

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 3-01

Reasons for decision**591992 BC Ltd.,***applicant,**and***Syndicat des employé-e-s de CHAU-TV (CNTU),***respondent.**CITED AS:* 591992 BC Ltd.

Board File: 21762-C

Decision no. 140

November 15, 2001

Application for reconsideration, filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code (Part I - Labour Relations)* concerning a certification order rendered by the Board.

Reconsideration of a certification order - Practice and procedure - Natural justice - The employer alleges that the decision under review contravened the rules of natural justice, and is contrary to the case law and to the Board's general policies - The application does not raise any issue of law or interpretation that would warrant rescinding the original decision - The rescinding of an original panel's decision remains the exception - The application is dismissed.

Reconsideration of a certification order - Practice and procedure - Natural justice - Hearings - The employer alleges that the Board did not hold a hearing in this case and that this constitutes a violation of the rules of natural justice - The panel seized of the matter has the full power to decide whether to hold a hearing, based on the parties' submissions - The employer has not submitted any serious reasons that would justify the reconsideration panel's intervention in the original panel's decision.

Reconsideration of a certification order - Practice and procedure - Appropriate bargaining unit - The Board finds the issues raised by the employer are essentially the same as those that were dealt with in greater detail by the original panel - The Board finds that the original panel exercised its discretion in its description of the appropriate bargaining unit - The application for

Motifs de décision**591992 BC Ltd.,***requérante,**et***Syndicat des employé-e-s de CHAU-TV (CSN),***intimé.**CITÉ:* 591992 BC Ltd.

Dossier du Conseil: 21762-C

Décision n° 140

le 15 novembre 2001

Demande de réexamen déposée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* d'une ordonnance d'accréditation rendue par le Conseil.

Réexamen d'une ordonnance d'accréditation - Pratique et procédure - Justice naturelle - L'employeur allègue que la décision faisant l'objet de la demande a été rendue en violation des règles de justice naturelle et qu'elle est contraire à la jurisprudence et aux politiques générales du Conseil - La demande ne soulève aucune question de droit ou d'interprétation qui mériterait de renverser la décision initiale - Le renversement d'une décision du banc initial demeure l'exception - La demande est rejetée.

Réexamen d'une ordonnance d'accréditation - Pratique et procédure - Justice naturelle - Audiences - L'employeur allègue que le Conseil n'a pas tenu une audience dans ce dossier et que cela constitue une violation des règles de justice naturelle - La décision de tenir ou non une audience relève entièrement du banc saisi de l'affaire sur la foi des observations des parties - L'employeur n'a soumis aucun motif sérieux qui justifierait l'ingérence du banc de révision dans la décision du banc initial.

Réexamen d'une ordonnance d'accréditation - Pratique et procédure - Unité jugée habile à négocier - Le Conseil juge que les questions soulevées par l'employeur sont essentiellement les mêmes qui ont été traitées en détail par le banc initial - Le Conseil juge que le banc initial a exercé sa discrétion dans la détermination de l'unité de négociation jugée habile à

reconsideration does not raise any new facts on that matter - Moreover, the original panel's decision did not, in any way, set aside the policies established for similar certification applications.

Reconsideration of a certification order - Practice and procedure - Reasons for the order - Order signed by a public servant - The obligation to give reasons is not an absolute right - Contrary to a decision related to a complaint, the reasons that support a certification order are only incidental, in that they clarify the order - The fact that the reasons that support the order have been signed by a public servant cannot taint its conclusions.

A reconsideration panel composed of Mr. J. Paul Lordon, Q.C., Chairperson, Mr. Edmund E. Tobin, and Ms. Michele A. Pineau, Vice-Chairpersons, reviewed the parties' submissions. These reasons were written by Ms. Michele A. Pineau, Vice-Chairperson.

Counsel of Record

Mr. Luc Beaulieu, for 591992 BC Ltd. (formerly Télévision de la Baie des Chaleurs);
Mr. Jean Laroche, for the Syndicat des employé-e-s de CHAU-TV (CNTU).

I - Nature of the application

[1] This is an application for reconsideration filed by 591992 BC Ltd. (the employer) on November 22, 2000, pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* concerning a certification order rendered by a panel of the Board for a unit comprised of:

all employees of 591992 BC Ltd. working for CHAU-TV, excluding salespersons, sales assistant, chief of marketing, administrative assistant, production manager, directors, and those above the rank of director, and casual employees.

[2] The employer alleges that the decision under review contravened the rules of natural justice, and is contrary to the case law and to the Board's general policies; accordingly, it should be rescinded, and the file should be reassigned to another panel for appropriate consideration and decision.

négocié - La demande de réexamen ne soulève aucun fait nouveau à ce sujet - De plus, les conclusions du banc initial ne s'éloignent aucunement des politiques établies dans le cadre de demandes d'accréditation semblables.

