

**Canada Industrial Relations Board**  
**Conseil canadien des relations industrielles**

*Vol. 8-06*

## Reasons for decision

**TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario,**  
*applicant,*  
*and*

**United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union (United Steelworkers),**

*respondent,*  
*and*

**Rita Larsen; Roberta Israelson,**  
*intervenors.*

*CITED:* TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario

Board File: 25025-C

Decision no. 363  
October 18, 2006

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

Reconsideration—Appropriate bargaining units—Majority support—Error in law—Banking industry—In the decision under review, the original panel granted the application for certification by the union, determining that a single bargaining unit comprising employees in eight of the employer's branches was appropriate—The Board reviewed whether the original panel erred in its determination of the appropriateness of the bargaining unit—The Board's practice in the banking industry is no different from the one it follows in other certification applications—The fact that in their original organizing stages unions mostly applied for bargaining units on a branch-by-branch basis, and the Board issued more certification orders on that basis, did not establish a binding policy or practice in this industry—Once the initial panel found that a unit comprised of all branches in the area was appropriate, it was only necessary for the union, in accordance with the *Code*, to establish majority support in the unit as a whole and not at each individual branch—The original panel correctly applied

## Motifs de décision

**TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario),**  
*requérante,*  
*et*

**Syndicat international des travailleurs unis de la métallurgie, du papier et de la foresterie, du caoutchouc, de la fabrication, de l'énergie, des services et industries connexes (Syndicat des Métallos),**

*intimé,*  
*et*

**Rita Larsen; Roberta Israelson,**  
*intervenants.*

*CITÉ :* TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario)

Dossier du Conseil : 25025-C

Décision n° 363  
Le 8 octobre 2006

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

Réexamen – Unités habiles à négocier collectivement – Appui de la majorité – Erreur de droit – Secteur bancaire – Dans la décision en cause, le banc initial a accueilli la demande d'accréditation présentée par le syndicat et a jugé qu'une unité de négociation unique composée des employés de huit succursales de l'employeur était habile à négocier collectivement – Le Conseil a étudié la décision pour déterminer si le banc initial aurait erré dans sa décision au sujet de l'habileté de l'unité à négocier collectivement – La pratique du Conseil dans le secteur bancaire n'est pas différente de celle qu'il applique dans le cadre d'autres demandes d'accréditation – Le fait qu'aux premiers stades de leur syndicalisation, les syndicats présentaient surtout des demandes d'accréditation pour chacune des succursales et que le Conseil rendait un plus grand nombre d'ordonnances d'accréditation dans ce sens n'établit pas une politique ou une pratique dans ce secteur d'activité par laquelle il serait lié – Une fois que le banc initial a conclu que l'unité composée de l'ensemble des succursales de la région était habile à négocier

the Board's process when it considered the union's overall support for the bargaining unit found appropriate.

Reconsideration—Employee wishes—Practice and procedure—Section 2(d) of the *Charter*—Membership evidence—Intimidation and coercion—Error of law—Natural justice—Representation vote—Banking industry—The Board reviewed whether the original panel erred in its assessment of employees' wishes and the required level of union support—The reconsideration panel is satisfied that the original panel did consider the interventions filed by certain employees in its deliberations—Those employees were granted intervenor status in the reconsideration application and all parties have had the opportunity to make further submissions within the present application—The fact that individual employees of one branch are obligated, on the basis of a certification order by the Board, to belong to the bargaining unit and pay union dues, even if it is against their wishes, does not constitute a violation of the employees' rights under section 2(d) of the *Charter*—The fact that the investigating officer did not interview each and every individual employee who wrote to the Board to express wishes or who included a statement as to union tactics does not in itself render the investigation inadequate or insufficient, or amount to a denial of the right to be heard—A proper and sufficient investigation was conducted by the Board into the allegations of intimidation and coercion raised, and that the Board did not fetter its discretion or otherwise commit an error of law or policy or breach of natural justice with respect to its investigation—The original panel was not required, either by the *Code* or Board policy, to assess the level of support for the union at each individual branch included within the proposed unit—The Board finds there was no failure by the original panel to respect a principle of natural justice, and there was no error of law or policy that cast a doubt on the interpretation of the *Code*—The submissions of the intervenors do not convince the Board that the panel under review erred in its decision to include them in the bargaining unit found appropriate for collective bargaining—The present reconsideration application is dismissed.

collectivement, il suffisait seulement au syndicat, conformément au *Code*, d'établir qu'il avait l'appui de la majorité des employés de l'unité complète, et non de chacune des succursales – Le banc initial a appliqué correctement la procédure du Conseil lorsqu'il a tenu compte de l'appui général à l'égard de l'unité de négociation jugée habile à négocier collectivement.

Réexamen – Volonté des employés – Pratique et procédure – Alinéa 2d) de la *Charte* – Preuve d'adhésion syndicale – Intimidation et coercition – Erreur de droit – Justice naturelle – Scrutin de représentation – Secteur bancaire – Le Conseil a étudié la décision pour déterminer si le banc initial aurait erré dans son évaluation de la volonté des employés et du niveau requis d'appui au syndicat – Le banc de révision est convaincu que le banc initial a tenu compte des interventions soumises par certains employés dans ses délibérations – Ces employés ont obtenu la qualité d'intervenant dans la demande de réexamen et toutes les parties ont eu la possibilité de soumettre de nouvelles observations dans le cadre de la présente demande – Le fait que les employés d'une succursale sont contraints, en vertu d'une ordonnance d'accréditation du Conseil, d'appartenir à l'unité de négociation et de payer des cotisations syndicales, même si c'est contre leur gré, ne constitue pas une violation de leurs droits garantis par l'alinéa 2d) de la *Charte* – On ne peut pas dire que l'enquête est inadéquate ou insuffisante ou qu'il y a eu déni du droit d'être entendu du seul fait que l'agent enquêteur n'ait pas interrogé tous les employés ayant écrit au Conseil pour exprimer leur volonté ou ayant dénoncé les tactiques du syndicat – Le Conseil a enquêté de manière appropriée et suffisante sur les allégations d'intimidation et de coercition et il n'a pas limité son pouvoir discrétionnaire, ni commis une erreur de droit ou de principe ou de manquement à la justice naturelle dans le cadre de cette enquête – Le banc initial n'avait pas l'obligation, que ce soit en vertu du *Code* ou de la politique du Conseil, d'évaluer le niveau d'appui au syndicat dans chacune des succursales comprises dans l'unité proposée – Le Conseil conclut que le banc initial n'a pas omis de respecter un principe de justice naturelle et qu'il n'a pas commis d'erreur de droit ou de principe qui remettrait en question l'interprétation du *Code* – Les observations des employés des intervenants ne convainquent pas le Conseil que le banc initial a commis une erreur dans sa décision de les inclure dans l'unité de négociation jugée habile à négocier collectivement – La présente demande de réexamen est rejetée.

A reconsideration panel of the Board, composed of Mr. Warren R. Edmondson, Chairperson, Ms. Julie M. Durette and Mr. Douglas G. Ruck, Q.C., Vice-Chairpersons, examined the above-cited application filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code (Part I–Industrial Relations)* (the Code).

#### **Counsel of Record**

Mr. James R. Hassell, for TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario;

Mr. Robert Champagne, for the United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union (United Steelworkers);

Ms. Lise Poratto-Mason, for Ms. Rita Larsen and Mrs. Roberta Israelson et al.

These reasons for decision were written by Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson.

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. Having reviewed the parties' extensive submissions, the Board is satisfied that the documents and information before it are sufficient to allow it to consider and decide the matter without holding an oral hearing.

#### **I–Nature of the Application and Background**

[1] By application filed April 19, 2005, TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (TD or the employer) seeks reconsideration of the Board's decision in *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, [2005] CIRB no. 316, and the Board's related certification order no. 8804-U, as amended by order no. 8876-U.

[2] In the decision under review, the original panel granted the application for certification filed on December 17, 2004, by the United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union (United Steelworkers) (the Steelworkers or the union). The original panel determined that a single bargaining unit comprising employees in eight branches of TD in the Greater Sudbury area, including the Lively Branch, was an appropriate unit for collective bargaining, despite TD's position that a branch-by-branch bargaining unit was appropriate. The original panel also dismissed TD's allegations of employee coercion and

Un banc de révision composé de M. Warren R. Edmondson, Président, de M<sup>e</sup> Julie M. Durette et de M<sup>e</sup> Douglas G. Ruck, c.r., Vice-présidents, a examiné la demande susmentionnée présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le Code).

#### **Procureurs inscrits au dossier**

M<sup>e</sup> James R. Hassell, pour la TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario);

M<sup>e</sup> Robert Champagne, pour le Syndicat international des travailleurs unis de la métallurgie, du papier et de la foresterie, du caoutchouc, de la fabrication, de l'énergie, des services et industries connexes (Syndicat des Métallos);

M<sup>e</sup> Lise Poratto-Mason, pour M<sup>me</sup> Rita Larsen et M<sup>me</sup> Roberta Israelson et autres.

Les présents motifs ont été rédigés par M<sup>e</sup> Julie M. Durette, Vice-présidente.

L'article 16.1 du *Code* habilite le Conseil à trancher toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience. Ayant pris connaissance des observations détaillées des parties, le Conseil est convaincu que les documents et l'information dont il dispose suffisent pour trancher l'affaire sans tenir d'audience.

#### **I – Nature de la demande et contexte**

[1] Dans une demande présentée le 19 avril 2005, la TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario) (la TD ou l'employeur) sollicite un réexamen de la décision du Conseil dans *TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario)*, [2005] CCRI n° 316, et de l'ordonnance d'accréditation connexe du Conseil n° 8804-U, modifiée par l'ordonnance n° 8876-U.

[2] Dans la décision en cause, le banc initial a accueilli la demande d'accréditation présentée le 17 décembre 2004 par le Syndicat international des travailleurs unis de la métallurgie, du papier et de la foresterie, du caoutchouc, de la fabrication, de l'énergie, des services et industries connexes (Syndicat des Métallos) (les Métallos ou le syndicat). Le banc initial a jugé qu'une unité de négociation unique composée des employés de huit succursales de la TD Canada Trust dans la grande région de Sudbury, ce qui comprend la succursale Lively, était habile à négocier collectivement, contrairement à la position de la TD qui soutenait que des unités habiles à négocier devaient être établies pour

intimidation by the union, during its certification campaign.

[3] In the present reconsideration application, TD wants the Board to exercise its reconsideration powers pursuant to section 18 of the *Code* and sections 44(b) and 44(c) of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*), on the basis that the original panel has committed errors of law and policy that cast serious doubt on the interpretation of the *Code* and that it has breached principles of natural justice. TD also sought a stay of the original panel's decision and order pending the determination of the present application by the Board.

[4] Shortly after TD filed its reconsideration application, other applications were filed on behalf of employees of TD's Lively Branch (the Lively Branch employees or the intervenors), contesting their inclusion in the bargaining unit and raising issues similar to those raised by TD in its application. The intervenors' applications were consolidated with TD's application pursuant to section 20 of the *Regulations*.

[5] In *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, June 27, 2005 (CIRB LD 1282), the Board granted the Lively Branch employees intervenor status and denied TD's request for a stay of the initial panel's decision and order, pending the determination of the present application.

[6] In *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, November 18, 2005 (CIRB LD 1323), as a means of expediting the present process and in order to allow the affected parties to move on, this reconsideration panel communicated its disposition of the present matter by way of a bottom-line decision. The Board dismissed the reconsideration application with reasons to follow. Following are the Board's reasons for its decision.

chacune des succursales. Le banc initial a également rejeté les allégations de la TD qui prétendait que les employés avaient été soumis à des mesures de coercition et d'intimidation de la part du syndicat pendant la campagne d'accréditation.

[3] Dans la présente demande de réexamen, la TD souhaite que le Conseil exerce ses pouvoirs de réexamen en vertu de l'article 18 du *Code* et des alinéas 44b) et 44c) du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*), au motif que le banc initial a commis des erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question son interprétation du *Code* et qu'il a contrevenu aux principes de justice naturelle. La TD a aussi cherché à obtenir la suspension de la décision du banc initial et de l'ordonnance connexe, jusqu'à ce qu'une décision soit rendue relativement à la présente demande.

[4] Peu après la présentation de la demande de réexamen de la TD, d'autres demandes ont été présentées pour le compte des employés de la TD à la succursale Lively (les employés de la succursale Lively ou les intervenants), afin de contester leur inclusion dans l'unité de négociation et de soulever des questions semblables à celles soulevées dans la demande de la TD. Les demandes des intervenants et celle de la TD ont été réunies en vertu de l'article 20 du *Règlement*.

[5] Dans *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, 27 juin 2005 (CCRI LD 1282), le Conseil a accordé la qualité d'intervenants aux employés de la succursale Lively et a rejeté la demande de la TD en vue de suspendre la décision du banc initial et l'ordonnance connexe, en attendant l'issue de la présente demande.

[6] Afin d'accélérer le processus et de permettre aux parties de procéder, le banc de révision a communiqué sa décision dans la présente affaire sous forme de décision sommaire, dans *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, 18 novembre 2005 (CCRI LD 1323). Le Conseil a rejeté la demande de réexamen, avec motifs à suivre. Les motifs de cette décision sont exposés ci-après.

## II—Positions of the Parties

### A—The Employer

[7] In its application, TD lists its grounds for reconsideration as follows:

(a) the CIRB contravened the principles of natural justice and the *Code* when it failed to conduct a full investigation into all of the incidents of intimidation and coercion asserted by employees;

(b) the CIRB erred in law and policy when it decided incorrectly not to consider TDCT's submissions relative to the Union's intimidation and coercion of employees;

(c) the CIRB erred in law and policy when it held that the Union's proposed single bargaining unit is an appropriate unit for collective bargaining;

(d) the CIRB contravened the principles of natural justice when it failed to disclose to the parties relevant information regarding the certification application;

(e) in the alternative, the CIRB contravened the rules of natural justice and failed to interpret correctly the *Code* by failing to hold an oral hearing respecting the validity of the membership evidence submitted by the Union and respecting the appropriate bargaining unit; and

(f) in the further alternative, the CIRB contravened the rules of natural justice and failed to interpret correctly the *Code* when it failed to order and to conduct a representation vote to determine the true wishes of the employees

[8] The Board has summarized TD's position under the following five headings.

#### 1—Appropriateness of the Bargaining Unit

[9] TD objects to the appropriateness of a single bargaining unit comprising eight branches and sub-branches located in the City of Greater Sudbury. It argues that the original panel incorrectly applied the decisions in *National Bank of Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; and 86 CLLC 16,032 (partial report) (CLRB no. 542); and *Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec* (1986), 68 di 67 (CLRB no. 604). Essentially, TD argues that these two decisions, which support "cluster" certification, were given undue weight by the original panel as there are an overwhelming number of decisions which support the concept of branch-by-branch certification.

## II – Position des parties

### A – L'employeur

[7] Dans sa demande, la TD énumère les motifs à l'appui de sa demande de réexamen :

a) Le CCRI a contrevenu aux principes de justice naturelle et au *Code* en ne tenant pas une enquête complète relativement à l'ensemble des tentatives d'intimidation et de coercition signalées par les employés;

b) le CCRI a commis des erreurs de droit et de principe en décidant à tort de ne pas étudier les observations de la TDCT relativement aux tentatives d'intimidation et de coercition des employés de la part du syndicat;

c) le CCRI a commis des erreurs de droit et de principe en statuant que l'unité de négociation unique proposée par le syndicat est habile à négocier collectivement;

d) le CCRI a contrevenu aux principes de justice naturelle en omettant de communiquer aux parties l'information concernant la demande d'accréditation;

e) subsidiairement, le CCRI a contrevenu aux règles de justice naturelle et a interprété de manière erronée le *Code* en ne tenant pas d'audience relativement à la validité de la preuve d'adhésion présentée par le syndicat et à l'unité de négociation habile à négocier;

f) Subsidiairement encore, le CCRI a contrevenu aux règles de justice naturelle et a interprété de manière erronée le *Code* en n'ordonnant pas la tenue d'un scrutin de représentation pour s'assurer de la volonté réelle des employés.

(traduction)

[8] Le Conseil a résumé la position de la TD en cinq volets.

