

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 7-05

Reasons for decision

International Association of Machinists and Aerospace Workers, Transportation District 140,
applicant,
and
Air Canada,
respondent.

CITED AS: Air Canada

Board File: 24968-C

Decision no. 335
 September 29, 2005

Application pursuant to section 93(2) of the *Canada Labour Code, Part I.*

Revocation of cease and desist order - Unlawful strike - Aeronautics - The union submits that the illegal activities of its members which prompted the employer's unlawful strike application and which resulted in the Board issuing a cease and desist order are now entirely resolved - Section 93(2) of the *Code* gives the Board the power to continue, modify or revoke an order made under section 91 or 92 - Orders issued pursuant to section 93 are drafted in such terms as the Board considers necessary and sufficient to meet the circumstances of the particular situation at hand - It is not unusual for such an order to specify that "it will remain in effect until the conditions of section 89 of the *Code* have been met, unless it is continued, modified or revoked pursuant to an application under section 93 of the *Code*" - As a general rule, cease and desist orders run their course and the Board is not called upon to modify or revoke them - Established Board jurisprudence recognizes the notion that a cease and desist order should not be punitive in nature - Board decisions also recognize the preventive role an order can play depending on the particular circumstances of each case - The main element to consider in determining what, if any, modifications should be made to an order or whether such order should be revoked is the promotion or maintenance of productive labour relations between the parties - The Board is persuaded by the arguments of the union that the granting of the application revoking the Board's order at this time

Motifs de décision

Association internationale des machinistes et des travailleurs et travailleuses de l'aérospatiale, district des transports 140,
requérante,
et
Air Canada,
intimée.

CITÉ: Air Canada

Dossier du Conseil: 24968-C

Décision n° 335
 le 29 septembre 2005

Demande présentée en vertu du paragraphe 93(2) du *Code canadien du travail, Partie I.*

Révocation d'une ordonnance d'interdiction - Grève illégale - Aéronautique - Le syndicat soutient que les différends qui sont à l'origine des activités illégales de ses membres relativement auxquelles l'employeur a présenté une demande de déclaration de grève illégale à l'issue de laquelle le Conseil a rendu une ordonnance d'interdiction ont tous été résolus - Le paragraphe 93(2) du *Code* accorde au Conseil le pouvoir de proroger, modifier ou révoquer une ordonnance rendue en vertu des articles 91 ou 92 - Les ordonnances fondées sur l'article 93 sont libellées dans les termes que le Conseil juge nécessaires et suffisants pour tenir compte des circonstances particulières en cause - Il n'est pas inhabituel d'indiquer que l'ordonnance «demeure en vigueur jusqu'à ce que les conditions prévues à l'article 89 soient remplies, à moins qu'elle soit prorogée, modifiée ou révoquée conformément à une demande présentée en vertu de l'article 93 du *Code*» - Règle générale, les ordonnances d'interdiction suivent leur cours et le Conseil n'est pas appelé à les modifier ni à les révoquer - La jurisprudence du Conseil reconnaît qu'une ordonnance d'interdiction ne devrait pas être de nature punitive - Les décisions du Conseil reconnaissent aussi le rôle préventif que peut jouer une ordonnance dans les circonstances particulières de chaque affaire - Le principal élément dont on doit tenir compte pour déterminer quelles modifications, le cas échéant, devraient être apportées à une ordonnance ou encore si cette ordonnance devrait être révoquée est la

(over eight months after the resolution of the issue giving rise to the order) is more likely to foster a productive labour relations climate between the parties than allowing the order to be in effect for another four years - The Board considered several factors - The order in question served its purpose and the issue that gave rise to the application seeking the order has been resolved for over eight months - There is no evidence of any contemplation of work stoppage and no evidence of possible sporadic outburst that requires preventative measures at this time - The Board's order is no longer necessary, as it has no further preventive or enforcement value - The Board stresses the importance of resolving labour-related issues that arise between the parties in accordance with and in respect of the collective agreement and the *Code* provisions, thereby avoiding the need for any Board orders - The Board grants the application and revokes its order.

The Board, composed of Mrs. Julie M. Durette, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(c) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*), examined the above-cited application.

In accordance with the provisions of section 16.1 of the *Code*, the Board is of the view that the parties' submissions and documents in support of their respective positions are sufficient to decide the matter without the requirement of an oral hearing.

I - Nature of Application

[1] This is an application filed on March 21, 2005, pursuant to section 93(2) of the *Code* by the International Association of Machinists and Aerospace Workers, Transportation District Lodge 140 (the IAM or the union) seeking an order revoking a Board order dated January 20, 2005, with respect to an unlawful strike application by Air Canada.

II - Facts and Background

[2] On January 19, 2005, Air Canada filed an application pursuant to section 91 of the *Code* seeking

nécessité de favoriser ou de maintenir des relations du travail constructives entre les parties - Le Conseil fait sien le point de vue du syndicat selon lequel la révocation de l'ordonnance du Conseil à ce stade-ci (plus de huit mois après le règlement du différend y ayant donné lieu) est davantage propice à instaurer des relations du travail constructives que son maintien pendant quatre autres années encore - Le Conseil a tenu compte de plusieurs facteurs - L'ordonnance en question a joué son rôle et le différend qui est à l'origine de la demande d'ordonnance est réglé depuis plus de huit mois - Rien n'indique qu'un arrêt de travail est envisagé ou que des débordements sporadiques nécessitant la prise de mesures préventives à ce stade-ci sont à prévoir - L'ordonnance du Conseil n'a plus sa raison d'être car elle ne possède aucune valeur additionnelle de prévention ou d'exécution - Le Conseil insiste auprès des parties sur l'importance de régler leurs différends en matière de relations du travail en respectant les dispositions de la convention collective et du *Code*, de manière à éviter la nécessité d'obtenir des ordonnances du Conseil - Le Conseil accueille la demande et révoque son ordonnance.