Réexamen d'une ordonnance d'accréditation - Pratique et procédure - Motifs de l'ordonnance - Signature de l'ordonnance par un fonctionnaire - L'obligation de donner des motifs n'est pas un droit absolu - Contrairement à une décision concernant une plainte, les motifs qui accompagnent une ordonnance d'accréditation ne sont que l'accessoire qui vient éclaircir l'ordonnance - Le fait que les motifs qui accompagnent l'ordonnance aient été signés par un fonctionnaire ne peut entacher ses conclusions.

Un banc de révision composé de M^c J. Paul Lordon, c.r., Président, M^c Edmund E. Tobin, Vice-président et M^c Michele A. Pineau, Vice-présidente, a étudié les observations invoquées par les parties. Les présents motifs ont été rédigés par la Vice-présidente.

Inscrits au dossier

M^c Luc Beaulieu, pour 591992 BC Ltd. (anciennement Télévision de la Baie des Chaleurs);
M^c Jean Laroche, pour le Syndicat des employé-e-s de CHAU-TV (CSN).

I - Nature de la demande

[1] Il s'agit d'une demande de réexamen déposée par 591992 BC Ltd. (l'employeur) le 22 novembre 2000, en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* à l'encontre d'une ordonnance d'accréditation rendue par un banc du Conseil pour une unité regroupant:

tous les employés de 591992 BC Ltd. travaillant pour la station CHAU-TV, à l'exclusion des vendeurs, de l'adjointe aux ventes, du responsable du marketing, de l'adjointe administrative, du chef de la production, des directeurs et de ceux de niveau supérieur, et des employés occasionnels.

[2] L'employeur allègue que la décision faisant l'objet de la demande a été rendue en violation des règles de justice naturelle et qu'elle est contraire à la jurisprudence et aux politiques générales du Conseil; par conséquent, elle devrait être annulée et le dossier renvoyé à un nouveau banc pour décision et examen adéquats.

[3] The employer's application for reconsideration raises five issues. First, the employer raises that no oral hearing was held, despite the fact that it had informed the Board of irregularities reported by employees who wanted to be excluded from the bargaining unit, and although it had challenged the appropriateness of the bargaining unit description. Second, it was not given the opportunity to respond to a decision cited as an authority by the union in another matter, and to which the Board only gave it access three months after the certification order had been issued. Third, the employer was denied access to the union's constitution documents by the Board. Fourth, the appropriate unit should not have included the producers, who have no community of interest and, accordingly, the Board should hold a vote to verify the employees' wishes. Lastly, the Board has an obligation to give reasons for its decision and cannot delegate that function to an unauthorized employee.

[4] The union objects to a reconsideration of the Board's decision. It claims that the decision that referred to CKRT-TV was submitted only as an example of a bargaining unit that the CLRB had deemed appropriate in a similar undertaking of similar size. It objects to the employer having access to the union's constitution documents, within the meaning of the *Code*. It alleges that the representative nature of the union had to be established as of the date of the certification application and submits that the Board had the authority to decide the certification application on the basis of the submissions on file.

[5] On March 28, 2001, the reconsideration panel granted the employer's request to have access to the union's constitution documents, excluding any information related to membership. The Board also found that since it had granted the employer access to the requested documents as well as to the file referred to by the union, that is CKRT-TV, on January 15, 2001, it no longer had to decide that issue. The Board, thus, considers that the second and third issues, concerning the requests for access, are now moot.

[6] Furthermore, the Board allowed the employer to present additional submissions, and allowed the union to reply, not only to the new information, but also in light of the *Nav Canada v. IBEW, Local 2228*, judgment rendered from the bench, no. A-320-00, February 21, 2001 (F.C.A.), which dealt with similar

[3] La demande de réexamen de l'employeur soulève cinq questions. En premier lieu, l'employeur n'a pas eu droit à une audience publique alors qu'il a fait part au Conseil d'irrégularités rapportées par des employés ne voulant plus faire partie de l'unité de négociation, et il a contesté la composition de l'unité qu'il ne jugeait pas habile à négocier collectivement. Deuxièmement, il n'a pu répondre à un précédent cité par la partie syndicale concernant un autre dossier et dont le Conseil ne lui a donné l'accès que trois mois après l'émission de l'ordonnance d'accréditation. Troisièmement, le Conseil lui a refusé l'accès aux documents constitutifs du syndicat. Quatrièmement, l'unité jugée habile à négocier n'aurait pas dû inclure les réalisateurs qui n'ont pas de communauté d'intérêts et, par conséquent, le Conseil devrait tenir un scrutin afin de vérifier le désir des employés. En dernier lieu, le Conseil a l'obligation de motiver sa décision et ne peut déléguer cette fonction à un fonctionnaire non autorisé.

