est fondé sur une omission de respecter les règles de justice naturelle. TELUS a soulevé de nombreuses autres questions de justice naturelle relativement à d’autres aspects de la décision du banc initial. Elles seront examinées plus loin dans les présents motifs.

[224] TELUS fait valoir que ses droits de justice naturelle n’ont pas été respectés vu que, dans le contexte d’une audience accélérée, le banc initial, dans sa correspondance datée du 14 janvier 2004, a informé les parties des quatre mesures de redressement

dealt with limiting certain communications by TELUS with its bargaining unit employees. TELUS submits that without notice or opportunity to make submissions, the original panel changed its position and proceeded to issue the binding arbitration order, a completely different remedy from those that the Board had earlier indicated it would consider. According to TELUS, that remedy was neither requested nor even remotely contemplated by either of the parties to the complaint.

[225] TELUS thus alleges that the combination of the expedited hearing, the reversal of the Board from its express indication concerning the nature of the remedies it would consider, and the imposition of relief that was never contemplated by either party, constituted a denial of natural justice.

[226] The TWU denies that the Board in some way “reversed” its position concerning the awarding of relief not contemplated by the parties. The TWU submits that the Board had the jurisdiction to impose the binding arbitration remedy and that the Board was under no obligation to request further submissions from the parties.

[227] The TWU relies specifically on the Board’s decision in *D.H.L. International Express Limited*, [2002] CIRB no. 159 as authority for the proposition that the Board need not go back to the parties when it contemplates a remedy different from that requested by either party. In that case, the employer objected to the portion of the remedy, which required it to offer binding arbitration on several grounds. It argued that the Board had violated the principles of natural justice and procedural fairness because such form of remedy was not requested by the union, was not raised at the hearing of the matter and was made without any notice to the employer. The panel hearing that reconsideration, indicated that the Board was not prevented from ordering a remedy not requested by one of the parties and that there was no obligation on the Board to notify the parties and obtain submissions respecting a remedy it was contemplating. That panel stated that to impose such an obligation would contradict the *Code*’s remedial provisions, which contemplate that once a violation has been found, the Board is free to directly and promptly remedy the effect and impact of the violation. Furthermore, such an obligation would also run contrary to the purposes and objectives of the *Code*,

particulières qu’il envisageait imposer. Ces mesures avaient toutes pour but de limiter certaines communications entre TELUS et les employés de l’unité de négociation. TELUS soutient que, sans donner de préavis ou sans accorder aux parties la possibilité de faire valoir leurs arguments, le banc initial a modifié sa position et imposé l’ordonnance d’arbitrage exécutoire, un redressement tout à fait différent des mesures que le Conseil était censé envisager. Ce redressement n’a été ni demandé ni même vaguement envisagé par l’une ou l’autre des parties à la plainte.

[225] TELUS allègue donc que combinés ensemble, l’audience accélérée, le changement de position du Conseil par rapport à l’indication expresse donnée concernant la nature des redressements envisagés et l’imposition d’un redressement auquel les parties n’avaient jamais songé constituait un déni de justice naturelle.

[226] Le STT nie que le Conseil est en quelque sorte revenu sur sa position concernant l’imposition d’un redressement non envisagé par les parties. Il soutient que le Conseil avait compétence pour imposer l’arbitrage exécutoire et que rien ne l’obligeait à demander aux parties de lui présenter des arguments complémentaires.

[227] Le STT s’appuie expressément sur la décision rendue par le Conseil dans *Transport Rapide International D.H.L. Ltée*, [2002] CCRI n° 159, au soutien de la proposition selon laquelle le Conseil n’est pas tenu de solliciter l’avis des parties lorsqu’il envisage d’imposer une mesure de redressement différente de celle demandée par l’une ou l’autre des parties. Dans cette affaire, l’employeur s’opposait au volet de la mesure de redressement qui l’obligeait à offrir l’arbitrage exécutoire, et ce pour plusieurs motifs. Il a soutenu que le Conseil avait omis de respecter des principes de justice naturelle et d’équité procédurale parce que ce redressement n’avait pas été demandé par le syndicat, qu’il n’avait pas fait l’objet de débats à l’audition de l’affaire et qu’il avait été imposé sans notifier l’employeur. Le banc chargé de statuer sur la demande de réexamen a indiqué que le Conseil avait toute latitude pour imposer un redressement non demandé par une partie et que rien ne l’obligeait à en notifier les parties et à solliciter leurs vues au sujet d’un redressement envisagé. Le banc a déclaré que l’imposition d’une telle obligation irait à l’encontre des dispositions réparatrices du *Code*, qui prévoient qu’une fois qu’une violation a été constatée, le Conseil peut

in terms of its statutory remedial process designed to provide the Board with broad remedial powers to allow it to quickly and flexibly assist parties to resolve their labour relations disputes. The reconsideration panel in *D.H.L. International Express Limited, supra*, had this to say:

[35] The suggestion that the Board should notify the parties respecting a remedy that it is contemplating if that remedy was not specifically addressed by the parties in their submissions on remedies would mean that in every case where the Board finds a violation of the statute after consideration of the arguments and evidence before it and wishes to provide a remedy other than those suggested by the parties, it must obtain the submissions of the parties on the remedy being considered.

[36] The insertion of a two-stage process appears to directly contradict the provisions of sections 99(1) and 99(2) of the *Code*, which contemplate that upon a finding of a violation of the cited sections, the remedy to be provided then falls within the discretion of the Board. A careful reading of the section leads one to infer that the Board is free to directly and promptly remedy violations, particularly serious violations, of the provisions of the *Code*. Where the section providing for remedial action by the Board does not impose any requirement other than that the Board order appropriate remedies and relief in accordance with its provisions, the insertion of an additional requirement of notice would appear to find little support in the *Code*. Of course the Board must have before it the evidence it needs to ensure that any remedy ordered meets the requirements of section 99.

[37] Additionally, such a process would appear to be contrary to the flexible and remedial statutory processes provided by the *Code*. Parties will not, and cannot, make submissions on every fathomable remedy that could be prescribed by the Board. Each will advocate for the remedy or remedies that it feels would most benefit them, not the remedy that is necessarily the most appropriate in the circumstances. The imposition of a process that requires the Board to go back to the parties when a remedy other than those suggested by the parties is being considered, which would necessarily result if this aspect of the employer's argument is accepted, is contrary to the purposes and objectives of the *Code*. Not only would the Board's ability to quickly assist parties to resolve labour relations disputes be seriously harmed, but the Board's expertise and the wide discretion given to it under section 99 of the *Code* would be compromised. It is simply not appropriate to import common law processes of pleading and the limitations on available remedies consequent upon them to a modern statutory remedial process such as that provided by the *Code*. It is equally not appropriate to import a two-step process akin to that of the criminal law, involving a

intervenir rapidement et directement pour parer aux effets néfastes de la violation. Qui plus est, une telle obligation irait à l'encontre des buts et objets du *Code*, eu égard au processus de redressement conférant au Conseil des pouvoirs réparateurs généraux lui permettant d'intervenir rapidement et avec souplesse pour aider les parties à régler leurs conflits de travail. Dans *Transport Rapide International D.H.L. Ltée*, précitée, le banc de révision fait observer ce qui suit:

[35] L'argument selon lequel le Conseil doit informer les parties qu'il envisage de rendre une ordonnance de redressement au sujet de laquelle les parties n'ont pas explicitement présenté d'arguments dans leurs plaidoiries sur les réparations applicables signifierait que, chaque fois que le Conseil conclut qu'il y a eu violation de la loi après avoir pris en considération les observations et les éléments de preuve qui lui ont été soumis et qu'il souhaite accorder une réparation qui ne correspond pas aux mesures de redressement proposées par les parties, il doit absolument solliciter les vues des parties sur la question.

[36] L'ajout de ce processus à deux étapes semble tout à fait incompatible avec les dispositions des paragraphes 99(1) et (2) du *Code*, qui accorde au Conseil la latitude voulue pour rendre les ordonnances qu'il juge nécessaires après avoir statué qu'il y avait eu violation des dispositions mentionnées. Un examen attentif de l'article permet de conclure que le Conseil a les coudées franches pour remédier directement et rapidement aux conséquences des violations du *Code*, surtout quand elles sont graves. Lorsque l'article de la loi qui autorise le Conseil à rendre des ordonnances de redressement lui impose pour toute obligation d'accorder les réparations jugées nécessaires en application des dispositions habilitantes, l'ajout d'une obligation supplémentaire de préavis ne semble pas trouver quelque justification que ce soit dans le *Code*. Le Conseil doit évidemment disposer des éléments de preuve nécessaires pour que toute ordonnance de redressement qui est formulée satisfasse aux exigences de l'article 99.

[37] En outre, un tel processus semble irréconciliable avec les processus de réparation flexibles prévus par le *Code*. Les parties ne peuvent ni ne doivent présenter des observations qui couvrent l'éventail des réparations que le Conseil est susceptible d'accorder. Chaque partie doit plaider en faveur de la réparation ou des réparations qui lui rapporte le plus d'avantages, non pas de la mesure qui est nécessairement la plus équitable dans les circonstances. L'imposition d'un processus qui oblige le Conseil à demander aux parties de formuler de nouveau des observations lorsque la réparation envisagée ne correspond pas aux mesures préconisées par les parties, ce que suppose obligatoirement cet aspect de l'argument de l'employeur, n'est pas compatible avec les objectifs et les principes directeurs du *Code*. Outre le fait que le Conseil perdrait une bonne partie de sa capacité d'intervenir rapidement pour aider les parties à régler les différends en matière de relations de travail, son expertise et les attributions générales que lui confère l'article 99 du *Code* seraient elles aussi compromises. Il n'y a aucune raison d'appliquer à une procédure de redressement moderne établie par une loi, le *Code*

finding of guilt and subsequent sentence, to the statutory context established by the *Code*.

(pages 20-22)

[228] The reconsideration panel, in *D.H.L. International Express Limited, supra*, found no violation of the principles of natural justice.

[229] The TWU submits that this decision is good law and is directly applicable to the present situation. TELUS, on the other hand, states that the decision is either wrong in law, or distinguishable on its facts from the present case and is thus not determinative of the issue. TELUS maintains that *D.H.L. International Express Limited, supra*, is distinguishable because the union in that case had sought a broad “make whole” form of remedy, which included a request that the Board order the parties back to the bargaining table, under the auspices of federal mediation. This is in contrast to the present case, according to TELUS, where the remedy of binding arbitration was not even remotely the subject matter of the hearing.

[230] TELUS further argues that there is nothing in the Board’s jurisprudence to indicate that a remedy involving binding arbitration would “naturally flow” from the conduct at issue, namely improper employer communications that were found to have contravened section 94(1)(a) of the *Code*. Consequently, TELUS could not reasonably have known that binding arbitration would be the subject of the remedy issued by the Board in the circumstances. Although TELUS acknowledges that the Board has broad remedial powers under section 99(2), it asserts that “there must surely be a point at which the subject matter of the remedy can be so far afield of what the parties were aware of and had made submissions on that the Board must seek submissions on that particular remedy before proceeding.”

[231] This panel has carefully reviewed the comments of the reconsideration panel in *D.H.L. International Express Limited, supra*, and is in complete agreement with the principles set forth in that decision. This panel reiterates that as a general rule, the Board is not prevented from exercising its discretion to fashion an

en l’occurrence, des voies de droit issues de la common law qui ont pour effet de limiter le type de réparations qui peuvent être accordées. Il n’y a pas davantage de raisons d’introduire dans le contexte défini par le *Code* un processus à deux étapes semblable à celui qui a cours en droit criminel et qui suppose un verdict de culpabilité et l’imposition d’une peine.