Le Conseil, composé de M^e Julie M. Durette, Vice-présidente, siégeant seule en vertu de l'alinéa 14(3)c) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*), a examiné la demande mentionnée ci-dessus.

Conformément aux dispositions de l'article 16.1 du *Code*, le Conseil estime que les observations et les documents présentés par les parties à l'appui de leurs positions respectives lui suffisent pour trancher l'affaire sans tenir d'audience.

I - Nature de la demande

[1] Il s'agit d'une demande présentée le 21 mars 2005 en vertu du paragraphe 93(2) du *Code* par l'Association internationale des machinistes et des travailleuses et travailleuses de l'aérospatiale, district des transports 140 (l'AIMTA ou le syndicat) en vue d'obtenir une ordonnance révoquant une ordonnance du Conseil en date du 20 janvier 2005, relativement à une demande de déclaration de grève illégale présentée par Air Canada.

II - Faits et contexte

[2] Le 19 janvier 2005, Air Canada a présenté une demande en vertu de l'article 91 du *Code* en vue

an unlawful strike declaration against the IAM and its members (station attendants assigned to ramp and baggage operations at the Toronto - Lester B. Pearson International Airport) in relation to a wildcat strike resulting from a time card issue. The Board heard the parties by teleconference on January 19, 2005, and rendered an oral order followed by a written order dated January 20, 2005. This order provides, in part, as follows:

NOW, THEREFORE, it is hereby ordered by the Canada Industrial Relations Board, pursuant to section 91 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)*, that the employees of Air Canada (Station Attendants assigned to ramp and baggage operations) represented by the respondent trade union, perform the duties of their employment and that these employees **cease and desist** from participating in any activities which constitute a strike as defined in section 3(1) of the *Code* and including:

- A) Station Attendants refusing to work;
- B) Station Attendants engaging in work slowdowns resulting in baggage delays;
- C) Station Attendants uniformly refusing overtime assignments;
- D) Station Attendants refusing overtime assignments for which they had previously confirmed their availability on overtime lists;
- E) Station Attendants not attending their regularly scheduled shift on the day following working compulsory overtime;
- F) Station Attendants calling in sick for shifts in unusual numbers;
- G) Station Attendants leaving work partway through shifts due to alleged sickness in unusual numbers;
- H) Station Attendants advising that they are sick and leaving the workplace after being instructed that they are required to work an overtime assignment; and
- I) Station Attendants "tagging" equipment for service when little or no service needs to be done on the equipment, thereby needlessly rendering equipment unavailable for use on the ramp.

NOW, THEREFORE, it is also ordered by the Board that the respondent trade union not declare, not authorize or not participate in any activities which constitute a strike as defined in section 3(1) of the *Code*;

FURTHER, the Board orders that Air Canada, post copies of this order at conspicuous locations in all its affected and

d'obtenir une déclaration de grève illégale contre l'AIMTA et ses membres (préposés d'escale affectés aux aires de trafic et aux bagages à l'Aéroport international Lester B. Pearson - Toronto) concernant une grève sauvage déclenchée relativement à une question de fiche de présence. Le Conseil a entendu les parties par téléconférence le 19 janvier 2005 et rendu une ordonnance de vive voix suivie d'une ordonnance écrite le 20 janvier 2005. L'ordonnance prévoit notamment ce qui suit:

EN CONSÉQUENCE, le Conseil canadien des relations industrielles ordonne par les présentes, aux termes de l'article 91 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)*, que les employés d'Air Canada (les préposés d'escale affectés aux aires de trafic et aux bagages) qui sont représentés par le syndicat intimé effectuent leur travail et qu'ils **s'abstiennent** de participer à toutes activités illégales qui constituent une grève illégale en vertu du paragraphe 3(1) du *Code*, y compris:

- A) les préposés d'escale qui refusent de travailler;
- B) les préposés d'escale qui se livrent à un ralentissement des activités entraînant des retards dans la manutention des bagages;
- C) les préposés d'escale qui refusent tous d'effectuer des heures supplémentaires;
- D) les préposés d'escale qui refusent d'effectuer les heures supplémentaires qu'ils avaient accepté préalablement en indiquant leur nom sur les listes d'heures supplémentaires;
- E) les préposés d'escale qui ne se présentent pas à leur quart de travail normal après avoir effectué des heures supplémentaires imposées la veille;
- F) les préposés d'escale qui téléphonent en nombre inhabituel pour aviser qu'ils sont malades;
- G) les préposés d'escale qui quittent le travail, en nombre inhabituel, en plein milieu de leur quart de travail parce qu'ils sont présumément malades;
- H) les préposés d'escale qui informent qu'ils sont malades et qui quittent les lieux de travail après avoir été avisés qu'ils doivent effectuer des heures supplémentaires;
- I) les préposés d'escale qui apposent des étiquettes «à réparer» sur l'équipement même si aucune réparation ou presque n'est requise, ce qui entraîne, sans raison valable, une réduction de l'équipement dans les aires de trafic.

EN CONSÉQUENCE, le Conseil ordonne également au syndicat requérant de ne pas déclarer ou autoriser toutes activités illégales qui constituent une grève illégale en vertu du paragraphe 3(1) du *Code* ou de ne pas y participer;

DE PLUS, le Conseil enjoint à Air Canada d'afficher des copies de la présente ordonnance dans des endroits bien en vue

necessary facilities where it can be read by its employees represented by the respondent trade union;

AND FURTHER, the Board orders that the respondent trade union advise its members of the contents of this order forthwith.