[4] Le syndicat s'oppose au réexamen de la décision du Conseil. Il prétend que la décision de CKRT-TV a été soumise seulement à titre d'exemple d'une unité de négociation que le CCRT avait jugé habile à négocier dans une entreprise semblable et de taille similaire. Il s'oppose à ce que l'employeur ait accès aux documents établissant le statut du syndicat au sens du *Code*. Il allègue que le caractère représentatif du syndicat doit être établi à la date du dépôt de la demande d'accréditation et maintient que le Conseil était en droit de décider de la demande d'accréditation sur la foi même des observations versées au dossier.

[5] Le 28 mars 2001, le banc de révision a fait droit à la demande de l'employeur d'avoir accès aux documents constitutifs du syndicat, à l'exception de tout renseignement concernant l'appartenance d'un employé au syndicat. Le Conseil a aussi jugé qu'étant donné que la demande d'accès aux documents en question ainsi qu'au dossier mentionné par le syndicat, en l'occurrence CKRT-TV, a été accordée à l'employeur le 15 janvier 2001, il n'a plus à trancher cette question. Le Conseil estime donc que les deuxième et troisième questions concernant les demandes d'accès sont devenues caduques.

[6] Par ailleurs, le Conseil a permis à l'employeur de présenter des observations supplémentaires et au syndicat d'y répondre, non seulement à la lumière de ces nouvelles données, mais aussi en tenant compte de la décision *Nav Canada c. IBEW, Local 2228*, jugement prononcé à l'audience, dossier n° A-320-00,

issues. The parties' additional submissions were completed on May 3, 2001.

II - Analysis

(a) First Issue: the Right to an Oral Hearing

[7] In *NAV Canada, supra*, the employer had raised, among other grounds for judicial review, the Board's decision not to hold an oral hearing concerning the certification, and the inclusion of certain positions in the bargaining unit, to which the employer had objected. The employer alleged that the fact that an oral hearing had not been held constituted a violation of the rules of natural justice and that the Board's decision had to be rescinded.

[8] The Federal Court of Appeal considered the issue in light of section 16.1 of the *Code*, which provides as follows:

16.1 The Board may decide any matter before it without holding an oral hearing.

[9] Contrary to the matter in *NAV Canada, supra*, the employer in the present matter requested that a hearing be held, which the Board did not consider appropriate. Nonetheless, the decision in *NAV Canada, supra*, is entirely relevant, in that the Court says the following:

[10] Further, section 16(1) of the *Canada Labour Code* and section 19(2) of the Regulations provide that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. Thus even if the Applicant had requested a hearing the Board was at liberty to decide the matter without granting an oral hearing.

[11] The scheme of the legislation and Regulations indicates that the Board will decide on the basis of the material filed unless it decides to hold an oral hearing or specifically requests additional evidence. No authority was provided to the Court for the proposition that the Board cannot do so, or that in order to treat the material filed as evidence, the Board must give notice to the parties of this intention.

[10] The Board therefore finds that the panel seized of the matter has the full power to decide whether to hold a hearing, based on the parties' submissions on file. In the instant case, the employer has not submitted any serious reasons that would justify the reconsideration panel's intervention in the original panel's decision not

21 février 2001 (C.A.F.), qui traitait de questions semblables. Les observations supplémentaires des parties ont été complétées le 3 mai 2001.

II - Analyse

a) Première question: le droit à une audience publique

[7] Dans *NAV Canada, précité*, l'employeur avait invoqué, entre autres motifs de révision judiciaire, la décision du Conseil de ne pas tenir une audience publique en matière d'accréditation, et l'inclusion de certains postes dans l'unité de négociation contestés par l'employeur. L'employeur alléguait que le fait de ne pas tenir une audience publique constituait une violation des règles de justice naturelle et que la décision du Conseil devait être renversée.

[8] La Cour d'appel fédérale a examiné la question à la lumière des dispositions de l'article 16.1 du *Code*, qui prévoit ce qui suit:

16.1 Le Conseil peut trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience.

[9] Contrairement à la situation dans *NAV Canada, précité*, l'employeur en la présente affaire a demandé la tenue d'une audience, que le Conseil n'a pas jugé à propos. Néanmoins, la décision dans *NAV Canada, précité*, reçoit quand même toute son application, car la Cour dit ce qui suit:

[10] De plus, le paragraphe 16(1) du *Code canadien du travail* et le paragraphe 19(2) du Règlement prévoient que le Conseil peut statuer sur toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience. Ainsi, même si la demanderesse avait demandé une audience, il était loisible au Conseil de statuer sur l'affaire sans lui accorder d'audience.