#### 1 – Habileté de l'unité à négocier collectivement

[9] La TD conteste l'habileté à négocier collectivement d'une unité de négociation unique composée de huit succursales et sous-succursales dans le Grand Sudbury. Elle soutient que le banc initial a appliqué de manière erronée les décisions dans *Banque Nationale du Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; et 86 CLLC 16,032 (rapport partiel) (CCRT n° 542); et *Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)* (1986), 68 di 67 (CCRT n° 604). La TD prétend essentiellement que le banc initial a accordé une trop grande importance à ces deux décisions, qui appuient l'accréditation regroupée, et que beaucoup de décisions soutiennent la notion d'accréditation d'une unité pour chacune des succursales.

[10] TD also argues that the original panel failed to draw the necessary distinctions between the facts in *National Bank of Canada, supra*, relating to the Rimouski branches of the National Bank, and the facts in the present matter. It submits that in that case, employees in all of the National Bank's branches in Rimouski appeared to support the single bargaining unit, contrary to the present matter where all of the Lively Branch employees oppose their inclusion in the bargaining unit. TD maintains that the Steelworkers have established the required overall majority support by "crushing" the wishes of employees in small branches with its majority support held in larger branches. In TD's view, a cluster of branches should only be considered as an appropriate bargaining unit where employees in all locations demonstrate that they wish to belong to a single bargaining unit.

[11] TD submits that the original panel should have excluded from the bargaining unit any branches where employees did not wish to be represented by a union. It argues that section 18.1 of the *Code* allows the Board to restructure bargaining units and to subsequently add employees who may not have wished to be unionized initially. Consequently, it was unnecessary and inappropriate to include in the bargaining unit, at this time, those branches where employees had clearly expressed their desire not to be represented by a union.

[12] In addition, TD argues that the failure to exclude branches where employees did not wish to be represented by the union, demonstrates the original panel failed to ensure the employees' right of freedom of non-association as guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedom* (the *Charter*).

[13] Finally, TD submits that in determining the appropriateness of a proposed bargaining unit, the Board must balance the employer's interests against the employees' right to freely choose to be associated. It maintains that the original panel failed to apply this principle and consequently erred in law and policy by not properly considering the evidence submitted in regards to its administrative structure.

[10] La TD prétend également que le banc initial n'a pas établi les distinctions nécessaires entre les faits dans *Banque Nationale du Canada*, précitée, concernant les succursales de la Banque nationale à Rimouski, et les faits en l'espèce. Elle soutient que, dans cette affaire, les employés de l'ensemble des succursales de la Banque nationale à Rimouski semblaient être en faveur d'une unité de négociation unique, contrairement à la situation dans la présente affaire, compte tenu du fait que l'ensemble des employés de la succursale Lively s'opposent à leur inclusion dans l'unité de négociation. La TD affirme que les Métallos ont obtenu la majorité générale requise par « l'écrasement » de la volonté des petites succursales grâce à l'appui général de la majorité dont ils jouissaient dans les grandes succursales. Selon la TD, un regroupement de succursales ne devrait être considéré comme une unité de négociation habile à négocier collectivement que si les employés de tous les emplacements manifestent la volonté d'appartenir à une unité de négociation unique.

[11] La TD soutient que le banc initial aurait dû exclure de l'unité de négociation toutes les succursales dont les employés ne souhaitent pas être représentés par un syndicat. Elle fait valoir que l'article 18.1 du *Code* permet au Conseil de modifier la structure des unités de négociation et d'y ajouter par la suite des employés qui ne souhaitent pas être syndiqués initialement. Par conséquent, il était inutile et inopportun d'inclure dans l'unité de négociation, à ce moment-là, les succursales dont les employés avaient exprimé de façon claire qu'ils ne souhaitent pas être représentés par un syndicat.

[12] Par ailleurs, la TD estime que le défaut d'exclure les succursales dont les employés ne souhaitent pas être représentés par le syndicat démontre que le banc initial n'a pas protégé le droit des employés de refuser de s'associer garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*).

[13] En dernier lieu, la TD prétend qu'aux fins de déterminer si une unité de négociation proposée est habile à négocier collectivement, le Conseil doit concilier les intérêts de l'employeur et le droit des employés de librement choisir de s'associer. À son avis, le banc initial a omis d'appliquer ce principe et a donc commis une erreur de droit et de principe en ne tenant pas compte de la preuve soumise relativement à sa structure administrative.

## 2–Failure to Disclose Information

[14] TD argues that the *audi alteram partem* principle, or what is commonly known as the right of a party to be heard, compels the Board to inform parties of all relevant information considered in the process of determining an application so that the parties may have an opportunity to properly consider all issues and to make appropriate submissions prior to any decisions being issued. TD takes the position that the original panel violated this principle of natural justice when it failed to notify and disclose to all parties that interventions had been filed by employees and that all of the employees of at least one of the branches affected, the Lively Branch, objected to the union's application. It is TD's contention that the interventions of the Lively employees were not properly considered by the original panel.

[15] TD also asserts that the original panel denied the parties the right to be heard on all relevant issues when it failed to disclose the level of union support for each branch included in the proposed bargaining unit. It maintains that, in light of the information provided in the decision under review and of its communications with the Lively Branch employees following the issuing of the decision, it can assert that the right of those employees to freely choose whether to associate with the union was breached.

[16] TD argues that the employees' right of non-association under section 2(d) of the *Charter* was violated when the original panel did not properly consider employee wishes, and in particular when it ignored the interventions filed by all of the Lively Branch employees. It further submits the original panel failed to establish, as required under section 1 of the *Charter*, that the violation of this right was justified under the circumstances.

## 3–Membership Evidence

[17] TD submits that the original panel also breached the rule that guarantees the right to be heard, when it failed to ensure that the membership evidence submitted by the union was obtained on a voluntary basis and in a lawful manner. TD asserts that when employees' rights to freely choose whether to join a union are called into question, the Board must consider all allegations, whether made by the employer or by the affected employees. It submits that principles of natural

## 2 – Défaut de communiquer de l'information

[14] Selon la TD, le principe *audi alteram partem*, communément appelé le droit en vertu duquel l'autre partie doit être entendue, oblige le Conseil à transmettre aux parties toute l'information pertinente ayant servi à rendre une décision relativement à une demande, afin d'offrir aux parties la possibilité de bien tenir compte de l'ensemble des questions et de présenter leurs observations en conséquence, avant qu'une décision ne soit rendue. La TD estime que le banc initial a violé ce principe de justice naturelle en omettant d'aviser toutes les parties que des employés avaient présenté des interventions et que l'ensemble des employés d'au moins une succursale visée, la succursale Lively, s'opposaient à la demande du syndicat. La TD prétend que le banc initial n'a pas tenu compte à juste titre des interventions des employés de la succursale Lively.

[15] La TD affirme également que le banc initial a refusé aux parties le droit d'être entendues sur toutes les questions pertinentes en ne leur communiquant pas le niveau de soutien dont jouissait le syndicat dans chacune des succursales comprises dans l'unité de négociation proposée. Elle soutient qu'en se fondant sur l'information fournie dans la décision en cause et sur ses communications avec les employés de la succursale Lively par suite du prononcé de la décision, elle peut affirmer que le droit des employés de choisir librement de s'associer ou non au syndicat a été violé.

[16] Selon la TD, le droit de refuser de s'associer, qui est garanti par l'alinéa 2d) de la *Charte*, a été violé parce que le banc initial n'a pas tenu compte à juste titre de la volonté des employés et qu'il a plus particulièrement fait abstraction des interventions présentées par l'ensemble des employés de la succursale Lively. Par ailleurs, elle estime que le banc initial n'a pas établi, comme le prévoit l'article 1 de la *Charte*, que la violation de ce droit était justifiée dans les circonstances.

## 3 – Preuve d'adhésion syndicale

[17] La TD soutient que le banc initial a également enfreint la règle garantissant le droit d'être entendu en ne s'assurant pas que la preuve d'adhésion produite par le syndicat avait été obtenue sur une base volontaire et de manière légitime. À son avis, lorsqu'il est question du droit des employés de choisir librement de se joindre ou non à un syndicat, le Conseil doit examiner les allégations, qu'elles soient faites par l'employeur ou par les employés visés. En vertu des principes de justice

justice require the Board to notify the parties of any concerns raised in relation to the membership evidence, excluding the employees' identities, so that the parties are afforded an opportunity to respond.

[18] TD particularly objects to the sufficiency of the interviews conducted by the investigating officer. It argues that the Board, through its investigating officer, fettered its discretion to properly assess the validity of membership evidence when it only conducted random sample interviews instead of conducting a full investigation of all the allegations raised. According to TD, because of the requirement to keep membership evidence confidential, the Board has a duty to conduct a full and complete investigation into the validity of membership evidence when concerns exist.

[19] Finally, TD submits that the original panel erred in law and policy when it failed to make essential distinctions between the case law referred to, in particular the *IMS Marine Surveyors Ltd.*, [2001] CIRB no. 135 decision and the facts of the present matter. It criticizes the contention of the original panel that allegations of intimidation and coercion should not be made in the context of an application for certification but should more properly be the object of an unfair labour practice complaint.

#### **4–Need for an Oral Hearing**

[20] It is TD's contention that the original panel contravened the rules of natural justice and failed to correctly interpret the *Code* by not conducting an oral hearing to allow all parties, including affected employees, an opportunity to be heard on the issue of the validity of the membership evidence submitted by the union and on the issue of the appropriateness of the bargaining unit.

#### **5–Need for a Representation Vote**

[21] TD submits that the original panel contravened the rules of natural justice and incorrectly interpreted the *Code* when it failed to order and to conduct a representation vote to determine the true wishes of the employees on a branch-by-branch basis. This was particularly needed, argues TD, in light of the allegations of intimidation and coercion on the part of

naturelle, le Conseil est tenu, à son avis, d'aviser les parties de toutes préoccupations exprimées relativement à la preuve d'adhésion syndicale, sans toutefois révéler l'identité des employés, afin d'offrir aux parties la possibilité d'y répondre.

[18] La TD remet tout particulièrement en question le caractère suffisant des entrevues effectuées par l'agent enquêteur. Elle soutient que, par l'entremise de son agent enquêteur, le Conseil a limité son pouvoir discrétionnaire d'évaluer convenablement la validité de la preuve d'adhésion syndicale en interrogeant seulement des employés choisis au hasard au lieu de mener une enquête complète sur l'ensemble des allégations. Selon la TD, compte tenu de l'exigence de préserver la confidentialité de la preuve d'adhésion syndicale, le Conseil a l'obligation d'effectuer une enquête complète sur la validité de cette preuve, lorsque des préoccupations sont exprimées.

[19] En conclusion, la TD affirme que le banc initial a commis une erreur de droit et de principe en n'établissant pas les distinctions pourtant essentielles entre la jurisprudence invoquée, tout particulièrement la décision *IMS Marine Surveyors Ltd.*, [2001] CCRI n° 135, et les faits en l'espèce. Elle est en désaccord avec l'affirmation du banc initial selon laquelle des allégations d'intimidation et de coercition n'ont pas leur place dans le cadre d'une demande d'accréditation, mais devraient plutôt faire l'objet d'une plainte de pratique déloyale de travail.

#### **4 – Nécessité de tenir une audience**

[20] La TD affirme que le banc initial a contrevenu aux principes de justice naturelle et a erré dans son interprétation du *Code* en ne tenant pas d'audience, privant ainsi les parties, notamment les employés touchés, d'être entendus sur la question de la validité de la preuve d'adhésion syndicale présentée par le syndicat et sur l'habileté de l'unité de négociation à négocier collectivement.

#### **5 – Nécessité de tenir un scrutin de représentation**

[21] La TD soutient que le banc initial a contrevenu aux principes de justice naturelle et a erré dans son interprétation du *Code* en n'ordonnant pas la tenue d'un scrutin de représentation afin de déterminer la volonté des employés dans chacune des succursales. Cela était particulièrement nécessaire, de l'avis de la TD, compte tenu des allégations présentées par l'employeur et les

the union as submitted by both the employer and the employees, including the entire Lively Branch.

[22] By way of remedy, TD asks the Board to rescind the original panel's decision and certification order and dismiss the union's application. In the alternative, the employer requests that the Board direct an oral hearing be held to determine the validity of the union's membership evidence and to determine the appropriate bargaining unit. To that end, the employer seeks disclosure by the Board of the union's level of support, as well as any other information not disclosed in regards to the union's certification application. In the further alternative, the employer asks the Board to order a representation vote for each branch, and certify only those branches where the union enjoys majority support.

#### **B—The Intervenors**

[23] Similar to the position held by TD, the intervenors contend that the Board erred in law and policy when it certified the union for a single bargaining unit comprising all branches of the City of Greater Sudbury. They submit that a single bargaining unit is not appropriate in light of its geographical scope, the wishes of the employees, the lack of community of interest between all of the employees and the viability of proper collective bargaining.

[24] The intervenors raise concerns about the possible consequences of smaller branches being included with larger branches in a single bargaining unit. They list factors which they contend distinguish the work environment prevailing within the Lively Branch, where they work, from the other larger branches included in the bargaining unit. They maintain that the single bargaining unit of branches, including the Lively Branch, is comprised of groups of employees with separate and distinct communities of interest specific to localities that have been amalgamated within the greater City of Sudbury. They particularly emphasize the fact that all of the employees of the Lively Branch reject unionization as they fear that a small branch like theirs cannot properly be represented in such a context.

employés, notamment ceux de la succursale Lively, relativement aux tentatives d'intimidation et de coercition de la part du syndicat.

[22] En guise de redressement, la TD demande au Conseil d'annuler la décision et l'ordonnance d'accréditation rendues par le banc initial et de rejeter la demande du syndicat. Subsidiairement, l'employeur demande au Conseil d'ordonner la tenue d'une audience pour évaluer la validité de la preuve d'adhésion syndicale et déterminer l'unité de négociation habile à négocier collectivement. À cette fin, l'employeur demande au Conseil de dévoiler le niveau d'appui au syndicat, ainsi que toute autre information concernant la demande d'accréditation du syndicat qui n'aurait pas été communiquée. Subsidiairement encore, l'employeur demande au Conseil d'exiger la tenue d'un scrutin de représentation pour chacune des succursales et d'accréditer seulement les succursales où le syndicat jouit de l'appui de la majorité des employés visés.

#### **B – Les intervenants**

[23] À l'instar de la TD, les intervenants estiment que le Conseil a commis une erreur de droit et de principe en accréditant le syndicat pour une unité de négociation unique composée de l'ensemble des succursales du Grand Sudbury. À leur avis, une unité de négociation unique n'est pas habile à négocier collectivement en raison de sa portée géographique, de la volonté des employés, de l'absence d'une communauté d'intérêts de l'ensemble des employés et de la viabilité des négociations collectives.

[24] Les intervenants s'inquiètent des conséquences que pourrait entraîner le regroupement de petites succursales et de grandes succursales au sein d'une unité de négociation unique. Ils énoncent les facteurs qui, à leur avis, distinguent l'environnement de travail de la succursale Lively, où ils travaillent, de celui des autres grandes succursales incluses dans l'unité de négociation. Ils soutiennent que l'unité de négociation unique réunissant plusieurs succursales du Grand Sudbury, ce qui comprend la succursale Lively, est composée de groupes d'employés qui ont des communautés d'intérêts distinctes et propres à leur localité. Ils insistent sur le fait que l'ensemble des employés de la succursale Lively s'opposent à la syndicalisation parce qu'ils craignent qu'une petite succursale comme la leur ne soit pas adéquatement représentée dans ce contexte.

[25] The intervenors also raise what they consider to be new facts that, if known by the original panel, would have led it to a different conclusion. These facts are summarized as follows: Lively is located in a remote area away from the City of Sudbury; it has no sophisticated road system or public transportation; northern employees do not travel long distances to go to work; the working conditions in the smaller branches located outside the City of Sudbury are different; different hours of operation are in place from those in Sudbury; and the residents of Lively have the opportunity to live, work and play within a self-contained community.

[26] The intervenors argue that the Board erred in its consideration and application of the law relating to physical proximity, employee wishes and viability of the bargaining unit and industrial stability. They maintain that the original panel did not properly consider the possible serious labour relations harm and lack of viability of the bargaining unit by not requiring that the union establish support for each branch.

[27] The intervenors point to previous Board decisions where single branch bargaining units were found appropriate. Like TD, the intervenors suggest the Board's power include the ability, upon application, to add at a later date any branch to an existing cluster pursuant to section 18.1 of the *Code*.