THIS ORDER is made pursuant to the provisions of section 91 of the *Code* and shall remain in full force and effect until the conditions of section 89 of the *Code* have been met, unless it is continued, modified or revoked pursuant to an application under section 93 of the *Code*.

[3] Air Canada's application at the time indicated that the parties were signatories to a collective agreement with an expiry date of June 30, 2006. The uncontested submissions in the present application indicate that the current collective agreement between the parties is in effect until July 1, 2009.

III - Position of Parties

A - The IAM

[4] The IAM submits that the illegal activities of its members, which prompted the Air Canada's unlawful strike application, are entirely resolved. To that end, it states the parties entered into an agreement on January 19, 2005, resolving all of the underlying issues that led to the illegal activities and that the IAM members involved in those activities that took place on January 19, 2005, ceased all illegal activities and there has been no further indication or evidence of another work stoppage.

[5] The IAM argues there is no useful labour relations purpose served in continuing the Board order where the issue in dispute has been resolved and there has been no similar unlawful activity associated with the matter in dispute. It reminds that the Board's objective in issuing a cease and desist order should not be punitive, but rather should seek to further sound labour relations. It maintains that the Board's January 20, 2005, order has accomplished this.

[6] Finally, the IAM argues the Board does not issue prospective orders forbidding a possible future illegal strike where there is no evidence that another work stoppage is imminent. It states that unlawful strike orders are usually only in effect for a short period of time except in exceptional circumstances and that there is no basis to conclude there will be a future illegal

dans tous ses locaux touchés et nécessaires où ses employés qui sont représentés par le syndicat intimé pourront en prendre connaissance;

ET DE PLUS, le Conseil ordonne que le syndicat requérant avise ses membres immédiatement du contenu de cette ordonnance.

CETTE ORDONNANCE, faite en vertu de l'article 91 du *Code*, demeurera en vigueur jusqu'à ce que les conditions de l'article 89 du *Code* aient été satisfaites à moins qu'elle ne soit continuée, modifiée ou révoquée en vertu d'une demande aux termes de l'article 93 du *Code*.

[3] La demande d'Air Canada indiquait à l'époque que les parties étaient liées par une convention collective arrivant à échéance le 30 juin 2006. Selon les observations non contestées des parties, la convention collective actuellement en vigueur arrive à échéance le 1^{er} juillet 2009.

III - Position des parties

A - L'AIMTA

[4] L'AIMTA soutient que les différends qui sont à l'origine des activités illégales de ses membres relativement auxquelles Air Canada a demandé une déclaration de grève illégale ont tous été résolus. À cet égard, le syndicat déclare que les parties ont conclu une entente, le 19 janvier 2005, réglant toutes les questions qui ont mené aux mesures illégales, que les membres ayant pris part aux activités du 19 janvier 2005 ont mis fin à toutes leurs activités illégales et qu'il n'existe aucun indice ni aucune preuve d'un nouvel arrêt de travail.

[5] L'AIMTA affirme que la prorogation de l'ordonnance du Conseil ne permettrait de réaliser aucun objectif valable lié aux relations du travail, puisque le différend a été résolu et qu'il n'y a eu aucune activité illégale analogue reliée à l'affaire en litige. Le syndicat rappelle que l'objectif d'une ordonnance d'interdiction du Conseil ne devrait pas être de punir mais bien favoriser des relations de travail harmonieuses. Il soutient que l'ordonnance en date du 20 janvier 2005 a atteint cet objectif.

[6] En dernier lieu, l'AIMTA fait valoir que le Conseil ne rend pas d'ordonnances prospectives interdisant une éventuelle grève illégale future lorsque rien ne laisse présager qu'un nouvel arrêt de travail est imminent. Le syndicat mentionne que les ordonnances d'interdiction de grèves illégales ne s'appliquent généralement que pour une courte période, sauf circonstances

strike. It underlines the fact that in the case at hand, the union will not acquire the right to strike for another four years or until 2009.

B - Air Canada

[7] Air Canada opposes the union's application. It states that the IAM and its members deliberately disregarded the provisions of the collective agreement and of the *Code*, as well as Air Canada's advanced warnings, during the days prior to engaging in a four-hour illegal wildcat strike on January 19, 2005, at Canada's largest and busiest airport. It submits that the effects of this wildcat strike were both severe and disruptive to its operations with resulting financial costs of close to 4 million dollars, without counting the damage to Air Canada's reputation and customer loyalty. It submits that for operational, financial and public relations reasons it had no alternative but to negotiate with and accede to the union's and its members' demands even prior to the Board's cease and desist order being issued.

[8] Air Canada argues that the existence of the Board's order, directed specifically at employees, acts as a preventive measure and serves as a useful deterrent to the union and its members contemplating engaging in illegal strike activity, whether that activity is encouraged by the union or not. It submits that the IAM's conduct and the conduct of its members requires that the order stay in place for the duration of its stated term, which merely coincides with the time the union and its members are precluded from engaging in illegal activities under the terms of the collective agreement and the *Code*.

IV - Analysis and Decision

[9] Section 93(2) of the *Code* gives the Board the power to continue, modify or revoke an order made under section 91 or 92 of the *Code*:

93.(2) Where the Board makes an order under section 91 or 92, the Board may, from time to time on application by the employer or trade union that requested the order or any employer, trade union, employee or other person affected thereby, notice of which application has been given to the parties named in the order, by supplementary order,

exceptionnelles, et que rien ne permet de conclure qu'il y aura une grève illégale dans le futur. Il insiste sur le fait que, dans la présente affaire, le syndicat n'acquerra le droit de grève que dans quatre ans, soit en 2009.