[11] Il ressort de l'économie de la Loi et du Règlement que le Conseil se prononce en fonction des pièces versées au dossier, à moins qu'il ne décide de tenir une audience ou qu'il demande expressément des éléments de preuve complémentaires. Aucun précédent n'a été cité à la Cour pour appuyer la proposition que le Conseil ne peut pas agir ainsi ou que, pour considérer les pièces versées au dossier comme des éléments de preuve, le Conseil doit aviser les parties de son intention.

[10] Le Conseil en conclut que la décision de tenir ou non une audience relève entièrement du banc saisi de l'affaire sur la foi des observations des parties au dossier. En l'occurrence, l'employeur n'a soumis aucun motif sérieux qui justifierait l'ingérence du banc de révision dans la décision du banc initial de ne pas tenir

to hold a hearing but to rather decide the matter based on the submissions on file.

[11] It is a well-established practice at the Board to review all certification applications as of the date of filing of the application, as provided in section 28(c) of the *Code*, for the purposes of verifying membership cards. Verification of the union's status and representative character is left to the original panel's discretion, and a vote is ordered only when there is doubt as to its representative character. However, it is not unusual for members to resign after a certification application is filed. Such resignations do not automatically challenge the union's representative character unless the members' objections cast serious doubts, which is certainly not the case here. The Board's experience with that type of situation has proven that objections to an application and subsequent resignations are most often the result of management interference with members of the unit, in response to a certification application that is not to its liking. In any event, inasmuch as employees wish to challenge their union membership, section 38 of the *Code* sets out the conditions and time frames for filing such an application.

(b) Fourth Issue: Appropriate Bargaining Unit

[12] The employer's submissions refer to the Board's discretion in its description of the appropriate bargaining unit and in the inclusion of certain positions on the basis of the facts before it. The interpretation of the facts in any particular case is a matter for the panel that hears it: see *CanWest Pacific Television Inc. (CKVU)* (1991), 84 di 19 (CLRB no. 847). In the instant case, the issues raised by the employer are essentially the same as those that were dealt with in greater detail in the parties' submissions at filing of the application. The application for reconsideration does not raise any new facts that had not been brought to the original panel's attention, nor that it had not taken into consideration in its findings. Moreover, the original panel's decision on those issues did not, in any way, set aside the policies established for similar certification applications.

d'audience, mais de procéder sur la foi des observations versées au dossier.

[11] La pratique bien établie du Conseil est d'étudier toute demande d'accréditation à la date du dépôt de la demande, tel que prévu à l'alinéa 28c) du *Code*, et ce, aux fins de vérification des cartes d'adhésion. La vérification du statut et du caractère représentatif du syndicat relève de la discrétion du banc initial et un vote n'est ordonné que s'il y a un doute quant au caractère représentatif. Cependant, il n'est pas inhabituel qu'il y ait des membres démissionnaires après le dépôt de la demande d'accréditation. Ces démissions n'engendrent pas automatiquement une remise en question du caractère représentatif du syndicat, à moins que les objections des membres ne soulèvent des doutes sérieux, ce qui n'est pas du tout le cas ici. L'expérience du Conseil dans ce genre de situation a prouvé que les objections à la demande et les démissions subséquentes sont le plus souvent le résultat de l'ingérence patronale auprès des membres de l'unité en réaction à une demande d'accréditation qui ne fait pas son affaire. De toute façon, dans la mesure où les employés désirent remettre en question leur adhésion au syndicat, l'article 38 du *Code* prévoit les conditions et les délais pour présenter une telle demande.

b) Quatrième question: l'unité jugée habile à négocier

[12] Les éléments présentés par l'employeur font mention de l'exercice de la discrétion du Conseil dans la détermination de l'unité de négociation jugée habile à négocier et l'inclusion de certains postes en fonction des faits devant lui. L'interprétation des faits dans un dossier particulier relève du banc saisi du dossier: voir *CanWest Pacific Television Inc. (CKVU)* (1991), 84 di 19 (CCRT n° 847). Dans la présente instance, les questions soulevées par l'employeur sont essentiellement les mêmes qui ont été traitées en grand détail dans les observations des parties au moment du dépôt de la demande. La demande de réexamen ne soulève aucun fait nouveau qui n'avait pas été porté à l'attention du banc initial ou dont il n'avait pas tenu compte dans ses conclusions. De plus, les conclusions du banc initial concernant ces questions ne s'écartent aucunement des politiques établies dans le cadre de demandes d'accréditation semblables.

(c) Fifth Issue: Reasons for Certification Order

[13] The certification order is, in itself, the decision provided for under the *Code*, which certifies the identity of the bargaining agent, the employer and the unit concerned by the certification. Those are essential elements set out in the *Code* with regard to the exclusive authority to bargain collectively on behalf of the employees in the bargaining unit represented, as provided in section 36(1)(a). Contrary to a decision related to a complaint, the reasons that support a certification order are only incidental, in that they clarify the order. The reasons in themselves have no value unless an order has been issued. Accordingly, the fact that the reasons that support the order have been signed by a public servant cannot taint its conclusions. In any event, the administrative letter is unequivocal as to the composition of the panel that granted the certification application and the panel's opinion on the inclusion of the producers and part-time employees in the certified bargaining unit.