[28] The intervenors also contend that the Board erred in law when it did not give sufficient weight to the wishes of the employees. They underline that all seven employees of the Lively Branch oppose unionization and do not wish to be included within the union's bargaining unit.

[29] The intervenors further argue that the Board was in violation of the *Charter* when it did not properly balance the *Code's* objectives against their right to freely choose to associate or not. Requiring employees to associate with other employees and a trade union, without majority support, violates the principle of freedom from forced association under section 2(d) of the *Charter*. Regarding the possible justification under

[25] Les intervenants soulèvent également ce qu'ils considèrent comme des faits nouveaux qui, s'ils avaient été connus du banc initial, l'auraient amené à une autre conclusion. Ces faits sont résumés comme suit : la localité de Lively est située dans un secteur éloigné de la ville de Sudbury; elle n'a pas de réseau routier ou de système de transport en commun compliqués; les employés du nord ne se déplacent pas sur de longues distances pour se rendre au travail; les conditions de travail dans cette petite succursale située à l'extérieur de la ville de Sudbury sont différentes; leurs heures d'ouverture sont différentes de celles des succursales de Sudbury et les résidents de Lively peuvent vivre, travailler et se détendre au sein d'une collectivité autonome.

[26] Les intervenants soutiennent que le Conseil a erré dans son interprétation et son application de la loi en ce qui concerne la proximité physique, la volonté des employés, la viabilité d'une unité de négociation et la stabilité des relations du travail. À leur avis, le banc initial n'a pas tenu compte de la possibilité de préjudices graves sur le plan des relations du travail et de la non-viabilité de l'unité de négociation en n'exigeant pas que le syndicat démontre qu'il avait l'appui de chacune des succursales.

[27] Les intervenants invoquent des décisions antérieures dans lesquelles le Conseil a conclu que des unités de négociation uniques pour chacune des succursales étaient habiles à négocier. À l'instar de la TD, les intervenants estiment que le Conseil a le pouvoir, lorsqu'une demande est présentée à cet égard, d'ajouter, à une date ultérieure, une succursale à un regroupement existant en vertu de l'article 18.1 du *Code*.

[28] Les intervenants prétendent également que le Conseil a erré en droit en n'accordant pas une importance suffisante à la volonté des employés. Ils soulignent que les sept employés de la succursale Lively s'opposent à la syndicalisation et ne veulent pas que leur succursale soit comprise dans l'unité de négociation.

[29] Les intervenants font également valoir que le Conseil a violé la *Charte* en ne cherchant pas à établir un juste équilibre entre les objectifs du *Code* et leur droit de choisir librement de s'associer. Obliger des employés à s'associer à d'autres employés et à un syndicat sans que celui-ci ait obtenu l'appui de la majorité porte atteinte à leur droit de refuser d'être contraints à une association reconnu à l'alinéa 2d) de la

section 1 of the *Charter*, the intervenors submit that the Board should not impose certification for the Lively Branch, when it is clear that 100% of the employees do not want to be included in the bargaining unit or where there is no clear interdependence, integration and interrelationship.

[30] The intervenors echo the employer's contention that the Board breached principles of natural justice and improperly applied the provisions of the *Code* when it failed to conduct a full investigation into all of the alleged intimidation and coercion incidents advanced by the Lively Branch employees. They also question the Board's random sample interviews and the fact that the Board's investigating officer did not meet with all seven Lively Branch employees who raised concerns about the union's conduct. The intervenors seek the same remedy as TD and request the opportunity for those employees whose previous submissions were not considered by the original panel to state their case before the Board.

### **C–The Union**

[31] The union submits that the appropriateness of a bargaining unit is a question of fact and points out that, although the Board may rely on past practices within the same or similar industries, it is not bound by previous certification orders.

[32] The union disputes the assertion that employees at the Lively Branch constitute a separate, distinct and independent employee group. It maintains that both the parties' submissions before the original panel and the decision under review do not support the alleged distinctiveness of the Lively Branch employees.

[33] The union maintains that the original panel considered the right criteria in determining the appropriateness of the bargaining unit and properly exercised its discretion in making its determination. According to the union, TD is simply trying to relitigate factual findings made by the original panel with which it does not agree.

[34] The union submits that there was no breach of a principle of natural justice by not disclosing to TD that certain employees had written to the Board, given that

*Charte*. En ce qui concerne la justification possible en vertu de l'article 1 de la *Charte*, les intervenants estiment que le Conseil ne devrait pas imposer une accréditation pour la succursale Lively, alors que la totalité des employés s'opposent clairement à leur inclusion dans l'unité de négociation ou qu'il n'existe aucune interdépendance, intégration et interrelation.

[30] Tout comme l'employeur, les intervenants affirment que le Conseil a violé les principes de justice naturelle et a appliqué de manière erronée les dispositions du *Code* en ne menant pas une enquête complète relativement à l'ensemble des tentatives alléguées d'intimidation et de coercition signalées par les employés de la succursale Lively. Ils soulèvent aussi le fait que le Conseil a interrogé des employés choisis au hasard et que l'agent enquêteur n'a pas rencontré les sept employés de la succursale Lively qui avaient manifesté des inquiétudes face aux agissements du syndicat. Les intervenants demandent le même redressement que la TD et souhaitent que les employés dont les observations n'ont pas été examinées par le banc initial puissent présenter leurs arguments devant le Conseil.

### **C – Le syndicat**

[31] Le syndicat estime que l'habileté d'une unité de négociation à négocier est une question de fait et que, même si le Conseil peut tenir compte de la pratique antérieure dans le même secteur ou des secteurs analogues, il n'est pas lié par les ordonnances d'accréditation rendues antérieurement.

[32] Le syndicat ne croit pas que les employés de la succursale Lively constituent un groupe distinct et indépendant d'employés. À son avis, tant les observations présentées au banc initial par les parties que la décision du banc initial n'appuient pas le caractère distinctif présumé des employés de la succursale Lively.

[33] Selon le syndicat, le banc initial a appliqué les bons critères pour déterminer l'habileté de l'unité de négociation à négocier et s'est prévalu à juste titre de son pouvoir discrétionnaire pour rendre sa décision. Il estime que la TD tente simplement de plaider de nouveau des conclusions de fait tirées par le banc initial avec lesquelles elle est en désaccord.

[34] Le fait que la TD n'ait pas été informée que certains employés avaient écrit au Conseil ne constitue pas, à son avis, une violation des principes de justice

employee wishes are of no concern to the employer. In addition, the union points to the fact that the employees' submissions were filed with the Board following the date of application. The union also underlines the fact that the original panel specifically mentioned in its decision that it had received and considered employees' wishes.

[35] The union opposes TD's contention that the Board should disclose the union's level of support for each branch included in the bargaining unit. It submits that the original panel followed long-established Board policy for assessing employee support, i.e., the application date.

[36] The union opposes TD's request to assess majority support in each of the branches included in the bargaining unit. The suggestion by TD to exclude from the union's bargaining unit any employees who oppose the union would, according to the union, fragment the workplace and cause labour relations problems, and would go against the rule of democratic majority.

[37] The union underlines that pursuant to section 28(c) of the *Code*, a clear process is established for the Board to follow. This section confirms that the Board should consider the wishes of the majority of employees in the bargaining unit that has been determined to be appropriate and that the wishes of the minority are not determinative. To that end, employees cannot be "hived off" into a separate unit, outside of the collective bargaining regime, while they otherwise share a community of interest with the majority of employees in the bargaining unit. With respect to a possible future section 18.1 application, the union submits that the Board's duty to certify under section 28(c) of the *Code* cannot be ignored despite the Board's broader power to amend existing bargaining units.

[38] The union rejects the employer's assertion that the right to freedom of association encompasses a right of employees to be free from dealing with a union. The union submits that the choice to associate with a union and the representation of employees by a union through collective bargaining do not violate the freedom of association under either the *Charter* or the *Code*. It further submits that neither the right to freedom of association nor the right of employees to be free from having to deal with the union, as invoked by TD, is a

naturelle, étant donné que la volonté des employés ne concerne pas l'employeur. De plus, le syndicat précise que les observations des employés ont été présentées au Conseil après la date de présentation de la demande. Le syndicat souligne le fait que le banc initial a mentionné expressément dans sa décision qu'il avait reçu et pris connaissance de la volonté des employés.

[35] Contrairement à ce qu'affirme la TD, le syndicat ne croit pas que le Conseil devrait divulguer le niveau d'appui du syndicat dans chacune des succursales de l'unité de négociation. Il soutient que le banc initial s'est conformé à une politique établie de longue date au Conseil pour évaluer l'appui des employés, à savoir la date de la demande.

[36] Le syndicat s'oppose à la demande de la TD d'évaluer si le syndicat détient l'appui de la majorité dans chacune des succursales de l'unité de négociation. La suggestion de la TD, qui vise à exclure de l'unité de négociation du syndicat tous les employés qui s'opposent à la syndicalisation, aurait pour effet de fragmenter le milieu de travail, entraînerait des problèmes de relations du travail et irait à l'encontre de la règle de la majorité démocratique.

[37] Le syndicat précise que l'alinéa 28c) du *Code* établit un processus clair à suivre. Cet alinéa confirme que le Conseil devrait tenir compte de la volonté de la majorité des employés de l'unité de négociation jugée habile à négocier collectivement et que la volonté de la minorité n'est pas déterminante. Les employés ne peuvent pas se cantonner dans une unité séparée, à l'extérieur du régime de négociation collective, alors qu'ils partagent une communauté d'intérêts avec la majorité des employés de l'unité de négociation. En ce qui concerne une éventuelle demande fondée sur l'article 18.1, le syndicat estime qu'on ne saurait faire abstraction de l'obligation du Conseil d'accréditer un syndicat aux termes de l'alinéa 28c) du *Code*, en dépit de son pouvoir plus large de modifier des unités de négociation existantes.

[38] Le syndicat rejette l'affirmation de l'employeur selon laquelle le droit à la liberté d'association comporte le droit pour les employés de ne pas avoir à traiter avec le syndicat. Il soutient que le choix de s'associer à un syndicat et la représentation d'employés par un syndicat dans le cadre de négociations collectives ne violent pas la liberté d'association ni en vertu de la *Charte* ni en vertu du *Code*. Il prétend que ni le droit à la liberté d'association ni le droit de ne pas avoir à traiter avec le syndicat, invoqués par la TD, ne

recognized right under the *Code*, the Board's jurisprudence or generally under Canadian law.

[39] The union also underlines that TD failed to raise this issue before the original panel and should now be barred from doing so. It submits that in any event, TD has no standing to raise a possible *Charter* right violation on behalf of a group of employees.

[40] In regards to the allegations of intimidation or coercion, the union submits that the Board is not required to conduct a full investigation or interview all employees who may have expressed concerns. It adds the allegations were investigated pursuant to normal Board practices, which process was clearly laid out in the Board's decision. Further, the union argues that TD never raised any objection at the time, nor was any formal complaint filed by either the employees or the employer.

[41] With respect to the concerns raised by the Lively Branch employees, the union submits that the conduct of random sample interviews confirmed that there was no intimidation or coercion on the part of the union. It maintains that the wishes letters filed by certain employees failed to establish a *prima facie* case that the union had engaged in intimidation or coercion.

[42] The union supports the original panel's assessment of the *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*, decision. It concludes that both that decision and the decision under review confirm the Board's position in regards to employer's allegations of union misconduct during a certification campaign. The union submits that there is no evidence to confirm the employer's assertions that the original panel would have failed to consider those allegations or that it did not investigate the incidents described in TD's submissions.

[43] The union disputes the allegations that not holding an oral hearing or not conducting a representation vote in the present matter breached principles of natural justice. The union stresses the Board's discretion under section 16.1 of the *Code* to decide any matter without holding an oral hearing. It points out that the Board also has the discretion to determine its own process with respect to certification applications generally, including

sont des droits reconnus par le *Code*, par la jurisprudence du Conseil ou de manière générale par la jurisprudence canadienne.

[39] Le syndicat signale également que la TD a omis de soulever cette question devant le banc initial et qu'elle ne devrait pas être autorisée à le faire maintenant. De toute façon, la TD n'a pas, selon lui, la qualité pour prétendre, pour le compte d'un groupe d'employés, à une violation possible d'un droit garanti par la *Charte*.

[40] En ce qui concerne les allégations d'intimidation ou de coercition, le syndicat soutient que le Conseil n'est pas tenu de mener une enquête complète ou d'interroger l'ensemble des employés qui ont exprimé leurs inquiétudes. Il ajoute qu'il y a eu enquête sur les allégations, conformément à la pratique normale du Conseil, et que la procédure a été clairement exposée dans la décision du Conseil. Par ailleurs, il fait valoir que la TD n'a pas soulevé d'objection à ce moment-là et que ni les employés ni l'employeur n'ont déposé de plainte officielle.

[41] En ce qui concerne les inquiétudes exprimées par les employés de la succursale Lively, le syndicat prétend que les entrevues menées auprès d'employés choisis au hasard ont confirmé qu'il n'y avait pas eu intimidation ou coercition de la part du syndicat. Les lettres de certains employés faisant état de leurs souhaits n'ont pas établi de preuve suffisante à première vue que le syndicat s'était livré à de l'intimidation ou de la coercition.

[42] Le syndicat est d'accord avec l'évaluation faite par le banc initial de la décision *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée. Il conclut que, tant cette décision que la décision faisant l'objet du réexamen confirment la position du Conseil à l'égard des allégations de l'employeur relativement à l'inconduite du syndicat pendant la campagne d'accréditation. Selon le syndicat, rien ne démontre que, comme le prétend l'employeur, le banc initial n'a pas tenu compte de ces allégations ou qu'il n'a pas enquêté sur les incidents décrits dans les observations de la TD.

[43] Le syndicat conteste les allégations voulant que les principes de justice naturelle aient été violés parce qu'il n'y a pas eu d'audience ou de scrutin de représentation. Le syndicat insiste sur le pouvoir discrétionnaire de trancher une affaire sans tenir d'audience que l'article 16.1 du *Code* confère au Conseil. Il signale que le Conseil peut déterminer sa propre procédure pour traiter des demandes d'accréditation, notamment pour

its process for determining employees' wishes. According to the union, the fact that some employees in the proposed bargaining unit opposed being unionized has never been a reason to hold an oral hearing, nor should the employer be allowed to speak for employees in representation matters. With respect to a representation vote, the union contends that the original panel's decision not to hold a vote was correct. It maintains that following its investigation, the original panel was satisfied the union demonstrated majority support and there was therefore no reason to order a vote under section 29(1) of the *Code*.

### III–Analysis and Decision

[44] Section 18 of the *Code*, provides the Board with the discretion to review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it, and to rehear any application before making an order in respect of the application.

[45] Section 44 of the *Regulations* sets out the circumstances under which an application pursuant to section 18 is made. Those circumstances include:

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

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

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

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

[46] Given that section 22 of the *Code* provides that every decision of the Board is final, the Board's reconsideration powers are limited and are not intended to be an appeal process of a decision, a rearguing of the same issues before a different panel of the Board or a process to contest the facts and issues determined by the original panel. Consequently, the rescinding of an original panel's decision remains the exception rather than the rule. An applicant bears the burden of establishing that there exist serious reasons, or even exceptional circumstances, that justify the

ce qui est d'évaluer la volonté des employés. À son avis, le fait que certains employés de l'unité de négociation proposée s'opposent à la syndicalisation n'est pas un motif justifiant la tenue d'une audience et l'employeur ne devrait pas être autorisé à parler au nom des employés relativement à des questions de représentation. En ce qui concerne le scrutin de représentation, le syndicat estime que le banc initial a pris la bonne décision en ne tenant pas de scrutin. Il précise que, à la suite de son enquête, le banc initial était convaincu que le syndicat détenait l'appui de la majorité des employés visés et que par conséquent il n'y avait aucune raison de tenir un scrutin en vertu du paragraphe 29(1) du *Code*.

### III – Analyse et décision

[44] L'article 18 du *Code* confère au Conseil le pouvoir discrétionnaire de réexaminer, d'annuler ou de modifier ses décisions ou ordonnances et d'instruire de nouveau une demande avant de rendre une ordonnance.