(pages 20-22)

[228] Dans *Transport Rapide International D.H.L. Ltée*, précitée, le banc de révision a conclu qu’il n’y avait pas eu déni de justice naturelle.

[229] Le STT soutient que cette décision est valide en droit et s’applique directement à la situation actuelle. TELUS affirme pour sa part que la décision est soit erronée en droit, soit espèce différente sur le plan des faits de l’affaire actuelle, et qu’elle ne permet donc pas de trancher la question. TELUS soutient que *Transport Rapide International D.H.L. Ltée*, précitée, peut être considérée comme espèce différente parce que le syndicat en cause dans cette affaire avait demandé une mesure de redressement générale, dont une ordonnance enjoignant aux parties de retourner à la table de négociation en vue de conclure une convention collective avec l’aide d’un médiateur fédéral. La situation est différente en l’espèce puisque l’ordonnance d’arbitrage exécutoire n’a même pas fait un tant soit peu l’objet d’un débat à l’audience.

[230] TELUS affirme en outre que rien dans la jurisprudence du Conseil n’indique qu’un redressement supposant une mesure d’arbitrage exécutoire découlerait de la conduite en litige, à savoir les communications inacceptables de l’employeur qui contreviennent à l’alinéa 94(1)a) du *Code*. En conséquence, TELUS ne pouvait pas raisonnablement savoir que le Conseil imposerait l’arbitrage exécutoire à titre de redressement dans les circonstances. Le Conseil possède certes des pouvoirs réparateurs généraux en vertu du paragraphe 99(2), mais il doit certainement arriver un moment où la mesure de redressement envisagée est tellement éloignée de ce dont les parties avaient été informées et de ce qu’ils avaient plaidé que le Conseil doit solliciter leurs vues sur ce redressement en particulier avant d’aller plus loin.

[231] Ayant examiné avec soin les observations formulées par le banc de révision dans *Transport Rapide International D.H.L. Ltée*, précitée, le banc de révision souscrit entièrement aux principes énoncés dans cette décision. Rappelons que, règle générale, le Conseil a toute latitude d’exercer son pouvoir

appropriate remedy to a *Code* violation, even though the remedy may not have been requested by a party to the complaint. Moreover, in doing so, there is not, and should not be, an obligation on the Board to return to the parties, to notify them of the remedy contemplated and to seek their submissions. This panel agrees that such an approach would unduly circumscribe the very broad nature of the Board's remedial powers and would be far too cumbersome to administer. Also, it would eliminate the flexibility required by an administrative tribunal to efficiently and expeditiously determine matters and constructively settle labour relations disputes.

[232] This panel, however, is not prepared to go so far as to say that no matter what the relief, no matter what the circumstances, a remedy could never be successfully challenged on the grounds that the Board failed to respect the principles of natural justice when it was imposed. General principles are indeed general in application and there may be exceptional circumstances that arise, from time to time, that justify an exception to the general rule. While not wishing to depart, in any way, from the general principles outlined above and accepted by this panel as valid, the unique facts of the present case do give this panel some cause for concern as to whether or not some form of notice should have been given to the parties prior to the imposition of the binding arbitration remedy, given that it was so far removed from the contemplation of the parties and the consequences that would reasonably be expected to "naturally flow" from the type of *Code* violations that were at issue in this case.

[233] Since this panel has annulled the binding arbitration order for other reasons, it is of the view that addressing this issue is not necessary for the purposes of this decision, nor would it serve any useful purpose as far as the future labour relations of these parties is concerned.

D - Natural Justice - General

[234] Did the manner in which the original panel conducted the hearings, in general, breach the principles of natural justice?

[235] In addition to the specific natural justice arguments that TELUS has raised in regards to the binding arbitration order, TELUS also alleges

discrétionnaire pour concevoir une mesure de redressement qui s'accorde avec une violation du *Code*, même si cette mesure n'a été demandée par aucune des parties. En outre, en procédant de la sorte, rien n'oblige ni ne devrait obliger le Conseil à notifier les parties du redressement envisagé et à solliciter leurs vues sur la question. Le banc convient qu'une telle approche limiterait exagérément les pouvoirs réparateurs très généraux du Conseil et serait beaucoup trop difficile à administrer. Elle priverait en outre le Conseil, en sa qualité de tribunal administratif, de la souplesse nécessaire afin de statuer sur les affaires avec efficacité et rapidité et de favoriser le règlement constructif des conflits de travail.

[232] En revanche, le banc de révision n'irait pas jusqu'à dire que, peu importe la réparation et les circonstances, un redressement ne pourrait jamais être contesté avec succès en invoquant le non-respect des principes de justice naturelle. Qui dit principes généraux dit principes d'application générale; il peut certainement exister des circonstances exceptionnelles, à l'occasion, qui justifient de déroger à la règle générale. Bien que le banc de révision ne souhaite s'écarter d'aucune manière des principes généraux décrits précédemment et considérés comme valides en l'espèce, les faits particuliers de la présente affaire l'incitent à se demander si un préavis n'aurait pas dû être donné aux parties avant d'imposer l'arbitrage exécutoire, étant donné que la mesure était tellement éloignée de ce qu'elles envisageaient et si peu en harmonie avec les conséquences qui devraient vraisemblablement découler du genre de violations du *Code* qui était en cause dans cette affaire.

[233] Ayant annulé l'ordonnance d'arbitrage exécutoire pour d'autres motifs, le banc de révision ne voit pas l'utilité de se prononcer sur cette question aux fins de la présente décision ni en ce qui concerne les futures relations du travail des parties en cause.

D - Justice naturelle - généralités

[234] Le banc initial a-t-il omis de respecter des principes de justice naturelle lors de la tenue des audiences?

[235] En plus de soulever la question particulière du déni de justice eu égard à l'ordonnance d'arbitrage exécutoire, TELUS allègue que le banc initial a omis de

numerous breaches of the principles of natural justice on the part of the original panel, at various stages in the hearings into the TWU's complaints.

[236] TELUS argues that the Board's overall handling of the third complaint amounted to a violation of natural justice. One of its natural justice allegations is that the Board improperly and arbitrarily converted the TWU's general application into an application for interim relief and then it improperly expedited the hearing process.

[237] With respect to the process leading up to the imposition of the interim order, TELUS argues that the Board further failed to respect a principle of natural justice by consolidating, on its own, the third complaint with the first complaint. In addition, TELUS submits that the Board denied it the opportunity to file written submissions. TELUS argues that, for these reasons, it was denied any real opportunity to fairly represent itself before the Board and was thus effectively denied natural justice. As a result, argues TELUS, the interim order should be set aside.

[238] TELUS further alleges that the Board breached the rules of natural justice in reaching its January 28, 2004 decision. According to TELUS, the hearing was improperly expedited, with very short notice being given to the parties and it was scheduled to be heard on the weekend. TELUS also argues that the Board inappropriately considered evidence from the first complaint when it made findings of fact in relation to the third complaint.

[239] The TWU denies that TELUS was in any way denied natural justice. The TWU maintains that its third complaint was a mere amendment to the first complaint, rather than a separate one. The Board could thus consider all of the evidence, in both the first and third complaints, in making its findings and rendering its interim order and its binding arbitration decision. Further, the TWU maintains that TELUS had ample opportunity to make full submissions before the Board in respect of both the order and the decision. In any event, TELUS did not complain about the expedited process, or its inability to provide full submissions, at the appropriate time.

[240] There is no dispute that the Board has the duty to act fairly and adhere to the principles of natural justice in determining the matters that come before it. The essential elements of the principles of natural justice raised by TELUS are the right to know the case one has

respecter des principes de justice naturelle à divers stades de l'audition des plaintes du STT.

[236] L'employeur soutient que le traitement global réservé à la troisième plainte équivalait à un déni de justice naturelle. Il prétend, entre autres, que le Conseil a converti à tort et de manière arbitraire la demande générale du STT en demande d'ordonnance provisoire et a ensuite expédié la tenue des audiences.

[237] En ce qui concerne le processus ayant mené à l'imposition de l'ordonnance provisoire, TELUS fait valoir que le Conseil a en outre omis de respecter un principe de justice naturelle en réunissant, de son propre chef, la troisième plainte et la première plainte. Il lui a également refusé la possibilité de déposer des arguments écrits. Pour ces motifs, TELUS s'est vu refuser toute possibilité réelle de faire valoir son point de vue en toute équité devant le Conseil; il y a dès lors eu déni de justice naturelle. En conséquence, soutient TELUS, l'ordonnance provisoire devrait être annulée.

[238] TELUS prétend également que le Conseil a omis de respecter les règles de justice naturelle en arrivant à sa décision du 28 janvier 2004. L'audience, qui s'est tenue la fin de semaine, à quelques jours de préavis, a été tenue en hâte. Le Conseil a en outre tiré des conclusions de fait relativement à la troisième plainte en tenant compte à tort d'éléments de preuve se rapportant à la première plainte.

[239] Le STT nie qu'il y ait eu déni de justice naturelle. Il soutient que sa troisième plainte constituait seulement une modification de la première plainte plutôt qu'une plainte distincte. Le Conseil pouvait donc tenir compte de tous les éléments de preuve présentés dans le cadre de la première et de la troisième plainte pour tirer ses conclusions et rendre l'ordonnance provisoire ainsi que la décision imposant l'arbitrage exécutoire. De plus, TELUS a eu amplement l'occasion de présenter des arguments complets au Conseil relativement à l'ordonnance et à la décision. Cela dit, TELUS n'a formulé aucune doléance au sujet de la procédure expéditive ou de son incapacité à faire valoir pleinement son point de vue, au moment pertinent.

[240] Il est incontestable que le Conseil se doit d'agir de manière équitable et de respecter les principes de justice naturelle en statuant sur les questions qui lui sont soumises. Les éléments essentiels des principes de justice naturelle soulevés par TELUS sont le droit de

to meet and the right to have the opportunity to be heard and to fully present one's case. The present reconsideration panel has carefully reviewed and considered the Board's record and all of the submissions of the parties on this issue, and the overall context in which the hearings were held, and concludes that this ground for reconsideration must fail.

[241] As a quasi-judicial tribunal, the Board is master of its own proceedings and is clothed with great discretion and flexibility in the administration and conduct of its hearings and its processes for determining matters that come before it. It is necessary to maintain this flexibility in order to ensure that the Board can effectively and efficiently carry out its functions and achieve its purposes and objectives, as set out in the *Code* (see *Cargill Limited, supra*).

[242] It is important, when assessing natural justice issues, to bear in mind the full context of what was happening between the parties at the time of the filing of the third complaint. The parties involved in this process are sophisticated and experienced in labour relations matters and collective bargaining. The parties had been engaged in ongoing negotiations for the terms of a first collective agreement for a newly merged bargaining unit, for a period of over three years. The date for a legal strike or lockout was fast approaching. Hearings had already taken place before the Board in regards to the first complaint. The TWU was in the process of conducting a strike vote amongst its membership and the employer was attempting to table a final offer. Accordingly, the TWU expressed some urgency as it believed the most recent employer communications were adversely impacting the integrity of the strike vote and it wanted the matter addressed immediately. The TWU, therefore, requested that the matter be expedited by the Board. It is within this overall context, and heightened sense of urgency at a crucial time in the collective bargaining process, that this reconsideration panel must assess the natural justice concerns raised by TELUS.