[14] The Board notes that the obligation to give reasons is not an absolute right. In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, the Supreme Court of Canada expressly recognized that proceedings before administrative tribunals must remain sufficiently flexible to enable them to meet, not only the objectives of their enabling legislation, but also their concern with administrative effectiveness and procedural economy.

[15] The Board does not question the usefulness of producing reasons or exercising its authority. It is above all important for the latter, once a decision has been rendered by a panel of the Board, for the process not to be unduly delayed due to excessive formality. Setting out reasons ensures greater transparency in decisions, and provides the parties with information concerning their underlying labour relations objectives. As the Supreme Court has also stated, the issuing of decisions enhances the reliance one can have in the tribunal's decisions and assists the parties in assessing the merits of an application for judicial review of the decision.

c) Cinquième question: motivation de l'ordonnance d'accréditation

[13] L'ordonnance d'accréditation constitue en soi la décision prévue par le *Code* qui atteste de l'identité de l'agent négociateur, de l'employeur et de l'unité visée par l'accréditation. Il s'agit là des éléments essentiels prévus par le *Code* emportant le droit exclusif de négocier collectivement au nom des employés de l'unité de négociation représentée, tel que prévu à l'alinéa 36(1)a). Contrairement à une décision concernant une plainte, les motifs qui accompagnent une ordonnance d'accréditation ne sont que l'accessoire qui vient éclaircir l'ordonnance. Les motifs en eux-mêmes n'ont aucune valeur en l'absence de l'émission d'une ordonnance. Par conséquent, le fait que les motifs qui accompagnent l'ordonnance aient été signés par un fonctionnaire ne peut entacher ses conclusions. De toute façon, la lettre administrative ne comporte aucune équivoque quant à la composition du banc qui a fait droit à la demande d'accréditation ou à son opinion sur l'inclusion des réalisateurs et des employés à temps partiel dans l'unité de négociation accréditée.

[14] Le Conseil souligne que l'obligation de donner des motifs n'est pas un droit absolu. La Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 a reconnu expressément que les processus devant les tribunaux administratifs doivent demeurer suffisamment souples afin de leur permettre de satisfaire non seulement aux objectifs de leur loi habilitante, mais aussi à leur souci d'efficacité administrative et d'économie des procédures.

[15] Le Conseil ne remet pas en question l'utilité de la production de motifs ou l'exercice de ses pouvoirs. Il importe surtout à ce dernier, une fois la décision rendue par un banc du Conseil, que le processus ne soit pas retardé indûment par un formalisme à outrance. L'exposé des motifs assure une plus grande transparence des décisions et permet aux parties de prendre connaissance des objectifs de relations de travail qui sous-tendent ses décisions. Comme le précise également la Cour suprême, l'émission de décisions crée une plus grande confiance dans les jugements du tribunal et aide les parties à évaluer le bien-fondé d'une demande de contrôle judiciaire de la décision.

[16] The Supreme Court pointed out that what is important is the reasons, rather than the signatory. It has, in fact, ruled that the investigation notes of an immigration officer in support of the department's decision constituted sufficient reasons. The following is a more detailed account of the Supreme Court's comments on these principles:

More generally, the traditional position at common law has been that the duty of fairness does not require, as a general rule, that reasons be provided for administrative decisions: *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. v. Flamand*, [1987] 2 S.C.R. 219, at p. 233; *Public Service Board of New South Wales v. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.A.), at pp. 665-66.

Courts and commentators have, however, often emphasized the usefulness of reasons in ensuring fair and transparent decision-making. Though *Northwestern Utilities* dealt with a statutory obligation to give reasons, Estey J. held as follows, at p. 706, referring to the desirability of a common law reasons requirement:

"This obligation is a salutary one. It reduces to a considerable degree the chances of arbitrary or capricious decisions, reinforces public confidence in the judgment and fairness of administrative tribunals, and affords parties to administrative proceedings an opportunity to assess the question of appeal. ..."

The importance of reasons was recently reemphasized by this Court in *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at paras. 180-81.

Reasons, it has been argued, foster better decision making by ensuring that issues and reasoning are well articulated and, therefore, more carefully thought out. The process of writing reasons for decision by itself may be a guarantee of a better decision. Reasons also allow parties to see that the applicable issues have been carefully considered, and are invaluable if a decision is to be appealed, questioned, or considered on judicial review: R. A. Macdonald and D. Lametti, "Reasons for Decision in Administrative Law" (1990), 3 C.J.A.L.P. 123, at p. 146; *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646 (C.A.), at para. 38. Those affected may be more likely to feel they were treated fairly and appropriately if reasons are given: de Smith, Woolf, & Jowell, *Judicial Review of Administrative Action* (5th ed. 1995), at pp. 459-60. I agree that these are significant benefits of written reasons.