[45] L'article 44 du *Règlement* énonce les circonstances dans lesquelles une demande est autorisée en vertu de l'article 18 :

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

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

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

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

[46] Comme l'article 22 du *Code* précise que les décisions du Conseil sont définitives, ses pouvoirs en matière de réexamen sont limités et ne sont pas censés constituer un processus permettant d'en appeler d'une décision, de plaider à nouveau les mêmes questions devant un banc différent ou de contester les questions et faits tranchés par le banc initial. Par conséquent, l'annulation de la décision d'un banc initial demeure l'exception plutôt que la règle. Il incombe au requérant d'établir l'existence de motifs valables ou de circonstances exceptionnelles justifiant le réexamen

reconsideration of a decision (see *591992BC Ltd.*, [2001] CIRB no. 140).

[47] The Board is also mindful that the Lively Branch employees have been granted intervenor status in the present reconsideration application for reasons which were explained in *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (LD 1282)*, *supra*, and to which the Board will refer to later in the present decision. For that reason, the Board has carefully reviewed and considered the Lively Branch employees' submissions and the other parties' reply submissions, to determine whether the original panel would have arrived at a different conclusion if it had before it the benefit of the totality of those submissions.

[48] Having reviewed all the issues as framed by the parties to the present application, the Board is satisfied they boil down to two main questions: (1) did the original panel err in its determination of the appropriateness of the bargaining unit, and (2) did it err in its assessment of employees' wishes and the required level of union support.

#### **A—Appropriateness of the Bargaining Unit**

[49] One of TD's arguments is that there are only a few decisions where the Board accepted as appropriate for collective bargaining the principle of a cluster of branches, in contrast to the great majority of Board decisions certifying unions on the basis of branch-by-branch bargaining units being appropriate.

[50] From a review of the history of Board decisions in the banking industry, it is evident that in earlier certification applications before the Board, the unions mostly sought to be certified—and the Board accepted as appropriate—branch-by-branch bargaining units. However, from early on, the Board made it clear that each application would be determined on its own facts and that, by accepting as appropriate a bargaining unit on a branch-by-branch basis, it was not closing the door to other possible appropriate bargaining units. In *Bank of Nova Scotia, Kitimat* (1959), 59 CLLC 18,152 (Old CLR no. 40), the union sought to represent tellers, clerks, ledger keepers and stenographers at the single branch of the Bank of Nova Scotia in Kitimat, British Columbia. The bank submitted that a nation-wide bargaining unit was appropriate. Although the Board concluded that the proposed single branch bargaining unit was not appropriate under the circumstances, it

d'une décision (voir *591992BC Ltd.*, [2001] CCRI n° 140).

[47] Le Conseil n'oublie pas qu'on a accordé aux employés de la succursale Lively la qualité d'intervenants dans la présente demande de réexamen pour les motifs qui sont exposés dans la décision *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (LD 1282)*, précitée, à laquelle le Conseil renverra plus loin dans la présente décision. C'est pourquoi, le Conseil a étudié soigneusement les observations présentées par les employés de la succursale Lively, ainsi que les répliques des autres parties, pour déterminer si le banc initial en serait venu à une conclusion différente s'il avait eu à sa disposition l'ensemble de ces observations.

[48] Après avoir examiné toutes les questions formulées par les parties relativement à la présente demande, le Conseil est convaincu qu'elles se résument à deux grandes questions : (1) le banc initial a-t-il erré dans sa décision au sujet de l'habileté de l'unité à négocier collectivement et (2) a-t-il erré dans son évaluation de la volonté des employés et du niveau requis d'appui au syndicat.

#### **A – Habileté de l'unité à négocier collectivement**

[49] La TD fait valoir, entre autres, que rares sont les décisions où le Conseil a conclu qu'un regroupement de succursales constituait une unité de négociation habile à négocier collectivement, contrairement à la grande majorité de ses décisions en faveur d'unités de négociation par succursale.

[50] Un examen de l'historique des décisions du Conseil dans le secteur bancaire révèle que, dans les demandes d'accréditation dont le Conseil a été saisi par le passé, les syndicats cherchaient la plupart du temps à être accrédités pour des unités de négociation par succursale et que le Conseil reconnaissait l'habileté à négocier de telles unités de négociation. Cependant, le Conseil a toujours indiqué clairement que chaque demande serait évaluée en fonction de ses propres faits et qu'en reconnaissant l'habileté à négocier d'unités de négociation par succursale, il ne fermait pas la porte à d'autres unités de négociation habiles à négocier collectivement. Dans *Bank of Nova Scotia, Kitimat* (1959), 59 CLLC 18,152 (Anc. CCRT n° 40), le syndicat cherchait à représenter les caissiers, les commis, les employés aux écritures et les sténographes d'une même succursale de la Banque de Nouvelle-Écosse à Kitimat (Colombie-Britannique). La banque

stated the following with respect to possible future applications:

While this application is rejected the Board deems it advisable to state that this decision must not be taken as indicating that the Board agrees with the Respondent's contention that the appropriate bargaining unit must be a nation-wide unit of employees of the Bank. **The present decision rests on and is applicable only to its own particular facts.** The Board points to the facts that this is the first application with which it has to deal, concerning bank employees... The ... *Act* applies to banks and their employees, and the Board will consider all applications concerning bank employees, with the purpose of giving effect to the intent of the Act. It may well be that units of some of the employees of a Bank, grouped together territorially or on some other basis, will prove to be appropriate, rather than a nation-wide unit.

(page 1799; emphasis added)

[51] The same approach was reaffirmed in subsequent decisions of the Board. In *Bank of Nova Scotia (Port Dover Branch)* (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; and 77 CLLC 16,090 (CLR no. 91), the union filed three certification applications for three separate branches of the Bank of Nova Scotia, one branch in Simcoe and two branches in Port Dover. The Board found that the single branch bargaining unit in each application was appropriate. The Board reiterated that it had made it quite clear in previous decisions, that the composition of a bargaining unit was not necessarily determined on the basis of prior Board decisions, but as a question of fact based on the evidence and arguments in each application.

[52] As noted previously, in most of the earlier decisions dealing with the issue of the appropriateness of the bargaining unit in the banking industry, the unions applied to be certified on a branch-by-branch basis while the employers consistently argued for broader-based bargaining units, including a unit comprising several branches, as appropriate.

[53] In *National Bank of Canada, supra*, the union applied to be certified as the bargaining agent for a unit

prétendait qu'une unité de négociation à l'échelle nationale serait habile à négocier collectivement. Bien que le Conseil ait conclu que l'unité de négociation proposée pour la succursale n'était pas habile à négocier collectivement dans les circonstances, il a déclaré ce qui suit relativement à d'éventuelles demandes :

Même s'il rejette la présente demande, le Conseil juge nécessaire de préciser qu'il ne faut pas déduire de la présente décision que le Conseil accepte l'affirmation de l'intimé voulant que l'unité de négociation habile à négocier collectivement doit être une unité de négociation composée de tous les employés de la banque à l'échelle nationale. **La présente décision est fondée sur les faits en l'espèce et ne s'applique que dans ces circonstances particulières.** Le Conseil signale qu'il s'agit de la première demande dont il est saisi qui concerne les employés d'une banque ... La loi s'applique aux banques et à leurs employés, et le Conseil instruira toutes les demandes concernant des employés d'une banque afin de respecter l'esprit de la loi. Il est fort possible que des unités composées de certains employés d'une banque, réunis en fonction d'un territoire ou d'un autre facteur, s'avérera habile à négocier collectivement, plutôt qu'une unité nationale.

(page 1799; traduction; c'est nous qui soulignons)

[51] Le Conseil a repris ce même raisonnement dans des décisions ultérieures. Dans *Banque de Nouvelle-Écosse (succursale de Port Dover)* (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; et 77 CLLC 16,090 (CCRT n° 91), le syndicat a présenté trois demandes d'accréditation pour trois succursales de la Banque de Nouvelle-Écosse, l'une à Simcoe et deux à Port Dover. Le Conseil a conclu que les unités de négociation proposées pour chacune des succursales étaient habiles à négocier collectivement. Le Conseil a répété qu'il avait expliqué clairement dans d'autres décisions que la composition d'une unité de négociation n'était pas nécessairement déterminée en fonction de décisions antérieures du Conseil, mais plutôt sur une question de fait en tenant compte de la preuve et des arguments de chaque demande.

[52] Comme mentionné précédemment, dans la plupart des décisions antérieures traitant de l'habileté d'une unité de négociation à négocier collectivement dans le secteur bancaire, les syndicats demandaient d'être accrédités pour chacune des succursales, alors que les employeurs faisaient continuellement valoir l'habileté à négocier collectivement d'unités plus larges, y compris une unité composée de plusieurs succursales.

[53] Dans *Banque Nationale du Canada*, précitée, le syndicat demandait d'être accrédité à titre d'agent

consisting of all branches of the National Bank in Rimouski. Similar to the matter under review, the intended scope of the bargaining unit was concentrated on all employees of a bank within the geographical boundaries of a city. Since this was the first opportunity for the Board to deal with the appropriateness of a bargaining unit other than on the basis of individual branches, it took the opportunity to do an exhaustive review of the history of unionization in the banking industry and canvassed both the Canadian and American jurisprudence up to that date. The Board concluded that the unit applied for, comprising all of the employees of the National Bank in the geographical area of Rimouski, was an appropriate unit:

What can be said about this new unit? It appeared from the cases decided by the NLRB in the United States that the “splinter” (the individual branch) is the rule. But in an industry in which an employer has many branches, the retail drugstore industry, it invented the concept of the “cluster” of establishments.

...

Furthermore, as the Board has been careful to note, the chartered banks have quite diverse structures and, in fact, each case will have to be studied on its own merits.

...

In conclusion, the Board intends by this decision to continue its policy of exercising its discretion under section 125(2) of the *Code* in such a way as to give the employees a “realistic possibility of exercising their rights under the *Code*.”

(pages 142–143; 304–305; and 14,314–14,315)

[54] In a subsequent decision, *Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec, supra*, the Board certified a cluster of seven establishments of the Bank of Montreal within the city of Sherbrooke. In doing so, the Board reiterated that in previously determining that an individual branch was an appropriate unit, it never said that it was the only unit of bank employees appropriate for collective bargaining (see page 80).

[55] In *National Bank of Canada, supra*, the Board reaffirmed that the appropriateness of a proposed bargaining unit is not a static concept but rather that it evolves as new needs develop. The decision established the extreme limits of the Board’s discretion regarding

négociateur d’une unité comportant l’ensemble des succursales de la Banque nationale à Rimouski. À l’instar de l’affaire qui nous occupe, le champ d’application de l’unité de négociation proposée était l’ensemble des employés d’une banque dans les limites d’une ville. Comme il s’agissait de la première occasion pour le Conseil de se prononcer sur l’habileté à négocier d’une unité de négociation autre qu’une unité au sein d’une seule succursale, il en a profité pour procéder à un examen exhaustif de l’histoire de la syndicalisation dans le secteur bancaire et pour passer en revue la jurisprudence au Canada et aux États-Unis. Le Conseil a conclu que l’unité proposée, qui était composée de l’ensemble des employés de la Banque nationale dans la région géographique de Rimouski, était habile à négocier collectivement :

Que dire de cette unité nouvelle? On a vu dans la jurisprudence du NLRB aux États-Unis que le « splinter » (succursale individuelle) est la règle. Mais dans une industrie où l’on retrouve un employeur à multiples succursales, l’industrie pharmaceutique, on a inventé le concept du « cluster » ou « grappes » d’établissements (mauvaise traduction de cluster).

...

D’ailleurs, comme il s’est efforcé de le dire, les banques à charte ont des structures bien diverses et, en réalité, il faut étudier chaque cas en particulier.

...

Somme toute, par cette décision le Conseil entend, encore une fois, poursuivre sa politique d’exercer le pouvoir qui lui a été conféré par le paragraphe 125(2) du *Code*, de manière à permettre aux employés de banque, dans la mesure du possible, « d’avoir une possibilité réelle de faire valoir leurs droits en vertu du *Code* ».

(pages 142-143; 304-305; et 14,314-14,315)

[54] Dans une décision rendue ultérieurement, *Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)*, précitée, le Conseil a accredité un regroupement de sept établissements de la Banque de Montréal dans la ville de Sherbrooke. De ce fait, le Conseil a confirmé qu’en déterminant antérieurement qu’une unité unique d’employés de banque était habile à négocier collectivement, il n’avait jamais dit qu’elle était la seule unité d’employés de banque qui était habile à négocier collectivement (voir page 80).

[55] Dans *Banque Nationale du Canada*, précitée, le Conseil a rappelé que l’habileté d’une unité de négociation proposée à négocier collectivement n’est pas un concept statique et qu’il évolue en fonction des nouveaux besoins. La décision a établi les limites

the issue of the appropriateness of bargaining units as follows:

All labour boards in Canada have more or less abundantly written about the criteria to be applied in determining the appropriateness of a bargaining unit; certainly this Board has done so.

This Board established the extreme limits of its discretion in this area in a fairly formal manner:

1. It is not required to determine the ideal unit.
2. There may be more than one appropriate unit, successively over time or at the same time.
3. It is not bound by any earlier finding...

(pages 138; 299–300; and 14,312)

[56] The Board went on to state that it would not always be possible to determine the most appropriate unit, for different reasons, the most important of which was that to do so could deprive a group of employees of their freedom to join the organization of their choice. Significantly, the Board also rejected the concept of *stare decisis* in the exercise of a labour board's discretion in determining whether a proposed bargaining unit is an appropriate one. The Board felt that it would not be able to respond rapidly and satisfactorily to the ongoing changes of modern business if it was bound by past decisions. The Board also reaffirmed that when dealing with issues concerning appropriateness it was prepared to take the employer's administrative structure into account, provided it did not "nullify the employees' rights to freely choose an association."

[57] In the decision under review, the original panel correctly summarized the Board's role and practice in determining a certification application pursuant to section 24 of the *Code*.

[20] As may be seen by the wording of section 24, the union has the freedom of defining the bargaining unit as it considers appropriate. The Board's role is to decide (i) whether the unit constitutes a unit appropriate for collective bargaining; and (ii) whether a majority of employees in the unit wish to have the trade union represent them as their bargaining agent.

[21] As the Board has stated on countless occasions, it is not required to define the most appropriate bargaining unit, but a unit appropriate for collective bargaining. The appropriateness of a bargaining unit is a matter of fact which rests on whether

extrêmes de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil en ce qui concerne l'habileté à négocier collectivement des unités de négociation comme suit :

Tous les conseils de relations du travail canadiens ont écrit plus ou moins abondamment au sujet des critères à appliquer en cas de détermination du caractère approprié d'une unité de négociation. Ce Conseil l'a fait.

Il a établi d'une façon assez formelle les limites extrêmes de l'exercice de sa discrétion à cet égard, de la façon suivante :

1. Il n'est pas tenu de déterminer l'unité idéale.
2. Il peut y avoir plus qu'une unité appropriée, successivement ou simultanément.
3. Il n'est pas lié par une détermination antérieure...

(pages 138; 299-300; et 14,312)

[56] Le Conseil a poursuivi en déclarant qu'il ne serait pas toujours possible de déterminer l'unité la plus appropriée, et ce, pour une foule de raisons dont la plus importante, sans doute, serait que cette détermination aurait pour effet de priver un groupe d'employés de leur liberté d'opter pour une association de leur choix. Fait important, le Conseil a également rejeté le concept du *stare decisis* dans l'exercice par une commission des relations de travail de son pouvoir discrétionnaire de statuer sur l'habileté d'une unité de négociation proposée à négocier collectivement. Le Conseil estimait qu'il ne pourrait pas réagir rapidement et adéquatement aux transformations s'opérant dans les entreprises modernes, s'il était lié par des décisions antérieures. Le Conseil a aussi rappelé que, sur la question de l'habileté à négocier collectivement, il était disposé à tenir compte de la structure administrative d'un employeur dans la mesure où cela « ne rend pas nul l'exercice du droit au choix libre d'une association par un groupe d'employés ».

[57] Dans la décision en cause, le banc initial a résumé correctement le rôle et la pratique du Conseil à l'égard d'une demande d'accréditation en vertu de l'article 24 du *Code*.

[20] Comme le libellé de l'article 24 l'indique, le syndicat a le loisir de définir l'unité de négociation qu'il juge habile à négocier collectivement. Le rôle du Conseil consiste à déterminer i) si l'unité est habile à négocier collectivement; et ii) si la majorité des employés de l'unité désirent que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur.