[243] Section 14 of the Board's *Regulations* specifically provides for an expedited process for the hearing of certain matters, one of which includes the hearing of an application for interim relief. It is evident from the Board's correspondence to the parties on January 14, 2004, that the original panel was convinced that there was a sufficient degree of urgency for it to proceed to deal with the matter on a priority basis. As indicated above, the decision of the original panel to

savoir les accusations qui pèsent contre soi et le droit d'être entendu et de présenter pleinement ses arguments. Ayant examiné avec soin le dossier du Conseil ainsi que tous les arguments des parties sur cette question, en plus du contexte global dans lequel les audiences se sont déroulées, le banc de révision conclut que ce moyen de réexamen est mal fondé.

[241] En sa qualité de tribunal quasi judiciaire, le Conseil est maître de sa procédure et jouit d'une marge d'appréciation et d'une latitude considérables pour ce qui touche l'administration et la conduite des audiences ainsi que l'application des processus lui permettant de statuer sur les questions dont il est saisi. Il convient de préserver cette latitude afin que le Conseil puisse s'acquitter efficacement de ses fonctions et réaliser les buts et objets du *Code* (voir *Cargill Limitée, précitée*).

[242] Il importe, aux fins de l'appréciation des questions de justice naturelle, de tenir compte du contexte complet dans lequel se situe la troisième plainte. Les parties en cause s'y connaissent en relations du travail et en négociation collective. Elles négociaient ensemble depuis plus de trois ans en vue de conclure une nouvelle convention collective pour une unité de négociation nouvellement fusionnée. On en était à quelques semaines de l'acquisition du droit de grève ou de lock-out en vertu de la loi. Des audiences avaient déjà eu lieu devant le Conseil concernant la première plainte. Le STT s'employait à obtenir un mandat de grève de ses membres et l'employeur tentait de déposer une offre finale. Le STT se sentait donc pressé par le temps car les plus récentes communications de l'employeur lui semblaient avoir des répercussions défavorables sur l'intégrité du vote de grève; il voulait donc que l'affaire soit réglée sans délai. Le syndicat a dès lors demandé au Conseil de faire diligence en la matière. C'est en tenant compte de ce contexte global et de l'urgence d'agir rapidement à une étape cruciale du processus de négociation collective que le banc de révision doit apprécier les prétentions de TELUS concernant l'application des principes de justice naturelle.

[243] L'article 14 du *Règlement* du Conseil établit expressément une procédure expéditive pour l'audition de certaines affaires, dont une demande d'ordonnance provisoire. Il ressort clairement de la lettre envoyée aux parties en date du 14 janvier 2004 que le banc initial était suffisamment convaincu de l'urgence de la situation pour statuer sur la plainte à titre prioritaire. Comme il a été indiqué précédemment, le banc initial était certainement habilité à prendre la décision

invoke the expedited process in this particular case, was a decision that was within the jurisdiction of the original panel to make.

[244] Moreover, once the expedited process has been invoked, section 15 of the *Regulations* provides that service of the application constitutes notice to the parties that a hearing may be brought on forthwith. In this particular case, the application, or third complaint, was filed on January 12, 2004, the notice from the Board as to the hearings and process to be followed was issued on January 14, and the hearing concerning the interim relief issue was held on January 17. The hearing on the merits was held 7 days later, thus 14 days after the filing of the application and with 12 days notice to the parties of the hearing. In this panel's view, given the circumstances, the process allowed ample time for the parties to adequately prepare and present their respective cases.

[245] Section 20 of the *Regulations* expressly allows for the Board to consolidate two or more proceedings before it (see also *Cargill Limited, supra*). The Board, in its January 14, 2004 correspondence, advised the parties of the consolidation of the first and third complaints in advance of the January 17 hearing. Once the complaints were properly consolidated, this panel is satisfied that the Board was entitled to consider all of the evidence presented in both matters in making its findings and rendering its interim order and binding arbitration decisions. That being said, as mentioned earlier, once the Board used the evidence in the first complaint to help support the binding arbitration remedy it imposed in relation to the third complaint, that evidence was "spent" and could not be used to subsequently support the imposition of the communications ban in the April decision.

[246] There is no obligation, statutory or otherwise, requiring the Board to allow a party to file written submissions in all cases, and the *Regulations* allow for the Board to hear matters by way of teleconference or the filing of written submissions. This panel sees nothing improper in deciding, in the circumstances, to forgo the filing of further written submissions and in proceeding to hear the parties' full submissions by holding a teleconference to determine the interim relief issue. The Board then proceeded with three days of hearings, including the calling of witnesses and the presentation of oral submissions on the merits. Both

d'appliquer la procédure expéditive dans ce cas particulier.

[244] De plus, une fois que la procédure expéditive a été invoquée, l'article 15 du *Règlement* prévoit que la signification de la demande tient lieu d'avis aux parties qu'une audience peut être tenue sans délai. Dans ce cas particulier, la demande, ou la troisième plainte, a été présentée le 12 janvier 2004; l'avis du Conseil précisant les dates d'audience et la procédure à suivre a été envoyé le 14 janvier, et l'audition de la demande d'ordonnance provisoire s'est tenue le 17 janvier. L'audience sur le fond a eu lieu 7 jours plus tard, soit 14 jours après la présentation de la demande, avec un préavis de 12 jours aux parties. Le banc de révision estime que, dans les circonstances, les parties ont eu largement le temps de préparer et présenter leur preuve respective.

[245] L'article 20 du *Règlement* prévoit expressément que le Conseil peut réunir deux ou plusieurs instances (voir également *Cargill Limitée, précitée*). Dans sa correspondance du 14 janvier 2004, le Conseil informe les parties de la réunion de la première et de la troisième plainte en prévision de l'audience du 17 janvier. Une fois les plaintes réunies comme il se doit, le banc de révision est convaincu que le Conseil était habilité à tenir compte de l'ensemble de la preuve produite dans les deux affaires pour tirer ses conclusions et rendre l'ordonnance provisoire et la décision imposant l'arbitrage exécutoire. Cela dit, comme il a été mentionné précédemment, une fois que le Conseil s'est servi des éléments de preuve de la première plainte pour justifier l'arbitrage exécutoire imposé relativement à la troisième plainte, ces éléments de preuve ne pouvaient pas être utilisés à nouveau pour justifier ultérieurement l'imposition de l'interdiction de communiquer dans la décision d'avril.

[246] Rien, dans la loi notamment, n'oblige le Conseil à autoriser une partie à déposer des observations écrites dans tous les dossiers; le *Règlement* lui permet par ailleurs de tenir une audience par conférence téléphonique ou par la présentation d'observations écrites. Le banc de révision considère qu'il n'y avait rien de répréhensible dans le fait de décider, dans les circonstances de l'affaire, de renoncer à solliciter des observations écrites complémentaires et de tenir une audience par conférence téléphonique pour entendre les arguments complets des parties et trancher la question de l'ordonnance provisoire. Le Conseil a ensuite tenu

parties filed additional materials (Books of Documents and Books of Authorities) in advance of the hearing.

[247] On the basis of all of the above, this panel concludes, in relation to this ground for reconsideration, that a proper process was followed within the parameters of the Board's powers under the *Code* and its *Regulations* and that TELUS was not denied the opportunity to be heard or the right to fully present its case. There was no violation of the principles of natural justice or of procedural fairness in the circumstances.

E - Reasonable Apprehension of Bias

[248] Has the employer established a reasonable apprehension of bias on the part of the original panel?

[249] TELUS submits that the numerous errors in process leading to its decisions illustrate a reasonable apprehension of bias on the part of the original panel and, accordingly, all its decisions in regards to the three complaints should be set aside. TELUS states that it recognizes the seriousness attached to the allegation of bias and affirms that such an allegation would not have been advanced without a solid foundation. TELUS submits that, amongst other things, the multitude of errors made by the Board throughout the proceedings, the application of the wrong test to the employer communications and the imposition of a punitive remedy that is virtually unheard of in the Board's jurisprudence point to the existence of a reasonable apprehension of bias.

[250] When issuing the binding arbitration order in regards to the third complaint, the Board took into consideration its findings respecting the first complaint. TELUS submits that using those same findings to support a second penalty against TELUS, that being the April 8, 2004 communications ban, is further evidence of a bias against the employer.

[251] The TWU argues that TELUS seeks disqualification of the panel on the basis of bias because it is unsatisfied with the results of the proceedings. According to the union, the employer's submissions suggest that because the Board refused to make decisions in favour of the employer, the Board was biased.

trois jours d'audience, durant lesquelles il a entendu les témoins et les plaidoiries au fond. Les deux parties ont présenté des documents additionnels (recueils de documents et recueils de jurisprudence et de doctrine) en prévision de l'audience.

[247] Compte tenu de tout ce qui précède, le banc de révision conclut, pour ce qui touche ce moyen de réexamen, qu'un processus a été appliqué de façon régulière, compte tenu des pouvoirs dévolus au Conseil par le *Code* et son *Règlement* d'application, et que TELUS a eu la possibilité de se faire entendre ou le droit de présenter pleinement sa preuve. Les principes de justice naturelle ou d'équité procédurale ont tous été respectés dans les circonstances.

E - Crainte raisonnable de partialité

[248] L'employeur a-t-il établi l'existence d'une crainte raisonnable de partialité du banc initial?

[249] TELUS soutient que les nombreuses erreurs dont est entaché le processus décisionnel lui donnent raison de nourrir une crainte raisonnable de partialité du banc initial; il s'ensuit que toutes les décisions rendues relativement aux trois plaintes devraient être annulées. TELUS affirme être conscient de la gravité d'une telle allégation de partialité et avoir des raisons solides de croire que sa prétention est fondée. Entre autres choses, la kyrielle d'erreurs commises par le Conseil tout au long de l'instance, l'application d'un critère non pertinent aux communications de l'employeur ainsi que l'imposition d'une mesure punitive à toutes fins inédite dans les annales du Conseil sont des preuves de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité.

[250] En rendant l'ordonnance d'arbitrage exécutoire concernant la troisième plainte, le Conseil a tenu compte des conclusions qu'il avait tirées dans le cas de la première plainte. TELUS estime que l'utilisation de ces mêmes conclusions pour imposer une seconde sanction à TELUS, à savoir l'interdiction de communiquer du 8 avril 2004, constitue une preuve supplémentaire de partialité à l'égard de l'employeur.

[251] Le STT soutient que TELUS s'emploie à faire déclarer le banc inhabile à statuer sur les affaires pour cause de partialité parce qu'il est insatisfait de l'issue de l'instance. Les arguments de l'employeur laissent sous-entendre qu'en refusant de rendre des décisions favorables à l'employeur, le Conseil était nécessairement partial.

[252] An allegation of a reasonable apprehension of bias is serious. It calls into question the impartiality of the tribunal and its members and raises doubt in the public's perception regarding the tribunal's ability to render justice according to legal prescriptions. The Board's conduct must be such that there is no reasonable apprehension of bias with regard to its decisions. There cannot be a predisposition on the part of the decision maker toward a certain result. Impartiality is expected by the parties whose interests the Board determines. Impartiality of the entire Board is essential to the Board being able to maintain its integrity and credibility with the clientele it serves.

[253] This reconsideration panel acknowledges both the seriousness and the complexity of the issues in the present case. While the Board has reviewed all the bias submissions carefully, it will not be addressing them separately.

[254] The issue of bias, as it relates to an administrative tribunal exercising quasi-judicial functions such as is the case with the CIRB, has been covered extensively by the Board (see *BCT.TELUS et al.*, [1999] CIRB no. 36; and 57 CLRBR (2d) 161; *S.G.T. 2000 Inc.*, [2000] CIRB no. 60; and 60 CLRBR (2d) 96; *Maritime Employers Association*, [2000] CIRB no. 74; *George Cairns et al.*, [2000] CIRB no. 86; *Cargill Limited*, February 14, 2003 (CIRB LD 814); and *Société Radio-Canada*, August 28, 2002 (CIRB LD 718). In an application alleging bias, the Board will inquire into whether a reasonable apprehension of bias has been established, according to the accepted criteria, as stated in *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484:

The manner in which the test for bias should be applied was set out with great clarity by de Grandpré J. in his dissenting reasons in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369 at p. 394:

“[T]he apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right-minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. ... [The] test is ‘what would an informed person, viewing the matter realistically and practically - and having thought the matter through - conclude. ...’”