B - Air Canada

[7] Air Canada s'oppose à la demande du syndicat. À son point de vue, l'AIMTA et ses membres ont délibérément fait fi des dispositions de la convention collective et du *Code*, de même que des mises en garde préalables faites par Air Canada dans les quelques jours qui ont précédé le déclenchement, le 19 janvier 2005, d'une grève sauvage d'une durée de quatre heures à l'aéroport le plus important et le plus achalandé du Canada. Cet arrêt de travail a considérablement perturbé les activités d'Air Canada, ayant entraîné des coûts de près de quatre millions de dollars, et cela, sans parler du tort causé à la réputation du transporteur et de la perte de clientèle. Pour des raisons de nature opérationnelle, financière et de relations publiques, Air Canada affirme avoir été contraint de négocier avec le syndicat et ses membres et d'accéder à leurs demandes avant même que le Conseil rende l'ordonnance d'interdiction.

[8] Air Canada soutient que l'existence de l'ordonnance du Conseil, qui vise expressément les employés, fait office de mesure préventive et constitue un moyen suffisant pour dissuader le syndicat et ses membres d'envisager d'autres mesures de grève illégales, que ces mesures soient encouragées ou non par le syndicat. La conduite de l'AIMTA et de ses membres nécessite le maintien de l'ordonnance pour la durée de la période prévue, laquelle coïncide simplement avec la période pendant laquelle il est interdit au syndicat et à ses membres de se livrer à des activités illégales en vertu de la convention collective et du *Code*.

IV - Analyse et décision

[9] Le paragraphe 93(2) du *Code* accorde au Conseil le pouvoir de proroger, modifier ou révoquer une ordonnance rendue en vertu des articles 91 ou 92 du *Code*:

93.(2) À la demande de l'employeur ou du syndicat qui était le demandeur dans le cas visé à l'article 91 ou 92 ou des autres intéressés - notamment employeurs, syndicats ou employés - et à condition qu'un avis de présentation de la demande ait été donné aux parties nommées dans l'ordonnance, le Conseil peut, par une ordonnance supplémentaire:

(a) continue the order, with or without modification, for such period as is stated in the supplementary order; or

(b) revoke the order.

[10] Orders issued pursuant to section 93 of the *Code* are drafted in such terms as the Board considers necessary and sufficient to meet the circumstances of the particular situation at hand. It is not unusual for such an order to specify that “it will remain in effect until the conditions of section 89 of the *Code* have been met, unless it is continued, modified or revoked pursuant to an application under section 93 of the *Code*.” In fact this is standard language found in such orders. As a general rule, cease and desist orders run their course and the Board is not called upon to modify or revoke them. This explains why the Board has seldom, if ever, been required to deal with contested applications under section 93(2) of the *Code*.

[11] In *Canadian National Railway Company*, July 23, 1991 (LD 913), like in the present matter, the Board was seized of an application requesting the revocation of a cease and desist order. This was an unusual matter, in that the employer was the party seeking the revocation of the cease and desist order it had requested and obtained from the Board some 20 months earlier.

In its reasons when the said order was issued, the Board found that one of the main causes for the illegal action by the employees was their concern that the impact of a yard productivity study which the employer was engaging in at that time would eliminate a longstanding practice of allowing employees to quit when they were finished their assigned daily task. The employees were still paid their eight hours pay even if they only worked 4 or 5 hours.

Since the issuance of the aforesaid order, there has been more rumblings of discontent at the Vancouver Terminal and, although the Board's order was complied with in principle, there have been several indications that all is still not well in the relationship between CN and its Vancouver Terminal employees who are represented by the Brotherhood of Locomotive Engineers (BLE) and the United Transportation Union (UTU). In April 1991, the Board expressed its concern that the employees were still reacting to the elimination of their quit. ...

Further signs of turmoil at the Vancouver Terminals came by way of a complaint from the BLE (Board file 745-3863) wherein the union alleged that CN was engaged in a campaign of excessive discipline against its members, many of whom were on the verge of losing their jobs under the current accumulative demerit point system. In response to this complaint, which the Board took as a sign that the problems at

a) soit proroger la première, pour la période précisée, sous une forme modifiée s'il y a lieu;

b) soit la révoquer.

[10] Les ordonnances fondées sur l'article 93 du *Code* sont libellées dans les termes que le Conseil juge nécessaires et suffisants pour tenir compte des circonstances particulières en cause. Il n'est pas inhabituel d'indiquer que l'ordonnance «demeure en vigueur jusqu'à ce que les conditions prévues à l'article 89 soient remplies, à moins qu'elle soit prorogée, modifiée ou révoquée conformément à une demande présentée en vertu de l'article 93 du *Code*». C'est en fait le libellé qu'on retrouve généralement dans ce genre d'ordonnance. Règle générale, les ordonnances d'interdiction suivent leur cours et le Conseil n'est pas appelé à les modifier ni à les révoquer. Voilà pourquoi le Conseil n'a que rarement, voire jamais, été amené à statuer sur des demandes présentées en vertu du paragraphe 93(2) du *Code* qui sont contestées.

[11] Dans *Canadian National Railway Company*, 23 juillet 1991 (LD 913), comme dans l'affaire qui nous occupe, le Conseil était saisi d'une demande de révocation d'une ordonnance d'interdiction. Il s'agissait d'une affaire inhabituelle, en ce que c'était l'employeur qui cherchait à faire révoquer l'ordonnance qu'il avait lui-même demandée et obtenue une vingtaine de mois plus tôt.