Others have expressed concerns about the desirability of a written reasons requirement at common law. In *Osmond*, *supra*, Gibbs C.J. articulated, at p. 668, the concern that a reasons requirement may lead to an inappropriate burden being imposed on administrative decision-makers, that it may lead to increased cost and delay, and that it "might in some cases induce a lack of candour on the part of the administrative officers concerned". **Macdonald and Lametti, *supra*, though**

[16] La Cour suprême expose l'effet bénéfique des motifs plutôt que la qualité du signataire. En effet, elle a jugé que les notes d'enquête de l'agent d'immigration au soutien de la décision ministérielle représentaient des motifs suffisants. Voici en plus grand détail les propos de la Cour suprême sur ces principes:

Plus généralement, la common law a traditionnellement reconnu que l'obligation d'équité n'exige pas, en règle générale, que les décisions administratives soient motivées: *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, à la p. 233; *Public Service Board of New South Wales c. Osmond* (1986), 159 C.L.R. 656 (H.C.A.), aux pp. 665 et 666.

Toutefois, les tribunaux et les auteurs ont maintes fois souligné l'utilité des motifs pour assurer la transparence et l'équité de la prise de décision. Quoique l'arrêt *Northwestern Utilities* traite d'une obligation légale de motiver des décisions, le juge Estey fait l'observation suivante, à la p. 706, sur l'utilité d'une règle de common law qui exigerait la production de motifs:

«Cette obligation est salutaire: elle réduit considérablement les risques de décisions arbitraires, raffermir la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs et permet aux parties aux procédures d'évaluer la possibilité d'un appel...»

L'importance des motifs a récemment été réitérée par la Cour dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, aux par. 180 et 181.

On a soutenu que la rédaction de motifs favorise une meilleure prise de décision en ce qu'elle exige une bonne formulation des questions et du raisonnement et, en conséquence, une analyse plus rigoureuse. Le processus de rédaction des motifs d'une décision peut en lui-même garantir une meilleure décision. Les motifs permettent aussi aux parties de voir que les considérations applicables ont été soigneusement étudiées, et ils sont de valeur inestimable si la décision est portée en appel, contestée ou soumise au contrôle judiciaire: R. A. Macdonald et D. Lametti, «Reasons for Decision in Administrative Law» (1990), 3 C.J.A.L.P. 123, à la p. 146; *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646 (C.A.), au par. 38. Il est plus probable que les personnes touchées ont l'impression d'être traitées avec équité et de façon appropriée si des motifs sont fournis: de Smith, Woolf & Jowell, *Judicial Review of Administrative Action* (5^e éd. 1995), aux pp. 459 et 460. Je suis d'accord qu'il s'agit là d'avantages importants de la rédaction de motifs écrits.

D'autres ont émis des réserves quant à l'utilité d'une règle de common law qui exigerait la production de motifs écrits. Dans l'arrêt *Osmond*, précité, le juge en chef Gibbs a dit, à la p. 668, qu'il craignait qu'une obligation de rédiger des motifs puisse finir par imposer un fardeau indu aux décideurs administratifs, entraîner une augmentation des coûts et des délais, et [TRADUCTION] «dans certains cas occasionner un manque de sincérité de la part des fonctionnaires concernés». **Même s'ils**

they agree that fairness should require the provision of reasons in certain circumstances, caution against a requirement of "archival" reasons associated with court judgments, and note that the special nature of agency decision-making in different contexts should be considered in evaluating reasons requirements. In my view, however, these concerns can be accommodated by ensuring that any reasons requirement under the duty of fairness leaves sufficient flexibility to decision-makers by accepting various types of written explanations for the decision as sufficient.

...

In my opinion, it is now appropriate to recognize that, in certain circumstances, the duty of procedural fairness will require the provision of a written explanation for a decision. The strong arguments demonstrating the advantages of written reasons suggest that, in cases such as this where the decision has important significance for the individual, when there is a statutory right of appeal, or in other circumstances, some form of reasons should be required. This requirement has been developing in the common law elsewhere. The circumstances of the case at bar, in my opinion, constitute one of the situations where reasons are necessary. The profound importance of an H & C decision to those affected, as with those at issue in *Orlowski*, *Cunningham*, and *Doody*, militates in favour of a requirement that reasons be provided. It would be unfair for a person subject to a decision such as this one which is so critical to their future not to be told why the result was reached.