This test has been adopted and applied for the past two decades. It contains a two-fold objective element: the person considering the alleged bias must be reasonable, and the apprehension of bias itself must also be reasonable in the circumstances of the case. See *Bertram, supra*, at pp. 54-55; *Gushman, supra*, at para. 31. Further the reasonable person must be an informed person, with knowledge of all the relevant

[252] Une allégation de crainte raisonnable de partialité est une grave accusation. Cela remet en question l'impartialité du tribunal et de ses membres et sème le doute dans l'esprit du public quant à la capacité du tribunal de rendre justice en appliquant les préceptes juridiques. La conduite du Conseil doit être telle que ses décisions ne suscitent aucune crainte raisonnable de partialité. Le tribunal ne peut avoir de parti pris pour un résultat particulier. L'impartialité est une condition que les parties dont le Conseil tranche les différends tiennent pour acquise. L'impartialité de tous les membres du Conseil est une condition essentielle au maintien de l'intégrité et de la crédibilité du Conseil auprès de sa clientèle.

[253] Le banc de révision reconnaît tant la gravité que la complexité des questions soulevées en l'espèce. Ayant examiné avec soin tous les arguments présentés sur la question de la partialité, le Conseil n'entend pas les aborder un à un.

[254] La question de la partialité, dans la mesure où elle se rapporte à l'exercice des fonctions quasi judiciaires d'un tribunal administratif tel que le CCRI, a été analysée en profondeur par le Conseil (voir *BCT.TELUS et autres*, [1999] CCRI n° 36; et 57 CLRBR (2d) 161; *S.G.T. 2000 Inc.*, [2000] CCRI n° 60; et 60 CLRBR (2d) 96; *Association des employeurs maritimes*, [2000] CCRI n° 74; *George Cairns et autres*, [2000] CCRI n° 86; *Cargill Limitée*, 14 février 2003 (CCRI LD 814); et *Société Radio-Canada*, 28 août 2002 (CCRI LD 718). Lorsqu'il est saisi d'une allégation de partialité, le Conseil s'emploie à déterminer si l'existence d'une crainte raisonnable de partialité a été établie, d'après les critères reconnus énoncés dans *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484:

Dans ses motifs de dissidence dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 394, le juge de Grandpré a exposé avec beaucoup de clarté la façon dont il convient d'appliquer le critère de la partialité:

«[L]a crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. ... [C]e critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique...»

C'est ce critère qui a été adopté et appliqué au cours des deux dernières décennies. Il comporte un double élément objectif: la personne examinant l'allégation de partialité doit être raisonnable, et la crainte de partialité doit elle-même être raisonnable eu égard aux circonstances de l'affaire. Voir les décisions *Bertram*, précitée, aux pp. 54 et 55; *Gushman*, précitée, au par. 31. La personne raisonnable doit de plus être

circumstances, including “the traditions of integrity and impartiality that form a part of the background and appraised also of the fact that impartiality is one of the duties the judges swear to uphold”. ...

(pages 530-531)

[255] The Board has explicitly followed and applied the accepted criteria. In *Emerald Transport, Division of Emerald Agencies Inc.*, [2000] CIRB no. 91, the Board pointed out the following:

[33] In *S.G.T. 2000 Inc.*, *supra*, the Board explained the applicable test as:

“[8] ... that of ‘reasonable apprehension of bias,’ which is ‘fully dependent on the facts of the case’ and which must ‘be assessed in relation to the circumstances and the whole of the proceedings’ (*Banque Nationale du Canada*, December 2, 1998 (LD 1867), page 4; translation).

(pages 5; and 100)”

and further explained the three tests identified by the Supreme Court (see *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484) for determining what should be understood as a reasonable apprehension of bias as:

“1. a well-informed person has knowledge of all the relevant circumstances (page 531);

2. a person expects judges to carry out an open-minded, carefully considered, and dispassionately deliberate investigation of the complicated reality of each case before them (page 506); and

3. a person deals with the question of whether there is reasonable apprehension of bias with a complex and contextualized understanding of the issues of the case (page 509).

(*S.G.T. 2000 Inc.*, *supra*, pages 5; and 100-101)”

(page 11)

(see also *Telus Communications Inc. et al.*, [2001] CIRB no. 125; *Société Radio-Canada (LD 718)*, *supra*; *George Cairns et al.*, *supra*; *Maritime Employers Association*, *supra*; and *Cargill Limited (LD 814)*, *supra*)

[256] The impartiality of the original panel must be presumed; the presumption is that a tribunal will act fairly and impartially, unless there is evidence to the contrary. The onus is on the applicant making the allegation to provide that evidence. As stated in *Arthur v. Canada (Attorney General)*, [2001] F.C.J. 1091 (F.C.A.) (QL):

une personne bien renseignée, au courant de l’ensemble des circonstances pertinentes, y compris [TRADUCTION] «des traditions historiques d’intégrité et d’impartialité, et consciente aussi du fait que l’impartialité est l’une des obligations que les juges ont fait le serment de respecter» ...

(pages 530-531)

[255] Le Conseil a explicitement appliqué les critères reconnus. Dans *Emerald Transport, Division of Emerald Agencies Inc.*, [2000] CCRI n° 91, le Conseil fait observer ce qui suit:

[33] Dans *S.G.T. 2000 Inc.*, précitée, le Conseil a expliqué que la norme applicable était:

«[8] ... celle de «la crainte raisonnable de partialité» qui est «entièrement fonction des faits de l’espèce» et qui doit «s’évaluer selon le contexte des circonstances et par rapport à l’ensemble de la procédure» (voir *Banque Nationale du Canada*, 2 décembre 1998 (LD 1867), page 4).

(pages 5; et 100)»

et a fourni des précisions sur les trois critères établis par la Cour suprême (voir *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484) en vue de déterminer ce qui doit être considéré comme une crainte raisonnable de partialité:

«1. c’est une personne bien renseignée, au courant de l’ensemble des circonstances pertinentes (page 531);

2. elle s’attend à ce que le juge procède avec un esprit ouvert à l’examen prudent, détaché et circonspect de la réalité complexe de chaque affaire dont il est saisi (page 506); et

3. elle aborde la question à savoir s’il y a crainte raisonnable de partialité avec une compréhension nuancée et contextuelle des éléments du litige (page 509).

(*S.G.T. 2000 Inc.*, précitée, pages 5; et 100-101)»

(page 11)

(voir également *Telus Communications Inc. et autres*, [2001] CCRI n° 125; *Société Radio-Canada (LD 718)* précitée; *George Cairns et autres*, précitée; *Association des employeurs maritimes*, précitée; et *Cargill Limitée (LD 814)*, précitée)

[256] L’impartialité du banc initial doit être tenue pour acquis; on tient pour acquis qu’un tribunal agit de manière équitable et impartiale, à moins de preuve du contraire. Il incombe au requérant qui fait l’allégation de fournir cette preuve. Comme il est précisé dans *Arthur c. Canada (Procureur général)*, [2001] A.C.F. 1091 (C.A.F.) (QL):

... An allegation of bias, especially actual and not simply apprehended bias, against a tribunal is a serious allegation. It challenges the integrity of the tribunal and of its members who participated in the impugned decision. It cannot be done lightly. It cannot rest on mere suspicion, pure conjecture, insinuations or mere impressions of an applicant or his counsel. It must be supported by material evidence demonstrating conduct that derogates from the standard. It is often useful, and even necessary, in doing so, to resort to evidence extrinsic to the case. ...

(QL)

[257] In the case before us, the real thrust of the applicant's allegations of bias is related to the findings that were ultimately reached by the original panel. The allegations of bias go to the heart of the ruling, which is unfavorable to the employer. A decision unfavorable to the employer, however, in no way implies that the original panel was biased against the employer. Recently, this Board had the opportunity, in deciding on an application for disqualification, to briefly address this issue. In *Emerald Transport, Division of Emerald Agencies Inc.*, *supra*, the Board affirmed the following:

[24] The duty to act fairly is the cornerstone of administrative law. This duty - often used today interchangeably with the term "natural justice" - **does not apply to the content or merits of a tribunal's decision, but rather to the procedures it followed in arriving at its decision. ...**

(page 8; emphasis added)

[258] In another case, *Maritime Employers Association (RD 74)*, *supra*, where the union requested the assignment of a new panel, the Board rejected the application for disqualification and stated that "just because a party is unsatisfied with the results of the proceedings does not mean it can ask and obtain the disqualification of the panel."

[259] Similarly, the Federal Court of Appeal, in *Aardvark Express v. Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen of America, Local 938*, judgment rendered from the bench, no. A-500-88, February 2, 1989, refused to infer the presence of a reasonable apprehension of bias on the part of the Board from the result it reached, and affirmed that it cannot think of any circumstances in which that could be permissible. In *Assn. of Clerical Office & Technical Workers of Nordair Ltd. v. Canada (Labour Relations Board)*, no. A-128-85, April 29, 1985 (F.C.A.), the issue was

... Une allégation de partialité, surtout la partialité actuelle et non simplement appréhendée, portée à l'encontre d'un tribunal, est une allégation sérieuse. Elle met en doute l'intégrité du tribunal et des membres qui ont participé à la décision attaquée. Elle ne peut être faite à la légère. Elle ne peut reposer sur de simples soupçons, de pures conjectures, des insinuations ou encore de simples impressions d'un demandeur ou de son procureur. Elle doit être étayée par des preuves concrètes qui font ressortir un comportement dérogatoire à la norme. Pour ce faire, il est souvent utile et même nécessaire de recourir à des preuves extrinsèques au dossier...

(QL)

[257] Dans l'affaire qui nous occupe, les allégations de partialité soulevées par la requérante concernent en réalité les conclusions auxquelles le banc initial en est éventuellement venu. Les allégations de partialité touchent à l'essence même de la décision, laquelle est défavorable à l'employeur. Or, le fait qu'une décision soit défavorable à l'employeur ne signifie d'aucune façon que le banc initial avait un parti pris contre l'employeur. Récemment, le Conseil a eu l'occasion, dans le cadre d'une demande de récusation, d'aborder brièvement cette question. Dans *Emerald Transport, Division of Emerald Agencies Inc.*, précitée, le Conseil fait observer ce qui suit:

[24] L'obligation d'agir équitablement constitue la pierre angulaire du droit administratif. Cette obligation - souvent invoquée de nos jours de façon interchangeable avec la notion de «justice naturelle» - **ne s'applique pas au contenu ou au bien-fondé d'une décision d'un tribunal, mais plutôt à la procédure suivie par le tribunal pour en arriver à sa décision...**

(page 8; c'est nous qui soulignons)

[258] Dans une autre affaire, soit *Association des employeurs maritimes (RD 74)*, précitée, où le syndicat avait demandé l'attribution de l'affaire à un nouveau banc, le Conseil a rejeté la demande de récusation en faisant observer que «ce n'est pas parce qu'une partie est insatisfaite des résultats de sa procédure qu'elle peut demander et obtenir la récusation du banc.»