Lorsque l'ordonnance a été rendue, le Conseil a indiqué dans ses motifs que l'activité illégale des employés résultait principalement du fait qu'ils craignaient qu'une étude sur la productivité qui était alors en cours à la gare entraîne l'abolition d'une pratique de longue date, soit autoriser les employés à quitter le travail dès qu'ils avaient accompli leurs tâches quotidiennes. Les employés continuaient d'être rémunérés pour huit heures de travail même s'ils n'en avaient travaillé que quatre ou cinq.

Depuis que l'ordonnance a été rendue, le mécontentement continue de s'intensifier au terminal de Vancouver; quoique l'ordonnance du Conseil ait été respectée en principe, plusieurs indices donnent à penser que tout ne va pas pour le mieux entre le CN et les employés du terminal de Vancouver représentés par la Fraternité des ingénieurs de locomotives (FIO) et les Travailleurs unis des transports (TUT). En avril 1991, le Conseil a indiqué qu'il était soucieux du fait que les employés continuaient de réagir à l'abolition de la pratique leur permettant de quitter le travail plus tôt. ...

D'autres indices qu'il y a encore de l'agitation aux terminaux de Vancouver nous ont été donnés par une plainte de la FIO (dossier du Conseil n° 745-3863) dans laquelle le syndicat alléguait que le CN avait amorcé une campagne de mesures disciplinaires excessives contre ses membres, parmi lesquels un grand nombre étaient sur le point de perdre leur emploi en vertu du régime actuel de points de démérite cumulatifs. En réponse

the terminal could again boil over in the form of illegal work stoppages, the Board assigned Mr. Phil Kirkland, its Vancouver Regional Director, to do some troubleshooting. Mr. Kirkland has been involved in this work now for several months.

It was against that background that the Board received this application from CN to revoke the now longstanding unlawful strike order of November 29, 1989 and, it must be said immediately that we are pleased to see the spirit in which the application was made. This is an encouraging sign that there has been an improvement in communications between the representative parties at the Greater Vancouver Terminal. In taking this step the employer is clearly extending a hand to both unions and to their members. Hopefully, the absence of a Board order hanging over the heads of the employees will go a long way to easing the tensions between them and their supervisors. With patience and perseverance, the parties may be able to re-establish lines of trust and repair a relationship which has been severely strained by the implementation of the productivity initiatives and the corresponding negative reaction of the employees.

... We take this as an indication that it [the employer] is willing to put the past behind it and that it has confidence in the employees to perform their duties in a safe and productive manner, which in the opinion of the Board, are not incompatible. We trust that employees will respond in a positive way.

The order of November 29, 1989 is hereby revoked.

(pages 2-3)

[12] In a more general way, the Board has, in various decisions, reviewed the general purpose and objective behind sections 91, 92 and 93 of the *Code*. In *Vidéotron Télécom Ltée*, [2002] CIRB no. 190; and 100 CLRBR (2d) 1, the Board citing passages from its decision in *Saskatchewan Wheat Pool* (1994), 93 di 201; and 94 CLLC 16,060 (CLRB no. 1055), has stated:

[70] Section 93(1) of the *Code* states that an order made under section 92 must be in such terms as the Board considers necessary and sufficient to meet the circumstances of the case:

...

[71] The Board, in *Saskatchewan Wheat Pool* (1994), 93 di 201; et 94 CLLC 16,060 (CLRB no. 1055), considered its discretionary power when issuing orders under sections 91, 92, and 93 of the *Code*, and concluded that any orders under these sections should be made with a view to foster sound labour relations:

“The apparent rigidity of the *Code* provisions which proscribe unlawful strikes is substantially softened by the Board’s discretionary power to issue appropriate orders.

à cette plainte, considérée comme un indice que la situation était à nouveau susceptible de dégénérer en arrêts de travail illégaux au terminal, le Conseil a confié à M. Phil Kirkland, directeur régional de Vancouver, le mandat de venir en aide aux parties. Il s’agit de cette tâche depuis plusieurs mois déjà.

C’est dans ce contexte que le Conseil a reçu la demande du CN visant à révoquer l’ordonnance d’interdiction de grève illégale du 29 novembre 1989, qui est maintenant en vigueur depuis plusieurs années; avant d’aller plus loin, nous sommes heureux de constater dans quel esprit elle a été présentée. Nous considérons que c’est un indice que les communications entre les parties concernées se sont améliorées au terminal de la région de Vancouver. Par cette mesure, l’employeur tend certainement la main aux deux syndicats et à leurs membres. Nous espérons que la révocation de l’ordonnance du Conseil qui pesait sur les employés contribuera dans une large mesure à atténuer les conflits avec leurs superviseurs. À force de patience et de persévérance, les parties réussiront peut-être à renouer des liens de confiance et à colmater une relation qui a été gravement compromise par les mesures visant à accroître la productivité et la réaction négative des employés.

... Nous y voyons un indice qu’il [l’employeur] est disposé à tourner la page et qu’il est confiant que les employés accompliront leurs tâches de façon sûre et productive, ce qui, de l’avis du Conseil, n’est pas incompatible. Nous sommes confiants que les employés réagiront de manière positive.

L’ordonnance du 29 novembre 1989 est par les présentes révoquée.

(pages 2-3; traduction)

[12] De façon plus générale, le Conseil s’est penché, dans diverses décisions, sur le but et l’objectif général des articles 91, 92 et 93 du *Code*. Dans *Vidéotron Télécom Ltée*, [2002] CCRI n° 190; et 100 CLRBR (2d) 1, le Conseil, après avoir cité des passages de sa décision dans *Saskatchewan Wheat Pool* (1994), 93 di 201; et 94 CLLC 16,060 (CCRT n° 1055), déclare ceci:

[70] Au paragraphe 93(1) du *Code*, il est précisé que les ordonnances rendues par le Conseil en vertu de l’article 92 doivent renfermer les dispositions que le Conseil juge indiquées pour tenir compte des circonstances de l’affaire:

...