[21] Le Conseil a maintes fois déclaré que son rôle n'était pas de définir l'unité la plus habile à négocier collectivement, mais plutôt une unité habile à négocier collectivement. L'habileté à négocier d'une unité est une question de fait dont l'issue repose

the bargaining agent is able to define a sufficient community of interest among the employees it seeks to represent to justify certifying such a bargaining unit. In essence, this determination involves a consideration of whether the employees share an appropriate structure of working conditions within the organization of the workplace. Where employees are unorganized, the objective is to provide them with a meaningful opportunity to participate in collective bargaining (see *Alberta Wheat Pool* (1991), 86 di 172 (CLRB no. 907), at page 176). **The Board has also previously stated that in determining the appropriate bargaining unit, it may rely on past practice and conditions within the same or similar industries, but its hands are not tied by previous certifications. Each case is treated according to its particular facts. ...**

(*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario* (316), *supra*; pages 6-7; emphasis added)

[58] It is the opinion of this reconsideration panel that the original panel also correctly summarized and reaffirmed the principles enunciated in *National Bank of Canada* and *Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec, supra*:

[22] In *National Bank of Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; and 86 CLLC 16,032 (partial report) (CLRB no. 542), the Canada Labour Relations Board (CLRB), considered the issue of the appropriateness of certifying what it characterized as a “cluster” or geographical unit rather than a “city” unit. The Board noted that chartered banks have quite diverse structures, but rejected the notion that the “splinter” or individual branch rule applied by the National Labour Relations Board in the United States should prevail in Canada or that bargaining units should be configured according to a bank’s administrative structures. Thus, the Board found that a unit consisting of all branches in the Rimouski area constituted an appropriate unit. The Board also found that there was no need for the union to demonstrate majority support at each branch in order to be certified for a cluster of branches. As well, in *Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec* (1986), 68 di 67 (CLRB no. 604), the CLRB found that a unit of all employees in the city of Sherbrooke to be an appropriate bargaining unit.

[23] In both these decisions, the Board recognized that following a history of certification of individual branches, unions began to break new ground by applying for larger units. **In *Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec, supra*, the Board restated its policy that “in determining that an individual branch was an appropriate unit, it never said that it was the only unit of bank employees appropriate for collective bargaining.”**

(*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury* (316), *supra*; pages 7-8; emphasis added)

sur la capacité de l’agent négociateur de définir une communauté d’intérêts suffisante entre les employés qu’il veut représenter pour justifier l’accréditation de l’unité de négociation proposée. Cela consiste en substance à déterminer si les employés sont assujettis à un régime commun et pertinent de conditions de travail dans le cadre de l’organisation du lieu de travail. Lorsque les employés ne sont pas représentés par un syndicat, l’objectif visé est de leur accorder une occasion valable de prendre part au processus de la négociation collective (voir *Alberta Wheat Pool* (1991), 86 di 172 (CCRT n° 907), à la page 176). **Le Conseil a déjà déclaré que, pour définir l’unité habile à négocier collectivement, il pouvait tenir compte de la pratique et des conditions antérieures dans le même secteur ou des secteurs analogues, mais qu’il n’était aucunement lié par les accréditations antérieures, chaque affaire constituant un cas d’espèce. ...**

(*TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario)* (316), précitée; pages 6-7; c’est nous qui soulignons)

[58] Le présent banc de révision estime que le banc initial a également résumé et réaffirmé de manière adéquate les principes énoncés dans *Banque Nationale du Canada* et *Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)*, précitées :

[22] Dans *Banque Nationale du Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; et 86 CLLC 16,032 (rapport partiel) (CCRT n° 542), le Conseil canadien des relations du travail (CCRT) s’est penché sur la question de la pertinence d’accréditer une « grappe » ou une unité géographique par rapport à une unité « de ville ». Le Conseil a fait observer que les banques à charte avaient des structures très diverses, mais a rejeté l’idée que la règle de la « fragmentation » ou de la succursale individuelle appliquée par le National Labour Relations Board des États-Unis était valable au Canada ou que les unités de négociation devaient être définies en fonction des structures administratives d’une banque. Le Conseil a dès lors déterminé qu’une unité regroupant toutes les succursales de la banque dans la région de Rimouski était habile à négocier collectivement et qu’il n’était pas nécessaire que le syndicat démontre qu’il bénéficiait de l’appui de la majorité dans chaque succursale afin d’être accrédité à titre d’agent négociateur d’une grappe de succursales. De même, dans *Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)* (1986), 68 di 67 (CCRT n° 604), le CCRT a conclu qu’une unité regroupant tous les employés de la ville de Sherbrooke était habile à négocier collectivement.

[23] Dans les deux décisions précitées, le Conseil a reconnu qu’après s’être employés pendant des années à faire accréditer des unités circonscrites à une succursale particulière, les syndicats avaient commencé à innover en sollicitant l’accréditation d’unités regroupant plusieurs succursales. **Dans *Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)*, précitée, le Conseil réitère que « lorsqu’il a déterminé qu’une unité de succursale individuelle était appropriée, il n’a jamais dit que c’était la seule unité d’employés de banque qui pouvait être habile à négocier ».**

(*TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario)* (316), précitée; pages 7-8; c’est nous qui soulignons)

[59] Following a review of the Board's jurisprudence in the banking industry, one cannot conclude that there exists a Board practice which favours branch-by-branch bargaining unit configuration, over other possible appropriate bargaining units, including a cluster of bank branches within a geographical area. To the contrary, a review of the above jurisprudence establishes that the Board went out of its way to clearly specify that branch-by-branch certification did not preclude other bargaining units. Consequently, the Board's practice in the banking industry is no different from the one it follows in other certification applications before the Board. The facts of each application dictate whether a proposed bargaining unit will be found to be appropriate under the circumstances. The mere fact that in their initial organizing stages, unions mostly applied for bargaining units on a branch-by-branch basis and the Board issued more certification orders on that basis, did not establish a binding policy or practice in this industry. Therefore, this panel finds that no error of law or policy was committed by the original panel for failure to follow previous Board jurisprudence.

[60] The reconsideration panel now turns to the argument that it was an error to have found as appropriate a cluster of branches rather than a branch-by-branch unit, under the specific circumstances of the present matter.

[61] The original panel made the following findings, in determining the appropriateness of the proposed bargaining unit:

[25] The Board finds that the facts submitted by TD in support of its position that individual branches with their sub-branches are appropriate units are not persuasive. It may be that the business at some branches is higher in deposits than others or that each branch has its own financial targets, performance incentive targets or sales revenue goals; however, this has no impact on the organization of the bargaining unit. How employee satisfaction or customer satisfaction is measured is not relevant to the community of interest of employees within the bargaining unit.

[26] Variances of hours of operation or shift schedules for the purposes of breaks and lunch or the availability of discretionary recreational or reward funds can certainly be addressed within the context of collective bargaining. **The number of managers, the different reporting relationships or**

[59] Après avoir examiné la jurisprudence du Conseil dans le secteur bancaire, on ne peut pas conclure que la pratique du Conseil est de favoriser des unités de négociation pour chacune des succursales par rapport à d'autres unités de négociation potentiellement habiles à négocier collectivement, notamment un regroupement de succursales bancaires dans une région géographique. Au contraire, l'examen de la jurisprudence susmentionnée démontre que le Conseil s'est efforcé de préciser clairement que l'accréditation d'unités de négociation par succursale n'exclut pas d'autres unités de négociation. Par conséquent, la pratique du Conseil dans le secteur bancaire n'est pas différente de celle qu'il applique dans le cadre d'autres demandes d'accréditation. Les faits déterminent si une unité de négociation proposée sera jugée habile à négocier collectivement dans les circonstances. Le simple fait qu'aux premiers stades de leur syndicalisation, les syndicats présentaient surtout des demandes d'accréditation pour chacune des succursales et que le Conseil rendait un plus grand nombre d'ordonnances d'accréditation dans ce sens n'établit pas une politique ou une pratique dans ce secteur d'activité par laquelle il serait lié. Par conséquent, le présent banc conclut que le banc initial n'a commis aucune erreur de droit ou de principe en ne se conformant pas à la jurisprudence antérieure du Conseil.

[60] Le banc de révision examinera maintenant l'argument selon lequel il était erroné de conclure qu'un regroupement de succursales constituait une unité habile à négocier collectivement par opposition à une unité de négociation pour chacune des succursales, compte tenu des circonstances particulières en l'espèce.

[61] Le banc initial a tiré les conclusions suivantes lorsqu'il a déterminé que l'unité de négociation proposée était habile à négocier :

[25] Le Conseil conclut que les faits soumis par TD au soutien de sa position que les succursales individuelles et leurs sous-succursales constituent des unités habiles à négocier ne sont pas convaincants. Il est possible que le volume des dépôts effectués à certaines succursales soit plus élevé qu'ailleurs ou que chaque succursale ait ses propres objectifs financiers, de rendement ou de revenu, mais cela n'a aucune incidence sur la structure de l'unité de négociation. Les moyens utilisés pour évaluer la satisfaction des employés ou de la clientèle n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer la communauté d'intérêts des employés de l'unité de négociation.

[26] Les écarts au chapitre des heures d'ouverture ou des horaires de postes aux fins de l'établissement des pauses-café et de la pause-repas ou l'existence de fonds discrétionnaires pour organiser des activités de loisir et accorder des récompenses peuvent certainement faire l'objet de discussions

**management duties within given branches is relevant to the administrative structure of the bank, but as stated earlier, is not decisive in how bargaining units are to be configured.**

[27] Of greater relevance is the fact that the employees work in a general geographical area where the municipalities are proximate to each other. The 11 other branches that comprise the Northern Lights District are considerably further than the eight branches proposed for inclusion in the bargaining unit. The city of Greater Sudbury is the financial centre for Northeastern Ontario and it is not disputed that the branches proposed for inclusion serve the same customer base. TD's products and services are available at all these branches. The fact that some branches may have a more rural base than others may affect the bank's clientele, but does not generally affect employees' working conditions. While there may be differences between branches, operating procedures and levels of service are standardized for all of TD's customers.

[28] The volume of business does not fundamentally change the basic job descriptions and classifications since these are similar, if not identical, regardless of the branch. The volume of business may determine whether a job classification exists at a particular branch and the number of employees filling such job classifications. Variations in job duties (generalists vs. specialists) because of branch size do not impact the general structure of employees' working conditions. The salary ranges that apply to job classifications are consistent between branches. Employee mobility between branches is not an issue since employees apparently enjoy access to the same job opportunities. The same human resource policies, bonus incentive plan, health, welfare, and insurance and vacation benefits apply to all. While hiring and training practices may not be uniform between branches, such issues can be addressed within the collective bargaining context. **Consequently, in spite of some minor differences, the working conditions of employees at the eight branches sought for inclusion in the bargaining unit are sufficiently similar for the Board to decide that there should be a single bargaining unit.**

*(TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (316), supra; pages 9-10; emphasis added)*

[62] Based on the foregoing, the reconsideration panel cannot agree, as is alleged, that the original panel did not consider TD's administrative structure. What the above passages confirm is that the original panel rejected the employer's position of certifying on the basis of individual branches and their sub-branches. In doing so, the original panel specifically considered TD's administrative structure but found it was not

dans le cadre des négociations collectives. **Le nombre de superviseurs et les différentes relations de subordination ou fonctions de direction dans les succursales particulières concernent la structure administrative de la banque mais, comme il a été indiqué précédemment, il ne s'agit pas de facteurs déterminants pour définir les unités de négociation.**

[27] L'élément qui revêt une importance primordiale est le fait que les employés travaillent dans une région géographique où les municipalités sont rapprochées l'une de l'autre. Les 11 autres succursales du district de Northern Lights sont beaucoup plus éloignées que les 8 visées par la demande d'accréditation. La ville du Grand Sudbury est le centre financier de la région du Nord-Est de l'Ontario et il est un fait établi que les succursales en cause servent la même clientèle. Les produits et services de TD sont offerts dans toutes ces succursales. Le fait que certaines soient situées dans un secteur rural peut avoir une incidence sur la clientèle servie mais n'a généralement aucune répercussion sur les conditions de travail des employés. Même s'il existe des différences entre les succursales, les procédures opérationnelles et les niveaux de service sont les mêmes pour tous les clients de TD.

[28] Le volume d'activité n'a aucune incidence, sur les descriptions de poste et les classifications, lesquelles sont analogues, voire identiques, dans toutes les succursales. Le volume d'activité peut déterminer l'existence d'une classification d'emploi dans une succursale donnée ainsi que le nombre d'employés requis pour en exécuter les fonctions. Les différences dans les fonctions (généralistes par rapport à spécialistes) attribuables à la taille de la succursale n'ont pas d'incidence sur les conditions de travail générales des employés. Les échelles salariales sont les mêmes dans toutes les succursales. La mobilité d'une succursale à l'autre n'est pas non plus un facteur pertinent puisque les employés ont apparemment les mêmes possibilités d'emploi. Les mêmes principes de gestion des ressources humaines, programmes de primes et régimes de soins de santé, d'assurance, de mieux-être et de vacances s'appliquent à tous. Si les méthodes de recrutement et de formation ne sont pas identiques partout, rien n'empêche les parties d'en discuter dans le cadre des négociations collectives. **Par conséquent, en dépit de quelques différences minimes, les conditions de travail des employés des huit succursales visées par la demande d'accréditation sont suffisamment semblables pour que le Conseil décide d'accréditer une unité de négociation unique.**

*(TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario) (316), précitée; pages 9-10; c'est nous qui soulignons)*

[62] Compte tenu de ce qui précède, le banc de révision ne peut pas souscrire à l'allégation selon laquelle le banc initial n'a pas tenu compte de la structure administrative de la TD. Ce que confirment les passages ci-haut est que le banc initial a rejeté la position de l'employeur relativement à l'accréditation individuelle en fonction de chacune des succursales et de ses sous-succursales. Ce faisant, le banc a tenu compte

determinative, in the circumstances, in light of all the other factors considered.

[63] The reconsideration panel has also reviewed the submissions filed on behalf of the Lively Branch employees, as well as TD and the union's response to the intervenors' submissions. In particular, the Board has reviewed the concerns raised about the possible consequences of smaller branches being included with larger branches in a single bargaining unit and what the Lively Branch employees consider to be new facts, as summarized earlier in paragraph 26 above. The reconsideration panel can appreciate that the factors raised by the intervenors with respect to their location and working conditions, in the minds of the Lively Branch employees, distinguishes them from the larger branches. However, the reconsideration panel is not convinced that those distinctions are different than the ones previously considered by the original panel or that they are sufficient to establish that, including the Lively Branch employees in a bargaining unit comprising all of the branches within a geographical area, creates a bargaining unit that is not appropriate for collective bargaining.

[64] TD contends that the union established its requisite support as a result of crushing the smaller branches with the majority attained through the larger branches. The Board, however, finds that this is not accurate and that a review of the membership evidence does not support this contention. The investigating officer's report discloses the number of employees by branch as per the bargaining units submitted by TD, as follows:

Commerce Centre and Sudbury North End (sub-branch): 38

Plaza 69: 21

Falconbridge Plaza and Garson (sub-branch): 34

Copper Cliff: 6

Lively: 7

Levack: 5

Total: 106

expressément de la structure administrative de la TD, mais a estimé qu'il ne s'agissait pas d'un facteur déterminant, dans les circonstances, à la lumière des autres facteurs étudiés.

[63] Le banc de révision a aussi examiné les observations déposées pour le compte des employés de la succursale Lively, ainsi que les réponses de la TD et du syndicat aux observations des intervenants. Le Conseil a tout particulièrement examiné les inquiétudes exprimées au sujet des conséquences éventuelles pour les plus petites succursales d'être incluses avec les grandes succursales dans une unité de négociation unique et ce que les employés de la succursale Lively considéraient comme de nouveaux faits, qui sont résumés au paragraphe 26. Le banc de révision peut comprendre que, dans l'esprit des employés de la succursale Lively, les facteurs soulevés au sujet de l'emplacement de la succursale et de leurs conditions d'emploi les distinguent des plus grandes succursales. Cependant, le banc de révision n'est pas convaincu que ces distinctions soient différentes de celles que le banc initial a examinées ou qu'elles soient suffisantes pour établir que l'inclusion des employés de la succursale Lively dans une unité de négociation composée de l'ensemble des succursales d'une même région géographique constitue une unité de négociation qui n'est pas habile à négocier collectivement.