[259] De même, dans *Aardvark Express c. Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen of America, Local 938*, jugement prononcé à l'audience, n° A-500-88, 2 février 1989, la Cour d'appel fédérale a refusé de conclure que la décision rendue par le Conseil établissait l'existence d'une crainte raisonnable de partialité et déclaré qu'elle ne pouvait imaginer de situation où cela pourrait être acceptable. Dans *Assn. of Clerical Office & Technical Workers of Nordair Ltd. v. Canada (Labour Relations Board)*, dossier n° A-128-85, 29 avril 1985 (C.A.F.), il s'agissait de déterminer si un appel à l'encontre d'une

raised as to whether an appeal against the rationality of a decision could be grounded in bias. Ultimately the Court refused to deal with the argument, characterizing it as a novel contention, unsupported by authority.

[260] More recently, in *R. v. Fisher*, No. M2406/04, November 9, 2004 (Ont. S.C.), in hearing a criminal law matter, the court stated that “the onus is on the applicant to demonstrate the existence of apprehended bias by evidence in the record not on the basis of mere assertions, imagined meanings and interpretations, or disappointment from adverse rulings” (paragraph 9).

[261] This jurisprudence suggests that while the employer may not be satisfied with the outcome of the proceedings, that in itself does not constitute grounds for a bias complaint. The bias arguments raised by the employer in this case have been carefully considered by this panel. They do not establish a reasonable apprehension of bias on the part of the original panel.

F - Retention of Jurisdiction

[262] Did the original panel err in law or policy by retaining jurisdiction over future replacement worker complaints?

[263] On November 24, 2003, the TWU filed its second complaint with the Board, which alleged that TELUS had contravened sections 50(a) and 94(2.1) of the *Code*, by inviting former TELUS managers to work as replacement workers, in anticipation of a labour dispute. In dismissing the complaint, the Board stated, in paragraph 114 of the April decision:

[114] However, should further circumstances develop that give rise to a complaint under section 94(2.1) of the *Code*, the Board reserves its jurisdiction, if relevant at that time, to consider the circumstances of this case, in assessing the employer's intentions.

(page 38)

[264] TELUS takes issue with what it views as the original panel's improper attempt to retain jurisdiction over any future replacement worker complaints. TELUS submits that the power to assign new complaints that may be filed by the TWU under section 94(2.1) of the *Code*, resides exclusively with the

décision pouvait reposer sur une allégation de partialité. En définitive, la Cour a refusé de se pencher sur la prétention, la qualifiant d'argument inédit ne s'appuyant sur aucun précédent.

[260] Plus récemment, dans *R. v. Fisher*, dossier n° M2406/04, 9 novembre 2004 (C.S. Ont.), à l'audience d'une affaire de droit criminel, le tribunal a statué que «il incombe au demandeur d'appuyer l'allégation de crainte de partialité sur des preuves concrètes, non pas sur de simples affirmations, des interprétations imaginées ou la déception de ne pas avoir obtenu de décisions favorables» (paragraphe 9; traduction).

[261] Il ressort de cette jurisprudence que même si l'employeur n'est peut-être pas satisfait de l'issue de l'instance, cela ne constitue pas en soi matière à présenter une plainte de partialité. Ayant examiné avec soin les arguments présentés par l'employeur en l'espèce sur la question de la partialité, le banc de révision estime qu'ils n'établissent pas l'existence d'une crainte raisonnable de partialité du banc initial.

F - Déclaration de compétence

[262] Le banc initial a-t-il commis une erreur de droit ou de principe en se déclarant compétent pour statuer sur de futures plaintes d'utilisateurs de travailleurs de remplacement?

[263] Le 24 novembre 2003, le STT a présenté sa deuxième plainte au Conseil, alléguant que TELUS avait contrevenu à l'alinéa 50a) et au paragraphe 94(2.1) du *Code* en faisant appel à d'anciens gestionnaires de TELUS comme travailleurs de remplacement, en prévision d'un conflit de travail. En rejetant la plainte, le Conseil a déclaré, au paragraphe 114 de la décision d'avril:

[114] Néanmoins, si d'autres circonstances devaient donner lieu à une plainte fondée sur le paragraphe 94(2.1) du *Code*, le Conseil demeure compétent, le cas échéant, pour tenir compte des circonstances en l'espèce afin de déterminer les intentions de l'employeur.

(page 38)

[264] TELUS s'insurge contre ce qui lui paraît être une tentative irrégulière de la part du banc initial de se déclarer compétent pour statuer sur de futures plaintes d'utilisation de travailleurs de remplacement. TELUS prétend que seul le président du Conseil est habilité par l'article 12.01 du *Code* à assigner les nouvelles plaintes

Chairperson of the Board, pursuant to section 12.01 of the *Code*.

[265] The TWU states that in its view the original panel was not reserving jurisdiction for itself, in regards to any future complaints which might be filed by the TWU. If this had been its intention, argues the TWU, it would have used the phrase “this panel reserves its jurisdiction” instead of the words used in the April decision - “the Board reserves its jurisdiction.”

[266] The TWU argues that the panel’s direction does not give it any continuing jurisdiction over the parties. It simply states that if any replacement worker complaints were filed in the future, the panel of the Board assigned to the file by the Chairperson could read and consider the Board’s reasons in the April decision in order to assess the evidence before it.

[267] The parties’ submissions indicate that they are in agreement as to the nature of the power of the Board to retain jurisdiction over a matter and the power of the Chairperson to assign matters. The only disagreement between them appears to be the meaning intended by the original panel in the April decision.

[268] The reconsideration panel agrees with both parties that a Vice-Chairperson does not have the requisite power to assign matters directly to himself or herself. Clearly, the power to assign matters resides exclusively with the Chairperson of the Board, pursuant to section 12.01 of the *Code*, which enumerates the powers of the chief executive officer as follows:

12.01(1) The Chairperson is the chief executive officer of the Board and has supervision over and direction of the work of the Board, including:

- (a) the assignment and reassignment of matters that the Board is seized of to panels;
- (b) the composition of panels and the assignment of Vice-Chairpersons to preside over panels;
- (c) the determination of the date, time and place of hearings;
- (d) the conduct of the work of the Board;...

[269] This power expressly includes determination of the composition of panels and the assignment of Vice-Chairpersons to preside over panels. This is not to say that a panel of the Board seized with a particular matter may not retain jurisdiction over that matter even after a final decision has been rendered, in appropriate

fondées sur le paragraphe 94(2.1) du *Code* que pourraient présenter le STT.

[265] Le STT déclare qu’à son point de vue, le banc initial ne s’est pas déclaré personnellement compétent pour statuer sur d’éventuelles plaintes du STT. Si telle avait été son intention, il aurait utilisé la formule «le banc de révision se déclare compétent» plutôt que la formule «le Conseil se déclare compétent» que l’on retrouve dans la décision d’avril.

[266] Le STT soutient que la direction donnée par le banc ne lui confère pas un pouvoir illimité dans le temps de statuer sur les affaires mettant en cause les parties. Elle indique tout simplement que s’il y avait d’autres plaintes d’utilisation de travailleurs de remplacement, le banc du Conseil auquel le président a assigné le dossier pourrait lire et prendre en considération les motifs exposés dans la décision d’avril pour apprécier la preuve dont il dispose.

[267] Il ressort des arguments des parties qu’elles partagent le même point de vue quant à la nature du pouvoir du Conseil de se déclarer compétent pour se saisir à nouveau d’une affaire et du pouvoir du président d’assigner des affaires. La seule divergence de vues semble porter sur le sens à accorder à la directive donnée par le banc initial dans la décision d’avril.

[268] Le banc de révision convient avec les deux parties qu’un vice-président ne possède pas le pouvoir requis pour s’assigner directement des affaires. Il est incontestable que l’assignation des affaires est la prérogative exclusive du président du Conseil, conformément à l’article 12.01 du *Code*, qui énumère les pouvoirs du premier dirigeant:

12.01(1) Le président est le dirigeant du Conseil; à ce titre, il en assure la direction et en contrôle les activités, notamment en ce qui a trait à:

- a) l’assignation et la réassignation aux formations des affaires dont le Conseil est saisi;
- b) la composition des formations et la désignation des vice-présidents chargés de les présider;
- c) la fixation des dates, heures et lieux des audiences;
- d) la conduite des travaux du Conseil...

[269] Ce pouvoir englobe expressément la détermination de la composition des bancs et la désignation des vice-présidents chargé de les présider. Cela ne veut pas dire qu’un banc du Conseil saisi d’une affaire en particulier ne peut pas se déclarer compétent pour statuer ultérieurement sur cette affaire même après

circumstances. This usually occurs where a panel of the Board has determined a matter, has issued a remedy and then retains jurisdiction or remains seized of the matter in order to deal with any issues that may arise in the implementation of the remedy. Retaining jurisdiction under such circumstances does not conflict with the Chairperson's section 12.01 assignment powers.

[270] The original panel, in its April decision, rendered a final decision in relation to the replacement worker issue. It dismissed the TWU's second complaint as being unfounded. Any new complaint filed by the TWU, alleging a contravention of the replacement worker provisions of the *Code*, would constitute a new matter and would be within the exclusive jurisdiction of the Chairperson of the Board to assign.

[271] Accordingly, it would have been an error in law or policy for the original panel to have retained jurisdiction for itself over any new complaints involving replacement workers.

VI - Conclusion

[272] At issue in this case were a series of communications made by the employer to employees in the bargaining unit. The original panel upheld two complaints that alleged that these communications had contravened section 94(1)(a) of the *Code*. The Board dismissed another complaint, which alleged that the employer, by inviting its former managers to work in anticipation of a labour dispute, had contravened sections 50(a) and 94(2.1) of the *Code*.

[273] In respect of the communications that were found to have contravened the *Code*, the Board issued three orders or decisions: an interim cease and desist order, a decision that directed the employer to offer binding arbitration to the union in order to settle their collective agreement, and a communications ban.

[274] The employer challenged, in this reconsideration application, the Board's findings that the communications had contravened the *Code* and the Board's three orders or decisions, that were issued in respect of those communications.

qu'une décision définitive a été rendue, dans les circonstances pertinentes. Cela se produit généralement lorsqu'un banc du Conseil a statué sur une affaire et rendu une ordonnance de redressement et se déclare ensuite compétent pour trancher toute question qui pourrait surgir dans la mise à exécution de la mesure de redressement. Le fait pour un banc de se déclarer compétent dans de telles circonstances n'est pas incompatible avec les pouvoirs d'assignation dévolus au président par l'article 12.01.

[270] Dans sa décision d'avril, le banc initial a rendu une décision définitive relativement à la question des travailleurs de remplacement. Il a rejeté la deuxième plainte du STT en déclarant qu'elle n'était pas fondée. Toute nouvelle plainte du STT alléguant violation des dispositions relatives aux travailleurs de remplacement contenues dans le *Code* constituerait une nouvelle affaire qu'il serait du ressort exclusif du président du Conseil d'assigner à un banc.

[271] Par conséquent, le banc initial aurait commis une erreur de droit ou de principe s'il s'était déclaré compétent pour statuer sur de nouvelles plaintes relatives à l'utilisation de travailleurs de remplacement.

VI - Conclusion

[272] L'affaire en instance portait sur une série de communications entre l'employeur et les employés de l'unité de négociation. Le banc initial a confirmé deux plaintes, dans lesquelles le syndicat alléguait que ces communications contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Le Conseil a rejeté la troisième plainte, qui alléguait que l'employeur, en invitant d'anciens gestionnaires à reprendre du service en prévision d'un conflit de travail, avait contrevenu à l'alinéa 50a) et au paragraphe 94(2.1) du *Code*.

[273] Concernant les communications qui contrevenaient effectivement au *Code*, le Conseil a rendu trois ordonnances ou décisions, soit une ordonnance d'interdiction provisoire, une décision enjoignant à l'employeur d'offrir l'arbitrage exécutoire au syndicat pour régler les questions demeurées en suspens qui retardaient la conclusion de la convention collective et une interdiction de communiquer.