[71] Dans *Saskatchewan Wheat Pool* (1994), 93 di 201; et 94 CLLC 16,060 (CCRT n° 1055), le Conseil a examiné la latitude dont il dispose pour rendre des ordonnances fondées sur les articles 91, 92, et 93 du *Code*, et il a conclu que toute ordonnance rendue en vertu de ces dispositions doit avoir pour but de favoriser des relations de travail harmonieuses:

«La rigidité apparente des dispositions du *Code* qui interdisent les grèves illégales est considérablement atténuée par le pouvoir discrétionnaire qu’a le Conseil de rendre les ordonnances qu’il juge appropriées.

Since its inception, the Board has exercised its power to issue orders pursuant to sections 91, 92 and 93 as a tool to foster orderly labour relations rather than as a punitive measure: see *Newfoundland Steamships Limited* (1974), 7 di 8; [1975] 2 Can LRBR 275; and 75 CLLC 16,147 (CLRB no. 36), at pages 9; 276; and 1147; and *Canadian National Railway Company* (1989), 79 di 82; and 90 CLLC 16,010 (CLRB no. 770).

The Board views this power as a further weapon in its arsenal which it will wield to assist the parties in voluntarily concluding collective agreements or settling work stoppages in an orderly manner during the term of the collective agreement. Consequently, even if unlawful conduct has occurred, the Board has the discretion to determine whether or not it is appropriate, in the circumstances of a case, to issue a declaration or direction.

‘... Everything depends on the higher interest to be satisfied in given circumstances: these higher interests may be summarized very simply. They involve creating or helping to create the factual situation most likely to promote healthy and orderly labour relations. In order to accomplish this, the Board believes that in cases of unlawful work stoppages which are the result of disturbances in the relations between the parties, it is important to identify the cause in order to determine the remedy. This is what it has instructed its public officers to do in their meetings with the parties before the public hearing. In the foregoing, we mentioned the success of this policy and of the practice followed. However, even in the event that the Board’s officer fails, it may happen that the Board will conclude after a public hearing that it may take the same action either by issuing an order containing specific directives conducive to remedying the cause of the disturbance or by refusing to issue an order.’”

(pages 22-23; and 14,501)

[13] Established Board jurisprudence recognizes the notion that a cease and desist order should not be punitive in nature. In *Canadian National Railway Company* (1989), 79 di 82; and 90 CLLC 16,010 (CLRB no. 770), decision reversed by the Federal Court of Appeal in *Garry Lloyd Ager v. Canada Labour Relations Board*, no. A-7-90, October 1, 1990, (with respect to an unrelated issue of natural justice), the Board stated:

What is the Board’s role and policies in respect to unlawful strikes and lockouts? First and foremost, the Board sees its role as not being punitive, rather it sees itself as a forum for the furtherance of sound labour relations. When seeking compliance with section 89, the Board seeks labour relations solutions to labour relations problems. It is to this end that the Board more often than not refuses to issue a declaration of an unlawful strike in circumstances where the unlawful activities have ceased prior to the Board arriving on the scene. In the same vein, the Board often accepts the solutions worked out by the parties and issues a consent order just as it did in this case... These consent orders are designed to bring the unlawful activities to an end without assigning liability to the bargaining

Depuis sa création, le Conseil a exercé son pouvoir de rendre des ordonnances en application des articles 91, 92 et 93 comme un moyen de favoriser de saines relations de travail plutôt que comme un moyen punitif: voir *Newfoundland Steamships Limited* (1974), 7 di 8; [1975] 2 Can LRBR 275; et 75 CLLC 16,147 (CCRT n° 36), pages 9; 276; et 1147; et *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* (1989), 79 di 82; et 90 CLLC 16,010 (CCRT n° 770).

Selon le Conseil, ce pouvoir est l’un des moyens dont il dispose pour encourager les parties à conclure volontairement une convention collective ou pour régler de manière ordonnée les arrêts de travail qui surviennent pendant la durée d’application d’une convention collective. Par conséquent, même s’il y a eu illégalité, le Conseil peut exercer son pouvoir discrétionnaire afin de décider s’il y est indiqué ou non, dans les circonstances, de faire une déclaration ou de rendre une ordonnance.

«... Tout dépendra des intérêts supérieurs à satisfaire dans des circonstances données: ces intérêts supérieurs peuvent se résumer en mots très simples. Il s’agit de créer ou d’aider à créer une situation de faits la plus susceptible de favoriser des relations ouvrières saines et ordonnées. Pour ce faire, ce Conseil croit qu’il peut se produire des circonstances où un arrêt de travail illégal est la conséquence d’une perturbation dans les relations entre les parties dont il importera d’identifier la cause pour y trouver remède. C’est ce qu’il a instruit ses agents de faire dans des rencontres avec les parties avant l’audience publique. On a évoqué ci-haut le succès de cette politique et de la pratique suivie. Mais même en cas d’échec de l’agent du Conseil, il se peut que ce dernier, suite à une audience publique, en arrive à la conclusion qu’il peut agir dans le même sens, soit en assortissant une ordonnance de directives précises tendant à corriger la cause de la perturbation, soit en refusant de faire émaner une ordonnance.»»