[64] Selon la TD, le syndicat a démontré qu'il avait l'appui requis en écrasant les petites succursales par une énorme majorité dans les plus grandes succursales. Le Conseil a toutefois conclu que cela n'était pas le cas et qu'un examen de la preuve d'adhésion syndicale n'étaye pas cet argument. Le rapport de l'agent enquêteur indique le nombre d'employés dans les succursales en vertu des unités de négociation proposées par la TD :

Commerce Centre et Sudbury North End (sous-succursale) : 38

Plaza 69 : 21

Falconbridge Plaza et Garson (sous-succursale) : 34

Copper Cliff : 6

Lively : 7

Levack : 5

Total : 106

[65] A review of the above numbers establishes that the number of employees in each branch (including sub-branches) varies. Lively is not the only small branch, there are others (Copper Cliff and Levack). The largest branch, including its sub-branch (Commerce Centre and Sudbury North End) comprises only 38 employees.

[66] The original panel was satisfied that the union had established majority support for the unit found appropriate, that is a unit comprising all employees of TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, excluding managers and persons above the rank of managers and employees in the Business Banking and Insurance group. The Lively Branch employees, as well as all other TD employees within the City of Greater Sudbury, are included in the bargaining unit found appropriate.

[67] Once the initial panel found that a unit comprising all of TD's employees in the Greater City of Sudbury was appropriate, it was only necessary for the union, in accordance with the *Code*, to establish majority support in the unit as a whole and not at each individual branch. This is similar to a bargaining unit comprising several departments of the same organization. An assessment of union support by individual department could conceivably show that the union has overall majority support without having majority support within each department. Similar to the Lively Branch employees, it could be that employees in a particular department may feel strongly about not being unionized; however, once the Board has found that a bargaining unit is appropriate, the requisite support is then determined for that unit as a whole and not on the basis of each portion of that bargaining unit.

[68] The same reasoning was adopted in *National Bank of Canada, supra*, as follows:

Indeed, if we consider an appropriate industrial bargaining unit, with an employer who operates a single plant, we will find a number of departments in which employees with varying qualifications perform their jobs. Once a labour board determines that there is sufficient community of interest and integration of functions, and similarity of working conditions and system of compensation to conclude that all employees—except, say office employees, members of

[65] Un examen de ces chiffres démontre que le nombre d'employés varie en fonction des succursales (et de leurs sous-succursales). Lively n'est pas la seule petite succursale; il y a aussi Copper Cliff et Levack. La plus grande succursale, y compris sa sous-succursale (Commerce Centre et Sudbury North End), compte seulement 38 employés.

[66] Le banc initial était convaincu que le syndicat avait démontré qu'il bénéficiait de l'appui de la majorité des employés de l'unité jugée habile à négocier collectivement, à savoir une unité comportant l'ensemble des employés de la TD Canada Trust du Grand Sudbury, à l'exclusion des superviseurs et de ceux de niveau supérieur et des employés appartenant au groupe des opérations bancaires et de l'assurance. Les employés de la succursale Lively, ainsi que tous les autres employés de la TD du Grand Sudbury, sont inclus dans l'unité de négociation jugée habile à négocier collectivement.

[67] Une fois que le banc initial a conclu que l'unité composée de l'ensemble des employés de la TD dans le Grand Sudbury était habile à négocier collectivement, il suffisait au syndicat, conformément au *Code*, d'établir qu'il avait l'appui de la majorité des employés de l'unité complète, et non de chacune des succursales. Cette situation est semblable à celle où une unité de négociation comporte plusieurs départements au sein d'une même organisation. Une évaluation de l'appui au syndicat dans chacun des départements pourrait théoriquement démontrer que le syndicat a l'appui de la majorité des employés de l'unité sans pour autant qu'il détienne l'appui de la majorité des employés dans chacun des départements. Comme c'est le cas pour les employés de la succursale Lively, il est possible que les employés d'un département en particulier s'oppose fortement à la syndicalisation, mais, une fois que le Conseil a jugé qu'une unité de négociation est habile à négocier collectivement, l'appui devant être démontré s'applique à l'ensemble de cette unité et non à chacun des éléments qui la composent.

[68] Le même raisonnement a été appliqué dans *Banque Nationale du Canada*, précitée :

En effet, dans un contexte d'unité appropriée dite industrielle, chez un employeur qui opère une usine unique, on retrouvera plusieurs départements où des employés de qualifications diverses rempliront des fonctions. Une fois qu'un conseil du travail détermine qu'il y a suffisamment de communauté d'intérêts et d'intégration de fonctions, de similitude de conditions de travail et de système de rémunération pour conclure que tous les employés, sauf disons les employés de

management and employees in confidential labour relations positions—will be in the unit, does it then ask the applicant union to establish that a majority of employees in each department support the application?

**Moreover, with respect to the representativeness in the unit, the Board must say that the applicant has established this. But beyond that, the representativeness of the union is not a result of crushing small branches with an enormous majority in the biggest branch; that is not the evidence.**

(pages 142; 303; and 14,314; emphasis added)

[69] As part of the present reconsideration application, TD has requested that the Board provide membership information. More specifically, it requested that the Board release membership evidence on a branch-by-branch basis. TD maintains that the membership support for each branch can be provided without disclosing individual employee wishes as required under section 35 of the *Regulations*.

[70] The reconsideration panel is satisfied that, in order to address the issues raised in the present application, it is sufficient to state that based upon the information contained in the confidential portion of the investigating officer's report the union established majority support **in all branches** within the City of Greater Sudbury, except the Lively Branch. Thus, contrary to TD's position, this was not a situation in which the larger branches crushed the smaller branches. In the reconsideration panel's view, the original panel correctly applied the Board's process, as established by its jurisprudence, when it considered the union's overall support for the bargaining unit found appropriate.

[71] Both TD and the Lively Branch employees have argued that the Board's power under section 18.1 of the *Code* to review, at a later date, the bargaining unit structure to add branches to the bargaining unit militates in favour of not including any branches where majority support within the branch has not been established. In response to this argument, the reconsideration panel agrees with the position of the union that the Board's role and obligations under the certification provisions of the *Code*, and in particular under section 28, are independent of its broader power to review bargaining unit structures under section 18.1 of the *Code*. In addition, the applicable test under each provision is different. To that end, under section 18.1,

bureau, les membres de la direction et les employés occupant des fonctions confidentielles en relations ouvrières en feront partie, demandera-t-il au syndicat requérant de lui faire la preuve que la majorité des employés dans chaque département appuient sa requête?

**D'ailleurs, sur le plan du caractère représentatif, le Conseil doit dire que le requérant l'a établi. Mais il y a plus. La représentativité du syndicat ne s'assoit pas sur l'écrasement des petites succursales par une énorme majorité dans la succursale la plus peuplée : ce n'est pas la preuve.**

(pages 142; 303; et 14,314; c'est nous qui soulignons)

[69] Dans la présente demande de réexamen, la TD a demandé que le Conseil fournisse des renseignements relatifs à l'adhésion au syndicat. Elle a plus particulièrement demandé au Conseil de communiquer des éléments de preuve relatifs à l'adhésion syndicale pour chacune des succursales. La TD affirme qu'il est possible de communiquer l'appui des membres dans chacune des succursales sans pour autant divulguer la volonté des employés, conformément à l'article 35 du *Règlement*.

[70] Le banc de révision est convaincu que, pour traiter des questions soulevées dans la présente demande, il suffit de déclarer que, d'après l'information contenue dans la partie confidentielle du rapport de l'agent enquêteur, le syndicat a démontré qu'il avait l'appui de la majorité des membres **de l'ensemble des succursales** du Grand Sudbury, à l'exception de la succursale Lively. Par conséquent, contrairement à la position de la TD, il ne s'agit pas d'une situation où de grandes succursales ont écrasé les plus petites. Le banc de révision est d'avis que le banc initial a appliqué correctement la procédure établie par la jurisprudence du Conseil lorsqu'il a tenu compte de l'appui général à l'égard de l'unité de négociation jugée habile à négocier collectivement.

[71] Selon la TD et les employés de la succursale Lively, le pouvoir que confère au Conseil l'article 18.1 du *Code* de réviser, à une date ultérieure, la structure d'une unité de négociation de sorte à y ajouter des succursales, milite en faveur de l'exclusion des succursales où l'appui de la majorité des membres n'a pas été établi. En réponse à cet argument, le banc de révision souscrit à l'avis du syndicat selon lequel le rôle et les obligations du Conseil en vertu des dispositions du *Code* sur l'accréditation, et tout particulièrement de l'article 28, sont indépendants de son pouvoir plus large de réviser la structure des unités de négociation prévu à l'article 18.1. Par ailleurs, le critère à appliquer varie d'une disposition à une autre. Pour cela, le Conseil

the Board will not exercise its discretion to review the structure of bargaining units, unless it is satisfied the existing bargaining units are no longer appropriate for collective bargaining. This is not the situation in the matter at hand.

### **B–Failure to Disclose Information**

[72] One of the bases for the reconsideration application is the failure by the original panel to provide copies of the employees' interventions to the other parties. Pursuant to section 35 of the *Regulations*, the Board is required to keep employee wishes confidential. That section provides as follows:

35. The Board shall not disclose to anyone evidence that could reveal membership in a trade union, opposition to the certification of a trade union or the wish of any employee to be represented by or not to be represented by a trade union, unless the disclosure would be in furtherance of the objectives of the *Code*.

[73] Because the interventions filed addressed the wishes of the employees, in keeping with section 35 of the *Regulations*, the Board did not disclose the employees' letters to the union or the employer. The confidentiality extended to the wishes of employees or their membership in a trade union is primarily intended to prevent harassment or reprisals. There are also other well-established labour relations reasons for not revealing such information. For example, the knowledge of only borderline majority support for a trade union could have detrimental effects on collective bargaining, particularly in the context of a first collective agreement. Consequently, the Board has consistently denied requests to provide evidence of union membership (see *Maritime-Ontario Freight Lines Limited v. Teamsters Local Union 938*, no. A-574-00, November 2, 2001 (F.C.A.); *Réseau de Télévision Quatre Saisons Inc.* (1990), 79 di 195; and 90 CLLC 16,047 (CLRB no. 779); and *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRB no. 400)).

[74] The reconsideration panel is satisfied that the initial panel did consider the interventions filed by certain employees in its deliberations. This is confirmed by the following passage of the decision under review:

[30] ... Upon review of the employee letters and the confidential report, the Board has concluded there was no

n'exercera pas son pouvoir discrétionnaire de réviser la structure des unités de négociation, sauf s'il est convaincu que les unités ne sont plus habiles à négocier collectivement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

### **B – Défaut de communiquer de l'information**

[72] La demande de réexamen s'appuie notamment sur le défaut du banc initial de fournir des copies des interventions des employés aux autres parties. L'article 35 du *Règlement* interdit au Conseil de révéler la volonté des employés. Cet article est libellé comme suit :

35. Le Conseil ne peut communiquer à qui que ce soit des éléments de preuve susceptibles de révéler l'adhésion à un syndicat, l'opposition à l'accréditation d'un syndicat ou la volonté de tout employé d'être ou de ne pas être représenté par un syndicat, sauf si la communication de ces éléments contribuerait à la réalisation des objectifs du *Code*.

[73] Comme les interventions soumises font état de la volonté des employés, le Conseil n'a pas communiqué, conformément à l'article 35 du *Règlement*, les lettres des employés au syndicat ou à l'employeur. La confidentialité entourant la volonté des employés ou leur adhésion à un syndicat vise essentiellement à empêcher le harcèlement ou les représailles. Il y a aussi d'autres motifs bien établis sur le plan des relations du travail de ne pas révéler une telle information. Par exemple, le fait de savoir qu'une faible majorité des employés appuient le syndicat pourrait nuire aux négociations collectives, tout particulièrement pour la négociation d'une première convention collective. Par conséquent, le Conseil a toujours rejeté les demandes concernant la divulgation de la preuve d'adhésion syndicale (voir *Maritime-Ontario Freight Lines Limited c. Teamsters Local Union 938*, no A-574-00, le 2 novembre 2001 (C.A.F.); *Réseau de Télévision Quatre Saisons Inc.* (1990), 79 di 195; et 90 CLLC 16,047 (CCRT n° 779); et *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT n° 400)).

[74] Le banc de révision est convaincu que le banc initial a tenu compte des interventions soumises par certains employés dans ses délibérations, comme en témoigne l'extrait suivant de la décision en cause :

[30] ... Après examen des lettres des employés et du rapport confidentiel, le Conseil a conclu que les employés n'avaient fait

coercion or intimidation of employees associated with the union's membership campaign. ...

(*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (316)*, *supra*; pages 10–11; emphasis added)

[75] It is to be noted that in a certification application, individual employees are normally not given standing to intervene in regards to the bargaining unit definition. The Board has found in *Nav Canada et al.*, [2000] CIRB no. 88, that whenever bargaining unit scope is at issue, employees do not have standing, whether dealing with section 18, 18.1 or 27. Employees have no “party” status in relation to bargaining unit definition, unless granted such status at the Board’s discretion.

[76] In *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (LD 1282)*, *supra*, the Board recognized the issue presently being raised and granted the Lively Branch employees status in the reconsideration application filed by the employer. It gave the intervenors the opportunity to make further submissions and the union and employer the chance to respond:

As regards the application for intervenor status, the reconsideration panel finds that the Lively employees, despite their contention to the contrary, had not been granted intervenor status in Board file no. 24751-C. The reconsideration panel, however, also finds that although the original submissions of the Lively employees were, in part, expressions of their wishes about wanting or not wanting to be represented by the union, there was also a significant component which went to the issues in dispute. Whereas, employee wishes are deemed to be confidential and not shared with the parties, representations addressing the substantive issues under consideration are to be transmitted to the parties and an opportunity given to respond to the points raised. However, as this opportunity was not granted to the parties in file 24751-C, the Board finds it appropriate to grant intervenor status to the Lively employees in the reconsideration application filed by the employer. Accordingly, if the Lively employees wish to make further submissions to the Board with respect to the reconsideration application, they must do so on or before July 5, 2005. The employer and union shall have until July 12, 2005, to file their responses.

(pages 2–3)

[77] The Lively Branch employees have been granted intervenor status in the present application and all parties have had the opportunity to make further submissions within the present reconsideration

l’objet d’aucune menace ni d’aucune mesure coercitive durant la campagne de recrutement...

(*TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario) (316)*, précitée; pages 10-11; c’est nous qui soulignons)

[75] Il faut souligner que, dans le cadre d’une demande d’accréditation, les employés n’obtiennent pas normalement la qualité d’intervenants pour ce qui est de la définition de l’unité de négociation. Dans *Nav Canada et autres*, [2000] CCRI n° 88, le Conseil a conclu que, lorsque le litige concerne la portée de l’unité de négociation, les employés n’ont pas qualité pour agir, qu’il s’agisse des articles 18, 18.1 ou 27. Les employés n’ont pas la qualité de « partie » aux fins de la définition de l’unité de négociation, à moins que le Conseil ne leur accorde cette qualité en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

[76] Dans *TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (LD 1282)*, précitée, le Conseil a reconnu la question présentement soulevée et a accordé aux employés de la succursale Lively la qualité d’intervenant dans la demande de réexamen présentée par l’employeur. Il a permis aux intervenants de soumettre de nouvelles observations, et a accordé au syndicat et à l’employeur l’occasion de répondre :

Pour ce qui est de la demande de statut d’intervenant, le banc de révision constate que les employés de la succursale Lively, malgré leur prétention au contraire, n’avaient pas obtenu de statut d’intervenant dans le dossier du Conseil n° 24751-C. Le banc de révision conclut aussi toutefois que bien que les observations initiales des employés de la succursale Lively étaient en partie des expressions de leur volonté d’être ou de ne pas être représentés par le syndicat, elles comprenaient aussi un volet important qui concernait les questions en litige. Tandis que l’expression de la volonté des employés est considérée comme confidentielle et n’est pas communiquée aux parties, les observations portant sur les questions de fond à l’étude doivent être transmises aux parties et il faut leur donner l’occasion de répondre aux arguments invoqués. Toutefois, comme cette possibilité n’a pas été accordée aux parties dans le dossier n° 24751-C, le Conseil juge pertinent d’accorder le statut d’intervenant aux employés de la succursale Lively dans le cadre de la demande de réexamen présentée par l’employeur. Par conséquent, si les employés de la succursale Lively souhaitent soumettre de nouvelles observations au Conseil au sujet de la demande de réexamen, ils doivent le faire au plus tard le 5 juillet 2005. L’employeur et le syndicat ont jusqu’au 12 juillet 2005 pour déposer leurs réponses.