[274] Dans la demande de réexamen en instance, l'employeur contestait les conclusions du Conseil selon lesquelles les communications contrevenaient au *Code* et les trois ordonnances ou décisions rendues par le Conseil relativement à ces communications.

[275] This reconsideration panel issued its bottom line decision on February 2, 2005. These Reasons for decision are issued in support of that bottom line decision.

[276] This reconsideration panel upheld, for the reasons set out in this decision, the original panel's ultimate findings that the employer communications were impermissible and contrary to section 94(1)(a) of the *Code*.

[277] This panel concluded that the imposition of the remedial relief, including the communications ban, in relation to the first complaint, and the imposition of the order directing the employer to offer binding arbitration to the union, in relation to the third complaint, constituted errors in law or policy that cast serious doubt on the interpretation of the *Code*.

[278] This created a situation whereby there were valid findings that TELUS had committed certain violations of the *Code*, but there were no valid remedial orders in place to address these violations. The reconsideration panel carefully considered the appropriate course of action in all of the unique and complex circumstances of this particular matter. This panel was of the view that the appropriate action was to attempt to restore the balance between the parties as it existed at the time the violations were found to have occurred, while fashioning a remedy that adequately addressed the violations but allowed the parties to continue the process of free collective bargaining. Accordingly, this panel considered that it was appropriate to reinstate the terms of the interim cease and desist order, fashioned by the original panel and in place while the original panel heard and determined the merits of the third complaint, and which limited the communications of the employer with its bargaining unit employees.

[279] It was for these reasons that the reconsideration panel ordered that the terms of the January 17, 2004 interim cease and desist order, as amended to reflect the current situation, be reinstated and continued so that it will have full force and effect and will bind TELUS until the conditions set out in section 89 of the *Code* have been fulfilled.

[275] Le banc de révision a rendu sa décision sommaire le 2 février 2005. Les présents Motifs de décision ont pour but d'étoffer la décision sommaire.

[276] Le banc de révision a confirmé, pour les motifs énoncés dans la présente décision, les conclusions finales du banc initial selon lesquelles les communications de l'employeur étaient inacceptables et contrevenaient à l'alinéa 94(1)a) du *Code*.

[277] Le banc de révision a conclu que le redressement imposé, y compris l'interdiction de communiquer relativement à la première plainte, ainsi que l'ordonnance enjoignant à l'employeur d'offrir l'arbitrage exécutoire au syndicat relativement à la troisième plainte, constituaient des erreurs de droit ou de principe qui remettaient véritablement en question l'interprétation du *Code*.

[278] Il en a résulté une situation où, même s'il avait été établi à juste titre que TELUS avait contrevenu au *Code*, il n'y avait aucune ordonnance de redressement valide en place pour parer aux effets néfastes des violations. Le banc de révision s'est employé avec un soin attentif à déterminer le plan d'action qu'il convenait d'adopter, compte tenu de toutes les circonstances particulières et complexes de l'affaire. Le banc était d'avis que la solution résidait dans le rétablissement de l'équilibre qui existait entre les parties au moment des violations et la conception d'une mesure de redressement corrigeant les effets néfastes des violations tout en permettant aux parties de continuer le processus des libres négociations collectives. En conséquence, le banc de révision a jugé bon de rétablir les modalités de l'ordonnance d'interdiction provisoire façonnée par le banc initial, qui était en place pendant la période où le banc initial a examiné la troisième plainte sur le fond, et qui limitait les communications de l'employeur avec les employés de l'unité de négociation.

[279] C'est pour ces motifs que le banc de révision a ordonné que les modalités de l'ordonnance d'interdiction rendue le 17 janvier 2004, et modifiée ultérieurement pour tenir compte de la situation actuelle, soient rétablies et prorogées de manière à demeurer en vigueur et à lier TELUS jusqu'à ce que les conditions prévues à l'article 89 du *Code* aient été remplies.

ANNEX 1

ANNEXE 1

File Nos. 23742-C, 24160-C

IN THE MATTER OF THE

Canada Labour Code

- and -

Telecommunications Workers Union (TWU),
applicant union,

- and -

TELUS Communications Inc.,
respondent.

WHEREAS the Canada Industrial Relations Board has received a complaint from Telecommunications Workers Union (TWU or the union) pursuant to section 97(1) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* alleging that TELUS Communications Inc. (TELUS or the employer) has violated section 94(1)(a) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)*;

AND WHEREAS, the above stated complaint is presently under eliberation;

AND WHEREAS, the Board has presently received a further complaint of unfair labour practice from the TWU pursuant to sections 97(1) and 94(1)(a) of the *Code* alleging that TELUS has violated an oral undertaking made before the Board on November 21, 2003 stating that the employer would refrain from raising collective bargaining issues at any upcoming Team Telus Talks or Front Line Forums and would not answer questions in respect of such issues until the date of the Board's decision in this case;

AND WHEREAS, the parties have completed the conciliation process with respect to the negotiation of a first collective agreement, and have now embarked on a mediation process with a view to resolving their differences with respect to the negotiation of such an agreement;

AND WHEREAS, the TWU is presently conducting a strike vote of bargaining unit members which began January 5, 2004 and will end on or around January 26, 2004;

Dossiers n^{os} 23742-C et 24160-C

CONCERNANT LE

Code canadien du travail

- et -

Syndicat des travailleurs en télécommunications (STT),
syndiquat requérant,

- et -

TELUS Communications Inc.,
intimée.

ATTENDU QUE le Conseil canadien des relations industrielles a reçu du Syndicat des travailleurs en télécommunications (STT ou le syndicat) une plainte déposée en vertu du paragraphe 97(1) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)*, alléguant que TELUS Communications Inc. (TELUS ou l'employeur), a enfreint l'alinéa 94(1)a du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)*;

ATTENDU QUE la plainte susmentionnée est présentement en délibéré;

ATTENDU QUE le Conseil a reçu du STT une autre plainte de pratique déloyale de travail déposée en vertu du paragraphe 97(1) et de l'alinéa 94(1)a du *Code*, alléguant que TELUS a manqué à un engagement verbal pris devant le Conseil le 21 novembre 2003, selon lequel l'employeur devait s'abstenir de soulever des questions de négociation collective au cours de discussions de l'équipe Telus ou de forums de première ligne à venir et s'abstenir de répondre à des questions portant sur ces enjeux jusqu'à ce que le Conseil rende une décision dans la présente affaire;

ATTENDU QUE les parties ont achevé le processus de conciliation relativement à la négociation d'une première convention collective et qu'elles ont maintenant entrepris un processus de médiation en vue de résoudre leurs différends sur la négociation d'une telle convention;

ATTENDU QUE le STT tient, depuis le 5 janvier 2004, parmi les membres de l'unité de négociation, un vote de grève qui prendra fin le 26 janvier 2004 ou vers cette date;

AND WHEREAS, the conduct of a strike vote is a right of the union prior to its declaring or authorizing a strike as provided in section 87.3(1) of the *Code*;

AND WHEREAS, the TWU issued a communication to bargaining unit employees regarding the taking of a strike vote which includes a summary of the key items and major points of difference between the TWU's and TELUS' bargaining teams, which are to be the subject of strike vote meetings;

AND WHEREAS, TELUS issued a communication entitled "TELUS Responds with the Facts!" which purports to correct misinformation and inaccuracies contained in the union's communication to its members about the holding of a strike vote;

AND WHEREAS, the Board heard the parties' submissions by teleconference at an expedited hearing held on January 17, 2004 pursuant to section 19.1 of the *Canada Labour Code*, with regard to issuing an interim cease and desist order until the matter is heard on the merits on January 24 and 25, 2004;

AND WHEREAS, the TWU has established a *prima facie* case that "TELUS Responds with the Facts!" will likely interfere with the union's holding of a strike vote;

AND WHEREAS, on a balance of probabilities, allowing the employer to continue the broadcasting of "TELUS Responds with the Facts!", may cause serious and irreparable harm to the TWU's ability to conduct a strike vote that cannot be remedied before the Board can hear the merits of the complaint;

NOW, THEREFORE, it is hereby ordered by the Canada Industrial Relations Board that the employer cease and desist from distributing "TELUS Responds with the Facts!" to any bargaining unit employees;

AND FURTHERMORE, it is ordered that the employer remove any electronic or paper posting of "TELUS Responds with the Facts!" accessible to employees of the bargaining unit, whether on its Intranet, employees' internal email or in any other forum;

ATTENDU QUE la décision de tenir un vote de grève est un droit que le syndicat exerce avant de déclarer ou d'autoriser une grève, comme le prévoit le paragraphe 87.3(1) du *Code*;

ATTENDU QUE le STT a publié à l'intention des employés formant l'unité de négociation un avis concernant la tenue d'un vote de grève qui, notamment, résume les modalités clés et les points importants qui séparent les équipes de négociation du STT et de TELUS et qui doivent faire l'objet de rencontres au cours desquelles un vote de grève doit être tenu;

ATTENDU QUE TELUS a publié une note intitulée «TELUS rétablit les faits!» (traduction) qui prétend corriger les renseignements erronés et inexacts qui sont contenus dans l'avis que le syndicat a transmis à ses membres au sujet de la tenue d'un vote de grève;

ATTENDU QUE le Conseil a entendu les observations des parties par téléconférence lors d'une audience tenue de manière expéditive le 17 janvier 2004 conformément à l'article 19.1 du Code canadien du travail, en ce qui concerne la possibilité de rendre une ordonnance provisoire de ne pas faire jusqu'à ce que l'affaire soit entendue sur le fond les 24 et 25 janvier 2004;

ATTENDU QUE le STT a établi une preuve *prima facie* que «TELUS rétablit les faits!» constituera vraisemblablement une ingérence dans la tenue, par le syndicat, d'un vote de grève;

ATTENDU QUE, selon la prépondérance des probabilités, permettre à l'employeur de continuer à distribuer le document «TELUS rétablit les faits!» risque de causer, à la capacité du STT de tenir un vote de grève, un préjudice grave et irréparable auquel il ne pourra être remédié avant que le Conseil puisse se pencher sur le fond de la plainte;

EN CONSÉQUENCE, le Conseil canadien des relations industrielles ordonne par les présentes à l'employeur de cesser de distribuer «TELUS rétablit les faits!» aux employés faisant partie de l'unité de négociation;

DE PLUS, il ordonne à l'employeur de retirer toute version électronique ou imprimée de «TELUS rétablit les faits!» accessible aux employés de l'unité de négociation sur son site intranet, dans le courrier électronique interne des employés ou ailleurs;

AND FURTHERMORE, it is ordered that the employer refrain from any further written communications with employees of the bargaining unit concerning labour negotiations, the union's strike vote and labour relations issues, whether directly or otherwise;

AND FURTHERMORE, it is ordered that the employer refrain from holding any meetings with employees of the bargaining unit concerning labour negotiations, the union's strike vote and labour relations issues;

AND FURTHERMORE, it is ordered that the employer communicate this order, on its Intranet and by email, in a format accessible to all employees of the bargaining unit, and report to the Board, with copy to the TWU, no later than Monday January 19, 2004 of the means taken to post this order and enforce it within its management ranks.

THIS ORDER is effective from the time it is issued until Monday, January 26, 2004 at 11:59 p.m. or until such other date and/or time as the Board may order after hearing the parties on the merit of the union's application.

ISSUED at Ottawa, this 17th day of January 2004, by the Canada Industrial Relations Board.