(pages 22-23; et 14,501)

[13] La jurisprudence du Conseil reconnaît qu’une ordonnance d’interdiction ne devrait pas être de nature punitive. Dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* (1989), 79 di 82; et 90 CLLC 16,010 (CCRT n° 770), décision infirmée par la Cour d’appel fédérale dans *Garry Lloyd Ager c. Conseil canadien des relations du travail*, n° A-7-90, 1 octobre 1990, relativement à une question de justice naturelle (sans rapport avec l’affaire en instance), le Conseil a déclaré ce qui suit:

Quel est le rôle et quelles sont les politiques du Conseil en ce qui concerne les grèves et les lock-out illégaux? Le Conseil estime d’abord et avant tout que son rôle n’est pas de punir, mais plutôt d’encourager de bonnes relations de travail. Lorsqu’il veille à faire respecter l’article 89, le Conseil cherche à résoudre les problèmes de relations de travail à l’aide de mesures qui tiennent compte de considérations relatives aux relations de travail. C’est la raison pour laquelle il refuse généralement de faire une déclaration de grève illégale dans les cas où les activités illégales ont cessé avant qu’il n’intervienne. De la même façon, le Conseil retient souvent les solutions trouvées par les parties et rend une ordonnance de consentement, comme il l’a fait en l’espèce... Ces ordonnances

agent or to the employees in the bargaining unit thereby avoiding recourse to criminal or civil sanctions. ...

(pages 87; and 14,105; see also *Westnav Container Services Ltd.*, [2000] CIRB no.55)

[14] However, Board decisions also recognize the preventive role an order can play depending on the particular circumstances of each case. In *Air Canada* (1984), 59 di 67; and 8 CLRBR (NS) 397 (CLRBR no. 490), decision upheld by the Federal Court of Appeal in *Canadian Air Line Employees Association v. Air Canada et al.*, judgment rendered from the bench, no. A-1447-84, February 20, 1986, the Board stated:

Why then did the Board decide to issue an order? The overtime ban had been lifted on the first day of the Board hearing that part of the unlawful strike was over. CALEA's involvement in the refusals to accept acting assignments was clearly not a deliberate transgression outside the *Code*. The union was obviously acting upon what it sincerely believed were its rights. At first blush, those appear to be the criteria for not issuing an order; however, there are two underlying reasons that persuaded us that an order and reasons are appropriate in these circumstances. Both came from the union's own submissions.

First, throughout these proceedings, the words "anger and hostility" became embedded in everyone's minds. The terms were used, not to describe the mood of an isolated group of members, it was all of the membership and all of the union's local officers from coast to coast. Given that the Air Canada-CALEA negotiations are stumbling down a very rocky road, we can foresee a likelihood of sporadic outbursts of frustration. In those circumstances, we have decided that an order at this time would go a long way to fostering some semblance of order through the predictably difficult sessions of collective bargaining ahead.

(pages 85; and 415-416)

[15] What can be concluded from a review of the above jurisprudence is that the main element to consider in determining what, if any, modifications should be made to an order or whether such order should be revoked is the promotion or maintenance of productive labour relations between the parties. Consequently, the Board has to determine whether the position advanced by the union or the one by the employer will most promote sound labour relations, given the circumstances of the present matter.

sont destinées à mettre fin aux activités illégales sans imputer la responsabilité à l'agent négociateur ou aux employés membres de l'unité de négociation, évitant ainsi de recourir à des sanctions pénales ou civiles. ...

(pages 87; et 14,105; voir aussi *Westnav Container Services Ltd.*, [2000] CCRI n° 55)

[14] Par ailleurs, les décisions du Conseil reconnaissent aussi le rôle préventif que peut jouer une ordonnance dans les circonstances particulières de chaque affaire. Dans *Air Canada* (1984), 59 di 67; et 8 CLRBR (NS) 397 (CCRT n° 490), décision confirmée par la Cour d'appel fédérale dans *Association canadienne des employés du transport aérien c. Air Canada et autre*, jugement prononcé à l'audience, n° A-1447-84, 20 février 1986, le Conseil fait observer ceci:

Pourquoi, dans ces circonstances, le Conseil a-t-il décidé de rendre une ordonnance? Les employés avaient cessé de refuser de faire des heures supplémentaires la première journée de l'audience du Conseil, et cette partie de la grève illégale était donc terminée. La participation de l'ACETA aux refus d'accepter des affectations intérimaires n'était clairement pas une violation délibérée du *Code*. Le syndicat exerçait, de toute évidence, ce qu'il croyait sincèrement être ses droits. À première vue, il semble que nous ne devrions pas rendre d'ordonnance; toutefois, nous avons conclu qu'une ordonnance et des motifs s'imposaient en l'espèce, pour des raisons profondes qui découlent toutes deux des propres arguments du syndicat.

D'abord, les termes «colère et hostilité» se sont ancrés dans l'esprit de toutes les personnes concernées. Ces termes ont été utilisés, non pour décrire le sentiment d'un groupe isolé de membres, mais celui de tous les membres et de tous les dirigeants de section locale du syndicat à travers le pays. Étant donné que les négociations entre Air Canada et l'ACETA sont semées d'embûches, nous croyons qu'il y aura selon toute probabilité des flambées sporadiques de frustration. Par conséquent, nous avons décidé qu'une ordonnance en ce moment ferait beaucoup pour établir un semblant d'ordre pendant les sessions vraisemblablement houleuses de négociation collective qui attendent les parties.

(pages 85; et 415-416)

[15] Il ressort de l'examen de la jurisprudence précitée que le principal élément dont on doit tenir compte pour déterminer quelles modifications, le cas échéant, devraient être apportées à une ordonnance ou encore si cette ordonnance devrait être révoquée est la nécessité de favoriser ou de maintenir des relations du travail constructives entre les parties. Il s'ensuit que le Conseil doit déterminer si c'est la position défendue par le syndicat ou celle de l'employeur qui favorisera le mieux des relations de travail harmonieuses compte tenu des circonstances de l'espèce.