(pages 2-3; traduction)

[77] Les employés de la succursale Lively ont obtenu la qualité d’intervenant dans la présente demande et toutes les parties ont eu la possibilité de soumettre de nouvelles observations dans le cadre de la présente

applications. In the reconsideration panel's view, this alleviates any concerns about the initial panel not disclosing relevant information. All parties have now had an opportunity to make submissions which have been considered by the reconsideration panel within the process of the present application.

### C–Section 2(d) of the *Charter*

[78] Both TD and the intervenors essentially raise the same point under the present heading. The original panels' decision to include certain employees, in particular the Lively Branch employees, without giving sufficient weight to their interventions or their wishes, including not holding a representational vote, violated their right of non-association or freedom from forced association under section 2(d) of the *Charter*.

[79] This Board has had numerous occasions upon which to address this argument and, consistent with its prior rulings, finds that there has been no breach of the employees' *Charter* rights in the present circumstances.

[80] In this regard, the Board's decision in *TELUS Communications Inc. et al.*, [2004] CIRB no. 278; and 111 CLRBR (2d) 27, is instructive. In that case, the Board, in the context of a bargaining unit structure review, found that former Clearnet and Québec Telephone (Mobility) (QTM) employees—two businesses acquired by TELUS—which had become TELE-MOBILE employees, fell within the existing Telecommunications Workers Union (TWU) bargaining unit. The Board found it was not necessary to order a representation vote to ascertain the wishes of the employees to be swept in, despite that they were previously unrepresented or represented by a different bargaining agent, since the TWU represented the vast majority of the employees in the single combined unit.

[81] In response to the employer's constitutional objection in that case, the Board thoroughly reviewed the *Charter* principles at issue and the past jurisprudence of the Board and the courts, and concluded that it would not contravene section 2(d) of the *Charter* if it were to exercise its discretion to order that the former Clearnet and QTM employees be swept into the existing single bargaining unit without holding a vote. It adopted the principle enunciated by the Supreme Court of Canada in *R. v. Advanced Cutting &*

demande de réexamen. Selon le banc de révision, cela dissipe toute inquiétude relativement au défaut du banc initial de communiquer de l'information pertinente. Toutes les parties ont maintenant eu la possibilité de soumettre des observations que le banc de révision a examinées.

### C – Alinéa 2d) de la *Charte*

[78] La TD et les intervenants soulèvent essentiellement la même question sur ce point. La décision du banc initial d'inclure certains employés, tout particulièrement les employés de la succursale Lively, sans accorder une importance suffisante à leurs interventions ou leur volonté, notamment en ne tenant pas de scrutin de représentation, violait leur droit à la non-association ou le droit de choisir librement de s'associer ou non que garantit l'alinéa 2d) de la *Charte*.

[79] Le Conseil s'est prononcé sur cet argument à plusieurs occasions et, conformément à ses décisions antérieures, il conclut qu'il n'y a pas eu violation des droits garantis par la *Charte* dans les présentes circonstances.

[80] La décision du Conseil dans *TELUS Communications Inc. et autres*, [2004] CCRI n° 278; et 111 CLRBR (2d) 27, est instructive à cet égard. Dans cette affaire, le Conseil a conclu, dans le contexte d'une révision de la structure des unités de négociation, que les anciens employés de Clearnet et de QuébecTel Mobilité – deux entreprises achetées par TELUS – étant devenus des employés de TELE-MOBILE, relevaient de l'unité de négociation existante du Syndicat des travailleurs en télécommunications (STT). Le Conseil a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'ordonner la tenue d'un scrutin de représentation afin de s'assurer de la volonté des employés d'être englobés dans l'unité de négociation, qu'ils aient été ou non représentés par un autre agent négociateur par le passé, puisque le STT représentait la vaste majorité des employés au sein de l'unité unique fusionnée.

[81] En réponse à l'argument constitutionnel présenté par l'employeur dans cette affaire, le Conseil a procédé à un examen approfondi des principes de la *Charte* en litige et de la jurisprudence du Conseil et des tribunaux. Il a conclu qu'il ne contrevenirait pas à l'alinéa 2d) de la *Charte* s'il exerçait son pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'inclusion des anciens employés de Clearnet et de QuébecTel Mobilité dans l'unité de négociation unique existante, sans tenir de scrutin. Il a adopté le principe énoncé par la Cour suprême du

*Coring Ltd.*, [2001] 3 S.C.R. 209, and found that the mere requirement to join a union must be viewed as insufficiently burdensome to breach the negative freedom of association embedded in section 2(d) of the *Charter*.

[82] This decision of the Board was upheld by the Federal Court of Appeal in *Télé-Mobile Co. v. Telecommunications Workers Union*, [2005] 2 F.C.R. 727; (2004), 248 D.L.R. (4th) 25; 328 N.R. 336; and [2005] CLLC 220-043 (F.C.A., no. A-327-04). The Federal Court of Appeal dealt with the issue in short order, recognizing that the facts of the *TELUS Communications Inc. et al.*, *supra*, decision were distinguishable from those in *R. v. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, *supra*, in that, unlike the situation in *R. v. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, *supra*, the Rand formula applied in *TELUS Communications Inc. et al.*, *supra*, such that the obligation in question was even less onerous. In *R. v. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, *supra*, the employees were statutorily required to join one of the designated unions, whereas under the *Code*, the requirement is only to be included within a bargaining unit and to pay union dues. The Federal Court of Appeal stated that mere inclusion in a bargaining unit and the compulsory payment of dues do not engage section 2(d), even though members of the bargaining unit who decide not to belong to the union thereby exclude themselves from having any say in the manner in which it represents them. It cited with approval the Supreme Court of Canada decision in *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, and the more recent OLRB decision in *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] OLRB Rep. January/February 104.

[83] Leave to appeal to the Supreme Court of Canada on this very *Charter* issue was denied by the Supreme Court in *Télé-Mobile Co. et al. v. Telecommunications Workers Union et al.* (2005), 345 N.R. 394 (note).

[84] In *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, *supra*, a union applied to represent an all-employee bargaining unit at a small community newspaper in Midland, Ontario. One of two employees who comprised the employer's distribution department intervened and submitted that the employees in this

Canada dans *R. c. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, et a conclu que la « simple obligation d'adhérer à un syndicat n'est pas suffisamment onéreuse pour constituer une atteinte à la liberté de non-association découlant de l'alinéa 2d) de la *Charte* ».

[82] La décision a été confirmée par la Cour d'appel fédérale dans *Télé-Mobile Co. c. Syndicat des travailleurs en télécommunications*, [2005] 2 F.C.R. 727; (2004), 248 D.L.R. (4th) 25; 328 N.R. 336; et [2005] CLLC 220-043 (C.A.F., dossier n° 327-04). La Cour d'appel fédérale a traité brièvement de la question en reconnaissant que les faits dans la décision *TELUS Communications Inc. et autres*, précitée, se distinguaient de ceux dans *R. c. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, précitée, étant donné que, contrairement à la situation dans *R. c. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, précitée, la formule Rand s'appliquait dans *TELUS Communications Inc. et autres*, précitée, de sorte que l'obligation en question était encore moins onéreuse. Dans *R. c. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, précitée, les employés étaient obligés par la loi d'adhérer à l'un des syndicats désignés, alors qu'en vertu du *Code*, l'exigence s'applique seulement à l'inclusion dans une unité de négociation et au paiement de cotisations syndicales obligatoires. La Cour d'appel fédérale a déclaré que la simple inclusion dans une unité de négociation et le paiement obligatoire de cotisations ne déclenchent pas l'application de l'alinéa 2d), même si les membres de l'unité de négociation qui décident de ne pas se joindre au syndicat se privent par le fait même de toute intervention dans la manière dont il les représente. Elle a cité en l'approuvant la décision de la Cour suprême du Canada dans *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, et la décision plus récente de la Commission des relations de travail de l'Ontario dans *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] OLRB Rep. January/February 104.

[83] Une demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada de cette même question relative à la *Charte* a été présentée et rejetée dans *Télé-Mobile Co. et al. v. Telecommunications Workers Union et al.* (2005), 345 N.R. 394 (note).

[84] Dans *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, précité, un syndicat avait présenté une demande en vue de représenter une unité de négociation comprenant tous les employés d'un petit journal local à Midland (Ontario). Un des deux employés qui composaient le service de la distribution du journal est

department did not want to be represented by the union. He contended that any Board decision that ordered both himself and the other distribution department employee into the proposed bargaining unit would contravene their guaranteed freedom of association under section 2(d) of the *Charter*. In rejecting this argument, the OLRB found that inclusion in the bargaining unit is an acceptable form of compelled association:

30. Since the Board's decision in *Corporation of the City of Thunder Bay* the Supreme Court of Canada has considered the Freedom of Association, and the right not to associate, in connection with labour relations matters. In *Lavigne v. OPSEU*, [1991] 2 S.C.R. 211, the Supreme Court of Canada considered, but failed to conclusively decide whether s. 2(d) encompasses the right not to associate. The Court revisited the issue recently in *P. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 S.C.R. 209. There, eight of nine justices acknowledged the existence of the negative right not to associate under s. 2(d). In *Advance Cutting & Coring*, the Court considered a legislative provision requiring workers to join one of a list of unions. The Court found that the bare obligation to join a union was not sufficiently onerous to violate the right not to associate. At page 329 of the decision Justice LeBel addressed the limits on the right not to associate:

“The acknowledgment of a negative right not to associate would not justify a finding of an infringement of the guarantee whenever a form of compelled association arises. Otherwise, it would mean that the mere fact of association might amount to a breach of the *Charter*. An inquiry must take place into the nature of the commitment to an association.”

31. In the present case, Mr. Walker objects not to becoming a member of the union but to his inclusion in a bargaining unit with other departments (the mere fact that Mr. Walker is included in a bargaining unit does not compel him to become a member of the union). Clearly, the obligation to be included in a bargaining unit is less onerous than the requirement to join a trade union, and cannot be found to violate Mr. Walker's right not to associate under s. 2(d). **Inclusion in a bargaining unit is an acceptable form of compelled association and does not violate the guarantees of s. 2(d) even though the freedom of association includes the right not to associate.**

(page 113; emphasis added)

[85] The above principles apply equally in the present matter. The present situation is, in certain respects, analogous to *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, *supra*, since the intervenors object to being included in the bargaining unit without a representation vote and without any concern given for

intervenu et a soutenu que les employés de ce service ne voulaient pas être représentés par le syndicat. Il prétendait que toute décision du Conseil ordonnant l'inclusion de lui-même et de l'autre employé du service de la distribution dans l'unité de négociation proposée irait à l'encontre de la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte*. En rejetant cet argument, la CRTO a conclu que l'inclusion dans une unité de négociation est une forme acceptable d'association forcée :

30. Depuis la décision de la Commission dans *Corporation of the City of Thunder Bay*, la Cour suprême du Canada a examiné la liberté d'association, ainsi que le droit de ne pas s'associer, dans le cadre d'affaires touchant les relations du travail. Dans *Lavigne c. SEFPO*, [1991] 2 R.C.S. 211, la Cour suprême du Canada a étudié la question sans déterminer de manière concluante si l'alinéa 2d) comprenait le droit de ne pas s'associer. La Cour a examiné de nouveau la question récemment dans *P. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209. Dans cette décision, huit juges sur neuf ont reconnu l'existence du droit de ne pas s'associer en vertu de l'alinéa 2d). Dans *Advance Cutting & Coring*, la Cour s'est penchée sur une disposition exigeant que les travailleurs adhèrent à un syndicat apparaissant sur une liste donnée. La Cour a conclu que la simple obligation d'adhérer à un syndicat n'était pas suffisamment onéreuse pour constituer une atteinte à la liberté de non-association. À la page 329 de la décision, le juge LeBel traite des limites s'appliquant au droit de ne pas s'associer :

« La reconnaissance du droit négatif de ne pas s'associer ne permettrait pas de conclure que tous les cas d'association forcée emportent une atteinte à la garantie. Certaines formes d'association forcée dans le lieu de travail pourraient être compatibles avec les valeurs contenues dans la *Charte* et avec la garantie de liberté d'association. Il faut examiner la nature de l'engagement envers l'association. »

31. En l'espèce, M. Walker ne s'oppose pas au fait de devenir membre du syndicat, mais au fait d'être inclus dans une unité de négociation avec d'autres services (le simple fait que M. Walker soit inclus dans une unité de négociation ne l'oblige pas à devenir membre du syndicat). L'obligation d'être inclus dans une unité de négociation est clairement moins onéreuse que l'exigence d'adhérer à un syndicat et ne peut pas être considérée comme une violation du droit de M. Walker de ne pas s'associer en vertu de l'alinéa 2d). **L'inclusion dans une unité de négociation est une forme acceptable d'association forcée et ne viole pas les garanties prévues à l'alinéa 2d) même si la liberté d'association comprend le droit de ne pas s'associer.**

(page 113; traduction; c'est nous qui soulignons)

[85] Les principes susmentionnés s'appliquent également dans la présente affaire. La situation en l'espèce est, à certains égards, analogue à celle dans *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, précité, étant donné que les intervenants s'opposent à leur inclusion dans l'unité de négociation sans que l'on

their express wishes not to be included. The original panel exercised its discretion and found that the appropriate bargaining unit was one that included all of TD's branches in the geographical area of Greater Sudbury, which includes the Lively Branch. On the basis of its finding of majority support for the bargaining agent in the unit found to be appropriate, the original panel issued its certification order, in accordance with Board policy and practice. The fact that the individual employees of the Lively Branch are thereby obligated to belong to the bargaining unit and to pay union dues, even if it is against their wishes, does not, on the basis of the *Charter* principles and authorities cited, constitute a violation of the employees' rights under section 2(d) of the *Charter*.

#### D—Membership Evidence

[86] In assessing the present reconsideration applications, it is helpful to remember that certification applications are largely administrative in nature, involving for the most part findings of fact, and that the issues to be decided go to the heart of the Board's specific expertise (see *Coastal Shipping Limited*, [2005] CIRB no. 309).

#### 1—Inadequate Investigation and Failure to Consider TD's Submissions

[87] In the decision under review, the original panel commented as follows in regards to the investigating officer's investigation of employees' concerns:

[30] A number of employees filed letters of concern with the Board with respect to this application. In its submissions, the employer also raised the issue that there had been coercion and intimidation during the union's certification campaign, but did not provide the union with its allegations. **The Board's investigating officer conducted interviews of a random sample of employees and filed a confidential report of these interviews for the Board's consideration. Upon review of the employee letters and the confidential report, the Board has concluded there was no coercion or intimidation of employees associated with the union's membership campaign.** While some employees stated they were uncomfortable at being asked to join a union, or that it was untimely, generally, their concerns stemmed from a lack of knowledge of the unionization process and the fact that some were approached while at home. No employee stated being coerced into signing a membership card. Employees who did

procède à un scrutin de représentation et sans que l'on tienne compte de leur volonté de ne pas être inclus dans l'unité. Le banc initial a exercé son pouvoir discrétionnaire et a jugé que l'unité habile à négocier collectivement comprenait l'ensemble des succursales de la TD dans la région géographique du Grand Sudbury, ce qui comprend la succursale Lively. En se fondant sur sa conclusion selon laquelle l'agent négociateur avait l'appui de la majorité des employés de l'unité jugée habile à négocier collectivement, le banc initial a rendu une ordonnance d'accréditation, conformément à la politique et à la pratique du Conseil. Le fait que les employés de la succursale Lively sont ainsi contraints d'appartenir à l'unité de négociation et de payer des cotisations syndicales, même si c'est contre leur gré, ne constitue pas, sur le fondement des principes de la *Charte* et de la jurisprudence, une violation de leurs droits garantis par l'alinéa 2d) de la *Charte*.

#### D – Preuve d'adhésion syndicale

[86] Pour évaluer la présente demande de réexamen, il est utile de se rappeler que le traitement des demandes d'accréditation est avant tout une tâche administrative faisant appel en grande partie à des conclusions de fait et que les questions à trancher sont celles qui relèvent expressément de la sphère de compétence particulière du Conseil (voir *Coastal Shipping Limited*, [2005] CCRI n° 309).