(s) Michele A. Pineau
Vice-Chairperson

ANNEX 2

Our Files: 24220-C, 24375-C

Document No.: 199974

February 2, 2005

CIRB Letter Decision no. **1193**

BY TELECOPIER

Heenan Blaikie LLP
Lawyers
P.O. Box 185, Suite 2600
South Tower, Royal Bank Plaza
Toronto, Ontario

DE PLUS, il ordonne à l'employeur de s'abstenir de faire parvenir aux employés de l'unité de négociation, de manière directe ou autre, toute autre communication écrite concernant les négociations collectives, le vote de grève du syndicat et des questions de relations de travail;

DE PLUS, il ordonne à l'employeur de s'abstenir de tenir des rencontres avec les employés de l'unité de négociation concernant les négociations collectives, le vote de grève du syndicat et des questions de relations de travail;

DE PLUS, il ordonne à l'employeur de communiquer la présente ordonnance sur son site intranet et par courrier électronique dans un format accessible à tous les employés de l'unité de négociation, et de faire rapport au Conseil, avec copie au STT, au plus tard le lundi 19 janvier 2004, sur les moyens pris pour afficher la présente ordonnance et la faire respecter au sein de sa direction.

LA PRÉSENTE ORDONNANCE prend effet au moment où elle est rendue et demeure en vigueur jusqu'au lundi 26 janvier 2004 à 23 h 59 ou jusqu'à une autre date ou heure que le Conseil pourra préciser après avoir entendu les parties sur le fond de la demande présentée par le syndicat.

DONNÉE à Ottawa, ce 17^e jour de janvier 2004, par le Conseil canadien des relations industrielles.

(s) Michele A. Pineau
Vice-présidente

ANNEXE 2

Nos dossiers: 24220-C, 24375-C

N° du document: 199974

Le 2 février 2005

CCRI Décision-lettre n° **1193**

PAR TÉLÉCOPIEUR

Heenan Blaikie LLP
Avocats
C. P. 185, bureau 2600
Tour sud, Royal Bank Plaza
Toronto (Ontario)

M5J 2J4

Attention: Mr. Brian W. Burkett

Shortt, Moore & Arsenaault
Barristers & Solicitors
Suite 1210, 1140 West Pender Street
Vancouver, British Columbia
V6E 4G1

Attention: Mr. Morley D. Shortt, Q.C.

Dear Sirs:

In the matter of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* and an application for reconsideration filed pursuant to section 18 thereof by TELUS Communications Inc., applicant, and Telecommunications Workers Union (TWU), respondent. (24220-C)

In the matter of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* and an application for reconsideration filed pursuant to section 18 thereof by TELUS Communications Inc., applicant, and Telecommunications Workers Union (TWU), respondent. (24375-C)

A panel of the Board composed of Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Mr. Edmund E. Tobin and Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairpersons, has reviewed the present applications.

By application filed February 16, 2004 (Board file no. 24220-C), as amended April 29, 2004 (Board file no. 24375-C), TELUS Communications Inc. (TELUS or the applicant) applied pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*) for reconsideration of four decisions issued by the Board on January 17, 21, 26 and 28, 2004, and a subsequent decision issued by the Board on April 8, 2004.

The Board's January 17, 2004 decision, as amended on January 21, 2004 (Board file nos. 23742-C and 24160-C), imposed an interim cease and desist order on TELUS that placed restrictions on its communications with bargaining unit employees represented by the Telecommunications Workers Union (TWU or the respondent). The Board's January 26, 2004 oral decision extended this interim order until January 28,

M5J 2J4

À l'attention de: M^e Brian W. Burkett

Shortt, Moore & Arsenaault
Avocats
Bureau 1210, 1140, rue West Pender
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6E 4G1

À l'attention de: M^e Morley D. Shortt, c.r.

Concernant le *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* et une demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 dudit *Code* par TELUS Communications Inc., requérante, et le Syndicat des travailleurs en télécommunications (STT), intimé. (24220-C)

Concernant le *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* et une demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 dudit *Code* par TELUS Communications Inc., requérante, et le Syndicat des travailleurs en télécommunications (STT), intimé. (24375-C)

Maîtres,

Un banc du Conseil composé de M^e Douglas G. Ruck, c.r., et de M^{es} Edmund E. Tobin et Louise Fecteau, Vice-présidents, s'est penché sur les présentes demandes.

Au moyen d'une demande présentée le 16 février 2004 (dossier du Conseil n° 24220-C), modifiée le 29 avril 2004 (dossier du Conseil n° 24375-C), en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*), TELUS Communications Inc. (TELUS ou la requérante) demandait le réexamen de quatre décisions du Conseil rendues les 17, 21, 26 et 28 janvier 2004 et d'une décision subséquente rendue le 8 avril 2004.

La décision rendue le 17 janvier 2004 et modifiée le 21 janvier 2004 (dossiers du Conseil n^{os} 23742-C et 24160-C) imposait une ordonnance d'interdiction provisoire à TELUS afin de limiter ses communications avec les employés de l'unité de négociation représentée par le Syndicat des travailleurs en télécommunications (le STT ou l'intimé). La décision rendue de vive voix le 26 janvier 2004 prolongeait l'ordonnance provisoire

2004, the date set for the release of the Board's decision in relation to Board file no. 24160-C. On January 28, 2004, the Board issued *TELUS Communications Inc.*, January 28, 2004 (CIRB LD 1004), in relation to Board file no. 24160-C, in which it concluded that TELUS had contravened section 94(1)(a) of the *Code*. The Board ordered TELUS to offer binding arbitration to the TWU in order to settle their collective agreement. At the same time, the Board lifted the interim cease and desist order.

On April 8, 2004, the Board issued *TELUS Communications Inc.* (2004), as yet unreported CIRB decision no. 271. In relation to Board file no. 23742-C, the Board found that TELUS had contravened section 94(1)(a) of the *Code* and ordered, among other things, that TELUS "immediately cease communicating with bargaining unit employees on matters of employment and collective interest." In relation to Board file no. 24063-C, the Board dismissed the TWU's complaint regarding an alleged contravention by TELUS of sections 50(a) and 94(2.1) of the *Code*. In relation to Board file no. 24160-C, the Board provided reasons in support of its decision rendered on January 28, 2004 (CIRB LD 1004).

In its reconsideration application, TELUS requests that the Board exercise its reconsideration powers under section 18 of the *Code* to set aside the Board's January 17, 21, 26, 28 and April 8, 2004 decisions. The grounds in support of the reconsideration application vary depending upon the decision being reconsidered. They include allegations that, for example: (i) the Board committed errors of law and policy that cast serious doubt on the Board's interpretation of the *Code*; (ii) the Board failed to respect the rules of natural justice; (iii) the Board's conduct raised a reasonable apprehension of bias; and (iv) the Board erred in law by imposing a patently unreasonable remedy.

Following a thorough review of the extensive submissions of the parties, the Board is allowing, in part, the present reconsideration application, with reasons to follow. Specifically, this reconsideration panel:

1) upholds the ultimate findings in respect of the alleged contraventions of the *Code*, that form the

jusqu'au 28 janvier 2004, date prévue de la décision attendue dans le dossier du Conseil n° 24160-C. Le 28 janvier 2004, le Conseil a rendu sa décision dans l'affaire *TELUS Communications Inc.*, 28 janvier 2004 (CCRI LD 1004), relativement au dossier du Conseil n° 24160-C, en concluant que TELUS avait contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code*. Le Conseil a ordonné à TELUS d'offrir le recours à l'arbitrage exécutoire au STT pour conclure une convention collective et a levé par la même occasion l'ordonnance d'interdiction provisoire.

Le 8 avril 2004, le Conseil a rendu sa décision dans l'affaire *TELUS Communications Inc.* (2004), décision du CCRI n° 271, non encore rapportée. Relativement au dossier du Conseil n° 23742-C, il a conclu que TELUS avait contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code* et ordonné notamment que TELUS «cesse immédiatement de communiquer avec les employés membres de l'unité de négociation sur des questions d'emploi et d'intérêt collectif». En ce qui concerne le dossier du Conseil n° 24063-C, le Conseil a rejeté la plainte du STT concernant une prétendue violation de l'alinéa 50a) et du paragraphe 94(2.1) du *Code* par TELUS. Pour ce qui est du dossier du Conseil n° 24160-C, le Conseil a exposé les motifs de sa décision rendue le 28 janvier 2004 (CCRI LD 1004).

Dans sa demande de réexamen, TELUS demande au Conseil d'exercer ses pouvoirs de réexamen en vertu de l'article 18 du *Code* pour annuler les décisions rendues les 17, 21, 26 et 28 janvier et le 8 avril 2004. Les moyens invoqués au soutien de sa demande de réexamen varient en fonction de la décision en cause et englobent notamment les prétentions suivantes: (i) le Conseil a commis des erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil; (ii) le Conseil a omis de respecter les principes de justice naturelle; (iii) la conduite du Conseil suscite une crainte raisonnable de partialité; et (iv) le Conseil a commis une erreur de droit en imposant un redressement manifestement déraisonnable.

Après un examen attentif des observations détaillées des parties, le Conseil accueille en partie la demande de réexamen; les motifs de sa décision seront communiqués à une date ultérieure. Plus particulièrement, le banc de révision:

1) confirme les conclusions finales concernant les prétendues violations du *Code*, qui constituent l'objet

subject matter of Board file no. 23742-C, no. 24063-C and no. 24160-C;

2) annuls the remedial relief, both the declaration and orders, issued in relation to Board file no. 23742-C as imposed by the Board in its April 8, 2004 decision;

3) annuls the order directing TELUS to offer binding arbitration to the TWU that was issued in relation to Board file no. 24160-C; and

4) reinstates and continues the January 17, 2004 interim cease and desist order, as amended, so that it will have full force and effect and will bind TELUS until the conditions set out in section 89 of the *Code* have been fulfilled.

This is a unanimous decision of the Board signed on its behalf by,

(s) Douglas G. Ruck, Q.C.
Vice-Chairperson

des dossiers du Conseil n^{os} 23742-C, 24063-C et 24160-C;

2) annule le redressement imposé par le Conseil dans la décision du 8 avril 2004 - déclaration et ordonnances comprises - relativement au dossier du Conseil n° 23742-C;

3) annule l'ordonnance enjoignant à TELUS d'offrir le recours à l'arbitrage exécutoire au STT qui a été rendue relativement au dossier du Conseil n° 24160-C;

4) rétablit et proroge l'ordonnance d'interdiction du 17 janvier 2004, telle que modifiée, afin qu'elle demeure en vigueur et qu'elle lie TELUS jusqu'à ce que les conditions prévues à l'article 89 du *Code* aient été remplies.