[16] Both the union and Air Canada make valid arguments to support their respective positions. When weighting those respective positions against the objective of maintaining sound labour relations, the Board is persuaded by the arguments of the union that the granting of the application revoking the Board's order at this time (over eight months after the resolution of the issue giving rise to the order) is more likely to foster a productive labour relations climate between the parties than allowing the order to be in effect for another four years.

[17] In arriving at this conclusion, the Board considered the following factors:

- the order in question served its purpose and the issue (time cards) that gave rise to the application by Air Canada seeking the order has now been resolved for over eight months;

- there is no evidence of any contemplation of work stoppage and no evidence of possible sporadic outburst that requires preventative measures at this time. The Board is not convinced, as argued by Air Canada, that the present application in itself is an indication that the union or its members are considering engaging in any unlawful activities;

- given that the collective agreement between the parties is in effect until June 1, 2009 and that it contains a clause forbidding illegal job action, the Board's order is no longer necessary, as it has no further preventive or enforcement value. Indeed, as the merits of each incident of an illegal strike must be determined according to the circumstances at the time it occurs, even if the union or its members were to engage once again in illegal strike activities, there is little likelihood that Air Canada would be in a position to invoke or enforce the contents of the order under review without having to argue its merits.

[18] The Board nonetheless can only stress for all concerned, the importance of resolving labour-related issues that arise between the parties in accordance with and in respect of the collective agreement and *Code* provisions, thereby avoiding the need for any Board orders.

[16] Le syndicat et Air Canada ont tous deux avancé des arguments valables à l'appui de leurs positions respectives. En confrontant ces positions à la nécessité de favoriser des relations de travail harmonieuses, le Conseil fait sien le point de vue du syndicat selon lequel la révocation de l'ordonnance du Conseil à ce stade-ci (plus de huit mois après le règlement du différend y ayant donné lieu) est davantage propice à instaurer des relations du travail constructives que son maintien pendant quatre autres années encore.

[17] Pour en arriver à cette conclusion, le Conseil a tenu compte des facteurs suivants:

- l'ordonnance en question a joué son rôle et le différend (les fiches de présence) qui est à l'origine de la demande d'ordonnance d'Air Canada est réglé depuis plus de huit mois;

- rien n'indique qu'un arrêt de travail est envisagé ou que des débordements sporadiques nécessitant la prise de mesures préventives à ce stade-ci sont à prévoir. Le Conseil n'accepte pas l'argument d'Air Canada selon lequel la demande en instance constitue en soi un indice que le syndicat ou ses membres envisagent de se livrer à des activités illégales;

- étant donné que la convention collective liant les parties est en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2009 et qu'elle contient une disposition interdisant les grèves illégales, l'ordonnance du Conseil n'a plus sa raison d'être car elle ne possède aucune valeur additionnelle de prévention ou d'exécution. En fait, puisque le bien-fondé de chaque mesure de grève illégale doit être déterminé en fonction des circonstances au moment où l'événement se produit, même si le syndicat ou ses membres devaient se livrer à nouveau à des activités illégales, Air Canada pourrait difficilement invoquer ou faire exécuter le contenu de l'ordonnances en cause sans en défendre d'abord le bien-fondé.

[18] Cela étant dit, le Conseil ne peut qu'insister auprès de toutes les parties concernées sur l'importance de régler leurs différends en matière de relations du travail en respectant les dispositions de la convention collective et du *Code*, de manière à éviter la nécessité d'obtenir des ordonnances du Conseil.

[19] For all of the above reasons, the Board grants the application, and pursuant to section 93(2)(b) of the *Code*, revokes its order of January 20, 2005.

[19] Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le Conseil accueille la demande et, conformément à l'alinéa 93(2)b du *Code*, révoque son ordonnance du 20 janvier 2005.

CASES CITED

Ager (Garry Lloyd) v. Canada Labour Relations Board, no. A-7-90, October 1, 1990 (F.C.A.)

Air Canada (1984), 59 di 67; and 8 CLRBR (NS) 397 (CLRB no. 490)

Canadian Air Line Employees Association v. Air Canada et al., judgment rendered from the bench, no. A-1447-84, February 20, 1986 (F.C.A.)

Canadian National Railway Company (1989), 79 di 82; and 90 CLLC 16,010 (CLRB no. 770)

Canadian National Railway Company, July 23, 1991 (LD 913)

Saskatchewan Wheat Pool (1994), 93 di 201; and 94 CLLC 16,060 (CLRB no. 1055)

Vidéotron Télécom Ltée, [2002] CIRB no. 190; and 100 CLRBR (2d) 1

Westnav Container Services Ltd., [2000] CIRB no. 55

STATUTE CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 14(3)(c); 16.1; 89; 91; 92; 93, 93(2), 93(2)(b)

AFFAIRES CITÉES

Ager (Garry Lloyd) c. Conseil canadien des relations du travail, n° A-7-90, 1 octobre 1990 (C.A.F.)

Air Canada (1984), 59 di 67; et 8 CLRBR (NS) 397 (CCRT n° 490)

Association canadienne des employés du transport aérien c. Air Canada et autre, jugement prononcé à l'audience, n° A-1447-84, 20 février 1986 (C.A.F.)

Canadian National Railway Company, 23 juillet 1991 (LD 913)

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (1989), 79 di 82; et 90 CLLC 16,010 (CCRT n° 770)

Saskatchewan Wheat Pool (1994), 93 di 201; et 94 CLLC 16,060 (CCRT n° 1055)

Vidéotron Télécom Ltée, [2002] CCRI n° 190; et 100 CLRBR (2d) 1

Westnav Container Services Ltd., [2000] CCRI n° 55

LOI CITÉE

Code canadien du travail, Partie I, art. 14(3)c); 16.1; 89; 91; 92; 93, 93(2), 93(2)b)