In my view, however, the reasons requirement was fulfilled in this case since the appellant was provided with the notes of Officer Lorenz. The notes were given to Ms. Baker when her counsel asked for reasons. Because of this, and because there is no other record of the reasons for making the decision, the notes of the subordinate reviewing officer should be taken, by inference, to be the reasons for decision. **Accepting documents such as these notes as sufficient reasons is part of the flexibility that is necessary, as emphasized by Macdonald and Lametti, *supra*, when courts evaluate the requirements of the duty of fairness with recognition of the day-to-day realities of administrative agencies and the many ways in which the values underlying the principles of procedural fairness can be assured. It upholds the principle that individuals are entitled to fair procedures and open decision-making, but recognizes that in the administrative context, this transparency may take place in various ways.** I conclude that the notes of Officer Lorenz satisfy the requirement for reasons under the duty of procedural fairness in this case, and they will be taken to be the reasons for decision.

(*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, *supra*, pages 845-849; emphasis added)

conviennent que l'équité devrait exiger que des motifs soient donnés dans certaines circonstances, Macdonald et Lametti, *loc. cit.*, font une mise en garde contre une exigence donnant lieu à des motifs [TRADUCTION] «d'archives» s'apparentant aux décisions judiciaires, et notent qu'il faut tenir compte de la nature particulière de l'organisme décisionnel dans différents contextes pour évaluer l'exigence des motifs. À mon avis, cependant, on peut répondre à ces préoccupations en veillant à ce que toute obligation de motiver la décision en raison de l'obligation d'équité laisse aux décideurs assez de latitude, en acceptant comme suffisants divers types d'explications écrites.

...

À mon avis, il est maintenant approprié de reconnaître que, dans certaines circonstances, l'obligation d'équité procédurale requerra une explication écrite de la décision. Les solides arguments démontrant les avantages de motifs écrits indiquent que, dans des cas comme en l'espèce où la décision revêt une grande importance pour l'individu, dans des cas où il existe un droit d'appel prévu par la loi, ou dans d'autres circonstances, une forme quelconque de motifs écrits est requise. Cette exigence est apparue dans la common law ailleurs. Les circonstances de l'espèce, à mon avis, constituent l'une de ces situations où des motifs écrits sont nécessaires. L'importance cruciale d'une décision d'ordre humanitaire pour les personnes visées, comme celles dont il est question dans les arrêts *Orlowski*, *Cunningham* et *Doody*, milite en faveur de l'obligation de donner des motifs. Il serait injuste à l'égard d'une personne visée par une telle décision, si essentielle pour son avenir, de ne pas lui expliquer pourquoi elle a été prise.

J'estime, toutefois, que cette obligation a été remplie en l'espèce par la production des notes de l'agent Lorenz à l'appelante. Les notes ont été remises à M^{me} Baker lorsque son avocat a demandé des motifs. Pour cette raison, et parce qu'il n'existe pas d'autres documents indiquant les motifs de la décision, les notes de l'agent subalterne devraient être considérées, par déduction, comme les motifs de la décision. **L'admission de documents tels que ces notes comme motifs de la décision fait partie de la souplesse nécessaire, ainsi que l'ont souligné Macdonald et Lametti, *loc. cit.*, quand des tribunaux évaluent les exigences de l'obligation d'équité tout en tenant compte de la réalité quotidienne des organismes administratifs et des nombreuses façons d'assurer le respect des valeurs qui fondent les principes de l'équité procédurale. Cela confirme le principe selon lequel les individus ont droit à une procédure équitable et à la transparence de la prise de décision, mais reconnaît aussi qu'en matière administrative, cette transparence peut être atteinte de différentes façons.** Je conclus qu'en l'espèce les notes de l'agent Lorenz remplissent l'obligation de donner des motifs en vertu de l'obligation d'équité procédurale, et qu'elles seront considérées comme les motifs de la décision.

(*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, précité, pages 845-849; c'est nous qui soulignons)

III - Board's Jurisdiction with Regard to Reconsideration

[17] The Board's reconsideration power under the *Code* is neither intended to be an appeal process, nor is it meant to allow a party to contest the Board's findings: see *National Bank of Canada, Jonquière-Kénogami* (1991), 85 di 186 (CLRB no. 882); and *Pacific Western Airlines Ltd.* (1983), 52 di 178; and 5 CLRBR (NS) 260 (CLRB no. 444).

[18] The role of a reconsideration panel is to determine whether the application for reconsideration raises (a) facts that were not brought to the attention of the original panel, (b) issues concerning the interpretation of the *Code*, or (c) a failure to respect a principle of natural justice.