Il s'agit d'une décision unanime du Conseil signée en son nom par

Traduction certifiée conforme Communications
Douglas G. Ruck, c.r.
Vice-président

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
I - Nature and Background of the Application	6
II - Position of the Parties	8
A - Interim Order	8
B - Binding Arbitration Decision	10
C - April Decision	12
III - Preliminary Objections	14
A - Timeliness	14
B - Breach of Contract and Estoppel	18
IV - Standard of Review and Reconsideration Powers	20
V - Issues	22
A - Interim Order	23
1 - Jurisdiction	23
2 - Freedom of Expression	26
B - Employer Communications	28
1 - Legal Test	30
2 - <i>Prima Facie</i> Case	40
C - Remedies	43
1 - Communications Ban	43
2 - Binding Arbitration	48
(a) <i>Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)</i>	48
(i) Rational Connection	53
(ii) Policy Consistency	58
(b) Natural Justice - Remedy	62
D - Natural Justice - General	66
E - Reasonable Apprehension of Bias	70
F - Retention of Jurisdiction	74
VI - Conclusion	76
Annex 1 - January 17, 2004 Interim Order	78
Annex 2 - Reconsideration panel's February 2, 2005 bottom line decision	80

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
I - Nature et contexte de la demande	6
II - Position des parties	8
A - Ordonnance provisoire	8
B - Décision imposant l'arbitrage exécutoire	10
C - Décision d'avril	12
III - Objections préliminaires	14
A - Respect des délais	14
B - Rupture de contrat et préclusion	18
IV - Norme d'examen et pouvoirs de réexamen	20
V - Questions en litige	22
A - Ordonnance provisoire	23
1 - Compétence	23
2 - Liberté d'expression	26
B - Communications de l'employeur	28
1 - Critère juridique	30
2 - Preuve à première vue	40
C - Redressements	43
1 - Interdiction de communiquer	43
2 - Arbitrage exécutoire	48
a) <i>Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)</i>	48
i) Lien logique	53
ii) Cohérence des principes	58
b) Justice naturelle - redressements	62
D - Justice naturelle - généralités	66
E - Crainte raisonnable de partialité	70
F - Déclaration de compétence	74
VI - Conclusion	76
Annexe 1 - Ordonnance provisoire en date du 17 janvier 2004	78
Annexe 2 - Décision sommaire du banc de révision en date du 2 février 2005	80

CASES CITED

591992BC Ltd., [2001] CIRB no. 140

Aardvark Express v. Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen of America, Local 938, judgment rendered from the bench, no. A-500-88, February 2, 1989 (F.C.A.)

ADM Agri-Industries Ltd., [2002] CIRB no. 206; and 95 CLRBR (2d) 140

Air Canada (1976), 18 di 66; and 77 CLLC 16,062 (CLRBR no. 70)

Air Canada, [2000] CIRB no. 96; and 73 CLRBR (2d) 235

Air Canada, [2001] CIRB no. 131

Arthur v. Canada (Attorney General), [2001] F.C.J. 1091 (F.C.A.) (QL)

Assn. of Clerical Office & Technical Workers of Nordair Ltd. v. Canada (Labour Relations Board), no. A-128-85, April 29, 1985 (F.C.A.)

Bank of Montreal (Bank and Cecil Streets Branch, Ottawa) (1985), 61 di 83; and 10 CLRBR (NS) 129 (CLRBR no. 518)

BCT.TELUS et al., [1999] CIRB no. 36; and 57 CLRBR (2d) 161

Bell Canada (1979), 30 di 112; and [1979] 2 Can LRBR 435 (CLRBR no. 192)

Bell Canada, [2001] CIRB no. 116

Brink's Canada Limited, [2002] CIRB no. 204

British Columbia Telephone Company (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; and 80 CLLC 16,008 (CLRBR no. 220)

Cairns (George) et al., [2000] CIRB no. 86

Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board), [1995] 1 S.C.R. 157

Canadian Broadcasting Corporation (1991), 86 di 92; and 92 CLLC 16,006 (CLRBR no. 897)

Canadian Broadcasting Corporation, [2003] CIRB no. 253; and 104 CLRBR (2d) 31

Canadian Imperial Bank of Commerce (1985), 60 di 19; 10 CLRBR (NS) 182; and 85 CLLC 16,021 (CLRBR no. 499)

Canadian Pacific Air Lines Limited (1985), 61 di 140; and 10 CLRBR (NS) 62 (CLRBR no. 520)

AFFAIRES CITÉES

591992BC Ltd., [2001] CCRI n° 140

Aardvark Express c. Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen of America, Local 938, jugement prononcé à l'audience, n° A-500-88, 2 février 1989 (C.A.F.)

ADM Agri-Industries Ltd., [2002] CCRI n° 206; et 95 CLRBR (2d) 140

Air Canada (1976), 18 di 66; et 77 CLLC 16,062 (CCRT n° 70)

Air Canada, [2000] CCRI n° 96; et 73 CLRBR (2d) 235

Air Canada, [2001] CCRI n° 131

Arthur c. Canada (Procureur général), [2001] A.C.F. 1091 (C.A.F.) (QL)

Assn. of Clerical Office & Technical Workers of Nordair Ltd. v. Canada (Labour Relations Board), dossier n° A-128-85, 29 avril 1985 (C.A.F.)

Association des employeurs maritimes, [2000] CCRI n° 74

Association des employeurs maritimes, [2000] CCRI n° 77; 62 CLRBR (2d) 1; et 2001 CLLC 220-001

Banque de commerce canadienne impériale (1985), 60 di 19; 10 CLRBR (NS) 182; et 85 CLLC 16,021 (CCRT n° 499)

Banque de Montréal (succursale des rues Bank et Cecil, Ottawa) (1985), 61 di 83; et 10 CLRBR (NS) 129 (CCRT n° 518)

BCT.TELUS et autres, [1999] CCRI n° 36; et 57 CLRBR (2d) 161

Bell Canada (1979), 30 di 112; et [1979] 2 Can LRBR 435 (CCRT n° 192)

Bell Canada, [2001] CCRI n° 116

Brink's Canada Limited, [2002] CCRI n° 204

British Columbia Telephone Company (1979), 38 di 124; [1980] 1 Can LRBR 340; et 80 CLLC 16,008 (CCRT n° 220)

Cairns (George) et autres, [2000] CCRI n° 86

Cargill Limitée, [2003] CCRI n° 215

Cargill Limitée, 14 février 2003 (CCRI LD 814)

Chandler c. Alberta Association of Architects, [1989] 2 R.C.S. 848

- Cargill Limited*, [2003] CIRB no. 215
- Cargill Limited*, February 14, 2003 (CIRB LD 814)
- Chandler v. Alberta Association of Architects*, [1989] 2 S.C.R. 848
- D.H.L. International Express Limited*, [2002] CIRB no. 159
- Duguay (Claude) et al.*, [2000] CIRB no. 62
- Eastern Provincial Airways Limited* (1983), 54 di 172; 5 CLRBR (NS) 368; and 84 CLLC 16,012 (CLRBR no. 448)
- Eastern Provincial Airways Limited v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 1 F.C. 732; (1983), 2 D.L.R. (4th) 597; and 50 N.R. 81 (F.C.A., no. A-783-83)
- Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 51 di 209; and 3 CLRBR (NS) 75 (CLRBR no. 419)
- Emerald Transport, Division of Emerald Agencies Inc.*, [2000] CIRB no. 91
- Hudema (Bill) et al.*, [2002] CIRB no. 154; and 92 CLRBR (2d) 24
- Maritime Employers Association*, [2000] CIRB no. 74
- Maritime Employers Association*, [2000] CIRB no. 77; 62 CLRBR (2d) 1; and 2001 CLLC 220-001
- Noranda Metal Industries*, no. 151/74, November 4, 1974 (BCLRBR)
- R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295
- R. v. Fisher*, No. M2406/04, November 9, 2004 (Ont. S.C.)
- R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484
- Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CIRB no. 32; and 2000 CLLC 220-017
- Rogers Radio (CJMX-FM)*, [2003] CIRB no. 227; and 106 CLRBR (2d) 282
- Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369
- S.G.T. 2000 Inc.*, [2000] CIRB no. 60; and 60 CLRBR (2d) 96
- Saskatchewan Wheat Pool* (1996), 101 di 127 (CLRBR no. 1167)
- Schembri (Mike) et al.* (1998), 106 di 68; 40 CLRBR (2d) 257; and 98 CLLC 220-040 (CLRBR no. 1221)
- Sécur Inc.*, [2001] CIRB no. 109
- Sedpex Inc.* (1988), 72 di 148 (CLRBR no. 667)
- Duguay (Claude) et autres*, [2000] CCRI n° 62
- Eastern Provincial Airways Limited* (1983), 54 di 172; 5 CLRBR (NS) 368; et 84 CLLC 16,012 (CCRT n° 448)
- Eastern Provincial Airways Limited c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 1 C.F. 732; (1983), 2 D.L.R. (4th) 597; et 50 N.R. 81 (C.A.F., dossier n° A-783-83)
- Eastern Provincial Airways Ltd.* (1983), 51 di 209; et 3 CLRBR (NS) 75 (CCRT n° 419)
- Emerald Transport, Division of Emerald Agencies Inc.*, [2000] CCRI n° 91
- Hudema (Bill) et autres*, [2002] CCRI n° 154; et 92 CLRBR (2d) 24
- Lignes aériennes Canadien Pacifique Limitée (Les)* (1985), 61 di 140; et 10 CLRBR (NS) 62 (CCRT n° 520)
- Noranda Metal Industries*, n° 151/74, 4 novembre 1974 (BCLRBR)
- R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295
- R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484
- R. v. Fisher*, dossier n° M2406/04, 9 novembre 2004 (C.S. Ont.)
- Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CCRI n° 32; et 2000 CLLC 220-017
- Rogers Radio (CJMX-FM)*, [2003] CCRI n° 227; et 106 CLRBR (2d) 282
- Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369
- S.G.T. 2000 Inc.*, [2000] CCRI n° 60; et 60 CLRBR (2d) 96
- Saskatchewan Wheat Pool* (1996), 101 di 127 (CCRT n° 1167)
- Schembri (Mike) et autres* (1998), 106 di 68; 40 CLRBR (2d) 257; et 98 CLLC 220-040 (CCRT n° 1221)
- Sécur Inc.*, [2001] CCRI n° 109
- Sedpex Inc.* (1988), 72 di 148 (CCRT n° 667)
- Société Radio-Canada* (1991), 86 di 92; et 92 CLLC 16,006 (CCRT n° 897)
- Société Radio-Canada*, 28 août 2002 (CCRI LD 718)
- Société Radio-Canada*, [2003] CCRI n° 253; et 104 CLRBR (2d) 31

Société Radio-Canada, August 28, 2002 (CIRB LD 718)

TELUS Advanced Communications et al., [2001] CIRB no. 108

TELUS Communications Inc., [2004] CIRB no. 271

TELUS Communications Inc., January 28, 2004 (CIRB LD 1004)

Telus Communications Inc. et al., [2001] CIRB no. 125

TELUS Corporation, [2000] CIRB no. 94; and 72 CLRBR (2d) 305

Transport Morneau Inc. et al., [2001] CIRB no. 113

Trentway-Wagar Inc., [2000] CIRB no. 57; 60 CLRBR (2d) 76; and 2000 CLLC 220-046

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, ss. 14, 14(a);15; 20; 44; 45(2); 46

Canada Labour Code, Part I, ss.12.01; 16(n), 16(m), 16(m.1), 16.1; 18; 19.1; 20; 36(1)(a); 50(a); 89; 94, 94(1)(a), 94(2)(c), 94(2.1); 99(1), 99(2); 114

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss.1; 2(b)

Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail), [1995] 1 R.C.S. 157

TELUS Advanced Communications et autres, [2001] CCRI n° 108

TELUS Communications Inc., [2004] CCRI n° 271

TELUS Communications Inc., 28 janvier 2004 (CCRI LD 1004)

Telus Communications Inc. et autres, [2001] CCRI n° 125

TELUS Corporation, [2000] CCRI n° 94; et 72 CLRBR (2d) 305

Transport Morneau Inc. et autres, [2001] CCRI n° 113

Transport Rapide International D.H.L. Ltée, [2002] CCIR n° 159

Trentway-Wagar Inc., [2000] CCRI n° 57; 60 CLRBR (2d) 76; et 2000 CLLC 220-046

LOIS CITÉES

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1; 2b)

Code canadien du travail, Partie I, art. 12.01; 16n), 16m), 16m.1), 16.1; 18; 19.1; 20; 36(1)a); 50a); 89; 94, 94(1)a), 94(2)c), 94(2.1); 99(1), 99(2); 114

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles, art. 14, 14a); 15; 20; 44; 45(2); 46