[19] The present application does not raise any issue of law or interpretation of the *Code* that would warrant rescinding the original panel's decision or referring it back for consideration. The employer is simply expressing its disagreement with the findings of the original panel. The submissions related to the CKRT-TV case do not add any new fact that has not already been considered. The following excerpt from *CanWest Pacific Television Inc. (CKVU)*, *supra*, applies *mutatis mutandis* to this situation:

Although CanWest's application is couched in language that infers errors in law and of policy, it is really limited to questions of natural justice and allegations that the original panel either ignored or misconstrued the evidence which the employer put before it. ... Decision no. 821 deals with the appropriateness of a bargaining unit which is a question of fact, not law. The outcome of these determinations depends upon the particular facts of each case. ...

...

How the facts are interpreted in any particular case is a matter for the panel that hears it. ...

(pages 21-22)

[20] The finality of its decisions is of primary concern to the Board. Thus, the rescinding of an original panel's decision remains the exception rather than the rule. The applicant has the burden of proving that there are serious reasons, or even exceptional circumstances, that would justify the reconsideration of a decision.

III - La compétence du Conseil en matière de réexamen

[17] Les pouvoirs de réexamen conférés par le *Code* ne comportent pas un processus d'appel ou une procédure qui peut être invoquée lorsqu'une partie n'est pas d'accord avec les conclusions du Conseil: voir *Banque Nationale du Canada, Jonquière-Kénogami* (1991), 85 di 186 (CCRT n° 882); et *Pacific Western Airlines Ltd.* (1983), 52 di 178; et 5 CLRBR (NS) 260 (CCRT n° 444).

[18] Le rôle du banc de révision consiste à déterminer si la demande de réexamen soulève a) des faits qui n'ont pas été portés à l'attention du banc initial, b) des questions concernant l'interprétation du *Code*, ou c) le non-respect du principe de justice naturelle.

[19] La présente demande ne soulève aucune question de droit ou d'interprétation du *Code* qui mériterait de renverser la décision du banc initial ou de lui renvoyer pour un autre examen. L'employeur ne fait tout simplement qu'exprimer son désaccord avec les conclusions du banc initial. Les observations concernant le dossier CKRT-TV n'ajoutent aucun élément nouveau qui n'a pas déjà été considéré. L'extrait suivant tiré de *CanWest Pacific Television Inc. (CKVU)*, précitée, s'applique *mutatis mutandis* à cette situation:

Bien que la demande de CanWest soit libellée de façon à laisser entendre qu'il y a eu des erreurs de droit et d'interprétation de politique, elle ne fait en réalité qu'invoquer la justice naturelle, en prétendant que le banc de membres initial a fait fi de la preuve présentée par l'employeur, ou qu'il l'a mal interprétée... La décision n° 821 porte sur ce qui fait qu'une unité est habile à négocier collectivement, et c'est là une question de fait et non de droit. La décision rendue est toujours fonction des faits...

...

L'interprétation des faits incombe au banc de membres chargé d'instruire l'affaire...

(pages 21-22)

[20] Le Conseil accorde une grande importance au caractère définitif de ses décisions. Ainsi le renversement d'une décision du banc initial demeure l'exception plutôt que la règle. Il incombe au demandeur, qui a le fardeau de la preuve, de démontrer qu'il existe de sérieuses raisons, voire des

The grounds raised by the employer in the present matter do not appear to warrant re-opening of the case.

IV - Conclusion

[21] For these reasons, the employer's application for reconsideration is dismissed. This is a unanimous decision of the Board.

CASES CITED

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817

CanWest Pacific Television Inc. (CKVU) (1991), 84 di 19 (CLRB no. 847)

National Bank of Canada, Jonquière-Kénogami (1991), 85 di 186 (CLRB no. 882)

Nav Canada v. IBEW, Local 2228, judgment rendered from the bench, no. A-320-00, February 21, 2001 (F.C.A.)

Pacific Western Airlines Ltd. (1983), 52 di 178; and 5 CLRBR (NS) 260 (CLRB no. 444)

STATUTE CITED

Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations), ss. 16.1; 18; 36(1)(a)

circonstances exceptionnelles, qui justifieraient le réexamen d'une décision. Les motifs invoqués par l'employeur en l'espèce ne sauraient justifier une réouverture du dossier.

IV - Conclusion

[21] Pour ces motifs, la demande de réexamen de l'employeur est rejetée. Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

AFFAIRES CITÉES

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817

Banque Nationale du Canada, Jonquière-Kénogami (1991), 85 di 186 (CCRT n° 882)

CanWest Pacific Television Inc. (CKVU) (1991), 84 di 19 (CCRT n° 847)

Nav Canada c. IBEW, Local 2228, jugement prononcé à l'audience, dossier n° A-320-00, 21 février 2001 (C.A.F.)

Pacific Western Airlines Ltd. (1983), 52 di 178; et 5 CLRBR (NS) 260 (CCRT n° 444)

LOI CITÉE

Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail), art. 16.1; 18; 36(1)a)