#### 1 – Enquête inadéquate et défaut de tenir compte des observations de la TD

[87] Dans la décision en cause, le banc initial a fait les commentaires suivants au sujet de l'enquête menée par l'agent enquêteur à l'égard des préoccupations des employés :

[30] Un certain nombre d'employés ont écrit au Conseil pour lui faire part de leurs préoccupations concernant cette demande. Dans ses observations, l'employeur a aussi indiqué que le syndicat avait usé de menaces et de mesures coercitives durant la campagne d'accréditation, mais il n'a pas fait part de ses allégations au syndicat. L'agent enquêteur du Conseil a interrogé des employés choisis au hasard et a présenté ses constatations dans un rapport confidentiel au Conseil. **Après examen des lettres des employés et du rapport confidentiel, le Conseil a conclu que les employés n'avaient fait l'objet d'aucune menace ni d'aucune mesure coercitive durant la campagne de recrutement. Des employés ont fait part de leur malaise à être sollicités par un syndicat ou indiqué que le moment était mal choisi, mais leurs préoccupations découlaient, pour la plupart, d'une méconnaissance du processus de syndicalisation et du fait que certains avaient été sollicités à leur domicile. Aucun employé n'a déclaré**

not agree with the certification process did not sign a membership card. The Board, therefore, dismisses these allegations as unsupported by the facts.

*(TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (316), supra; pages 10–11; emphasis added)*

[88] Both TD and the intervenors question the adequacy of the Board's investigation in relation to the union's membership evidence given their allegations of intimidation and coercion. Relying on the above passage of the decision under review, TD submits that a proper and fair investigation into the determination of the validity of the union's membership evidence in a certification application requires that, at a minimum, the Board through its investigating officer: (i) investigate fully all claims, written and verbal, made to the Board directly by employees or indirectly through TD; (ii) conduct an appropriate level of inquiry of other employees in each of the branches who did not specifically communicate with the Board; and (iii) investigate the method by which the union obtained membership evidence, including how the union obtained personal information about employees, to ensure employees' rights, including their right to privacy under applicable privacy legislation, were not violated.

[89] The Board's general practice in circumstances where questions arise as to the validity of the membership evidence or the manner in which it is obtained, is for the Board's investigating officer to conduct an investigation of the specific allegations. The officer may also contact a random sample of other employees to test the voluntary nature of the remainder of the membership evidence. This investigation is done on a confidential basis, usually by way of interviews with individual employees, and the results are reported to the Board by way of a confidential report, in accordance with the Board's *Regulations* (see *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*).

[90] The level or extent of the investigating officer's investigation is discretionary and may vary depending upon the circumstances. It will depend on a variety of factors, such as the nature and extent of the allegations, the size of the proposed bargaining unit and the availability and willingness of employees to be interviewed. Ultimately, it rests with the panel seized with the matter to determine whether further

**avoir été contraint de signer une carte d'adhésion.** Ceux qui n'approuvaient pas la procédure d'accréditation n'ont pas signé de carte d'adhésion. Par conséquent, le Conseil rejette les allégations de l'employeur car elles ne sont pas corroborées par les faits.

*(TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario) (316), précitée, pages 10-11; c'est nous qui soulignons)*

[88] La TD et les intervenants remettent en question le caractère adéquat de l'enquête effectuée par le Conseil en ce qui concerne la preuve d'adhésion syndicale, compte tenu de leurs allégations d'intimidation et de coercition. En se fondant sur l'extrait ci-haut de la décision en cause, la TD soutient que, pour mener une enquête appropriée et équitable en vue d'évaluer la validité d'une preuve d'adhésion syndicale dans le cadre d'une demande d'accréditation, il faut, à tout le moins, que le Conseil, par l'entremise de son agent enquêteur : (i) enquête pleinement sur l'ensemble des revendications, écrites ou verbales, que les employés présentent directement au Conseil ou par l'entremise de la TD; (ii) mène une enquête appropriée auprès d'autres employés dans chacune des succursales n'ayant pas communiqué expressément avec le Conseil et (iii) enquête sur la méthode utilisée par le syndicat pour obtenir la preuve d'adhésion syndicale, notamment comment le syndicat a obtenu des renseignements personnels au sujet des employés, pour s'assurer que les droits des employés, y compris leurs droits à la vie privée en vertu des lois pertinentes, n'ont pas été violés.

[89] Il est courant que l'agent du Conseil enquête sur des allégations particulières, lorsque des questions sont soulevées au sujet de la validité d'une preuve d'adhésion syndicale ou de la manière dont cette preuve est obtenue. L'agent peut aussi communiquer avec d'autres employés choisis au hasard pour évaluer le caractère volontaire du reste de la preuve d'adhésion syndicale. Cette enquête est effectuée de manière confidentielle, habituellement en interrogeant les employés individuellement, et ses résultats sont transmis au Conseil dans un rapport confidentiel, conformément au *Règlement* du Conseil (voir *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée).

[90] Le niveau ou la portée de l'enquête menée par l'agent enquêteur est de nature discrétionnaire et peut varier selon les circonstances. Il dépendra de différents facteurs, tels que la nature et l'étendue des allégations, la taille de l'unité de négociation proposée et la disponibilité des employés et le fait qu'ils acceptent de se faire interroger. En définitive, il incombe au banc qui est saisi de l'affaire d'établir si une enquête plus

investigation is required and, if it is satisfied that the membership evidence is reliable, such evidence may be used to determine the true wishes of the employees.

[91] The manner in which the Board will respond to the allegations and its determination of what action it will take are discretionary and will depend upon the seriousness of the allegations and on the strength of the evidence presented. It may be that, in a given case, the investigation by the Board's officer will reveal that the allegations of intimidation or coercion were not made out, or that they were not so significant as to taint the membership evidence casting doubt on the true wishes of the employees. Only where the Board is satisfied that there have been improprieties or undue pressure that affect the validity or reliability of the membership evidence submitted, will the Board consider an alternative method of verifying employee wishes and the level of support for the applicant union.

[92] A review of the initial certification application file, including the investigating officer's confidential report to the Board reveals that the original panel's statement that the investigating officer conducted interviews of a "random sample of employees," does not reflect the true nature of the investigation actually conducted. This, in turn, may have contributed to the uncertainty and sense of unfairness apparently felt by the intervenors and the employer. However, the investigating officer in fact conducted a more thorough investigation than the phrase "random sample" implies. The investigating officer directed his attention towards the specific allegations raised by the employer. The confidential report is very clear as to which employees were interviewed and which employees the officer had attempted to contact, and establishes, to the satisfaction of the reconsideration panel, that the specific allegations raised by the employer have been investigated.

[93] The fact that the officer did not interview each and every individual employee who wrote to the Board to express wishes or who included a statement as to union tactics does not in itself render the investigation inadequate or insufficient, or amount to a denial of the right to be heard. As stated above, the extent of the investigation conducted by the officer, and ultimately by the Board, is discretionary and will be dictated by the nature and seriousness of each allegation and the particular circumstances of each case.

[94] It is evident from the decision under review that the original panel considered both the concerns

poussée s'impose et, s'il est convaincu de la validité de la preuve d'adhésion syndicale, cette preuve peut être utilisée pour déterminer la volonté réelle des employés.

[91] La manière dont le Conseil répondra aux allégations et les mesures qu'il décidera de prendre sont de nature discrétionnaire et dépendront de la gravité des allégations et de la force de la preuve présentée. Il se peut que, dans une affaire donnée, l'enquête de l'agent révèle que des allégations d'intimidation ou de coercition n'ont pas été établies ou qu'elles ne sont pas importantes au point d'entacher la preuve d'adhésion syndicale et de remettre en question la volonté réelle des employés. Le Conseil envisagera un autre moyen de s'assurer de la volonté des employés et du niveau d'appui à l'égard du syndicat requérant, seulement s'il est convaincu que des irrégularités ou des pressions indues ont entaché la validité ou la fiabilité de la preuve d'adhésion syndicale présentée.

[92] L'examen du dossier initial d'accréditation, notamment du rapport confidentiel de l'agent enquêteur présenté au Conseil, révèle que l'affirmation du banc initial selon laquelle l'agent enquêteur aurait interrogé des employés « choisis au hasard » ne correspond pas à la nature de l'enquête ayant effectivement été menée. Cette situation a vraisemblablement suscité de l'incertitude et un sentiment d'iniquité chez les intervenants et l'employeur. Cependant, l'agent enquêteur a bel et bien effectué une enquête plus poussée que ne le porterait à croire la phrase « choisis au hasard ». L'agent enquêteur a dirigé son attention sur les allégations de l'employeur. Le rapport confidentiel précise clairement quels employés ont été interrogés et ceux avec qui l'agent a tenté de communiquer et établi, à la satisfaction du banc de révision, qu'il y a eu enquête sur les allégations soulevées par l'employeur.

[93] On ne peut pas dire que l'enquête est inadéquate ou insuffisante ou qu'il y a eu déni du droit d'être entendu du seul fait que l'agent n'ait pas interrogé tous les employés ayant écrit au Conseil pour exprimer leur volonté ou ayant dénoncé les tactiques du syndicat. Comme mentionné précédemment, l'étendue de l'enquête menée par l'agent, et au bout du compte, par le Conseil, est de nature discrétionnaire et dépendra de la nature et de la gravité des allégations et des circonstances propres à chaque affaire.

[94] Il ressort clairement de la décision en cause que le banc initial a tenu compte des préoccupations

expressed in the employee letters and the results of the confidential interviews of the employees connected with the employer's allegations, and that it was satisfied that the evidence before it was sufficient for it to conclude that the facts as alleged did not amount to intimidation or coercion. The original panel could have ordered further investigation if it had deemed that the facts and circumstances warranted it, but it was also within its discretion to proceed on the basis of the information before it.

[95] The original panel's finding of no intimidation or coercion in the present case was an assessment of the facts as presented and investigated. The determination of what constitutes intimidation, harassment or coercion by union officials during a union organizing drive must ultimately be made on an objective basis, bearing in mind the intended objectives and purposes of the *Code*. The original panel assessed the evidence as it saw fit, and it would be inappropriate for this reconsideration panel to substitute its opinion to that of the original panel. This reconsideration panel is satisfied that a proper and sufficient investigation was conducted by the Board into the allegations of intimidation and coercion raised, and that the Board did not fetter its discretion or otherwise commit an error of law or policy or breach of natural justice with respect to its investigation into or the assessment of the membership evidence upon which it relied in making its original decision to certify the union.

## **2—Not Making Required Distinctions with *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*, Decision**

[96] TD takes exception to the following passage of the decision under review, and submits that the original panel failed to make the necessary distinctions between the *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*, decision and the present matter:

[31] There is one further point that should be addressed. In certification proceedings, the wishes of employees, including their motives for joining a union are not the employer's concern. Any disquiet about undue influence or coercion into signing membership concerns should be brought to the Board's attention by the employees themselves. Under section 96 of the *Code*, such allegations are within the Board's mandate to adjudicate and no useful purpose is served by the employer raising such an issue in an attempt to oppose an application for

exprimées dans les lettres des employés et des résultats des entrevues menées de façon confidentielle à la suite des allégations de l'employeur. Il est aussi évident qu'il était convaincu du caractère suffisant de la preuve pour conclure que les faits allégués n'étaient pas assimilables à de l'intimidation ou de la coercition. Le banc initial aurait pu ordonner la tenue d'une enquête plus poussée s'il avait jugé que les faits et les circonstances le justifiaient, mais il avait également le pouvoir discrétionnaire de se fonder sur l'information dont il disposait.

[95] Le banc initial a conclu qu'il n'y avait eu ni intimidation ni coercition, après avoir évalué les faits présentés et vérifiés. La décision quant à ce qui constitue de l'intimidation, du harcèlement ou de la coercition par des représentants syndicaux dans le cadre d'une campagne de recrutement doit être prise de manière objective, compte tenu des objectifs et des buts recherchés par le *Code*. Le banc initial a évalué la preuve comme il le jugeait à propos, et le banc de révision serait mal venu de substituer son opinion à celle du banc initial. Le présent banc de révision est convaincu que le Conseil a enquêté de manière appropriée et suffisante sur les allégations d'intimidation et de coercition et qu'il n'a pas limité son pouvoir discrétionnaire, ni commis une erreur de droit ou de principe ou de manquement à la justice naturelle dans le cadre de cette enquête ou de l'évaluation de la preuve d'adhésion syndicale lui ayant servi à rendre sa décision initiale d'accréditer le syndicat.

## **2 – Ne pas faire les distinctions nécessaires par rapport à la décision *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée**

[96] La TD soulève une objection à l'égard de l'extrait suivant de la décision en cause et soutient que le banc initial a omis d'établir les distinctions nécessaires entre la décision *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée, et la présente affaire :

[31] Il reste encore un autre point à examiner. Dans les procédures d'accréditation, la volonté des employés, y compris les raisons pour lesquelles ils adhèrent à un syndicat, ne regardent pas l'employeur. Les employés qui estiment être victimes d'intimidation ou de mesures coercitives pour signer des cartes d'adhésion doivent le signaler eux-mêmes au Conseil. En vertu de l'article 96 du *Code*, le Conseil est habilité à statuer sur de telles allégations et il ne sert à rien sur le plan des relations du travail que l'employeur soulève cette question dans

certification (on this point, see *IMS Marine Surveyors Ltd.*, [2001] CIRB no. 135).

(*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario* (316), *supra*, page 11)

[97] The employer points out that in *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*, the employer had filed a separate complaint and no employees had complained on their own. These factors, argues TD, distinguish the present case from that case. It submits that these distinctions are significant and should have caused the original panel to give greater consideration to the concerns and allegations raised by the employer. In the employer's view, the Board's reliance on the *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*, decision, without making the necessary distinctions, amounted to an error of law or policy.

[98] The essence of the original panel's comments to which the employer objects is that complaints of intimidation and coercion by the union in its organizing campaign should be raised by employees themselves and not by an employer. The *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*, decision was cited by the original panel as an authority for that proposition. The reconsideration panel would agree that, as a general rule, it is certainly preferable to have complaints of intimidation and coercion raised by those who have suffered directly from such alleged tactics. This would allow for the employer to remain neutral and outside of the main area of contention over employee wishes in cases where such evidence is in issue. We would also agree that such allegations should not be raised by an employer simply as a tactic to defeat or to stall the certification process. However, the reconsideration panel is of the view that such a proposition should not be interpreted so strictly as to suggest that employers are never entitled to raise such concerns in the context of an application for certification. The employer argues that the original panel's statement shows that it failed to properly distinguish the case in *IMS Marine Surveyors Ltd.*, *supra*, from the matter it had to consider. The reconsideration panel does not agree with this assessment. The opinion expressed by the original panel was made in *obiter* and did not affect the overall determination of the certification application by the Board. As described above, a review of the confidential report in the original file shows that, although the original panel expressed its view as to the appropriate manner for bringing such allegations forward, it nevertheless did not prevent the Board from conducting an investigation into the very allegations raised by the

le but de faire échec à une demande d'accréditation (à cet égard, voir *IMS Marine Surveyors Ltd.*, [2001] CCRI n° 135).

(*TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario)* (316), précitée, page 11)

[97] L'employeur signale que, dans *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée, l'employeur avait présenté une plainte séparée et qu'aucun employé n'avait déposé de plaintes individuellement. L'affaire en l'espèce se distingue donc de cette affaire pour ces raisons. Il soutient que ces distinctions sont importantes et que, si le banc initial en avait tenu compte, il aurait accordé une plus grande importance aux préoccupations et allégations de l'employeur. À son avis, le fait que le Conseil se soit appuyé sur la décision *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée, sans établir les distinctions qui s'imposaient, constitue une erreur de droit ou de principe.

[98] L'employeur conteste essentiellement les commentaires du banc initial selon lesquels les plaintes d'intimidation et de coercition par un syndicat dans le cadre d'une campagne de recrutement doivent émaner des employés eux-mêmes et non de l'employeur. Le banc initial a cité la décision *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée, à l'appui de cette affirmation. Le banc de révision serait d'accord pour dire que, de manière générale, il est certainement préférable que les plaintes d'intimidation et de coercition soient déposées par ceux qui ont subi un préjudice direct en raison de telles tactiques. L'employeur pourrait ainsi demeurer neutre et à l'extérieur des litiges concernant la volonté des employés. Nous estimons également que l'employeur ne devrait pas soulever de telles allégations simplement pour faire échec ou retarder le processus d'accréditation. Cependant, le banc de révision ne croit pas qu'il faudrait donner à cette affirmation une interprétation restrictive au point de laisser entendre qu'un employeur n'est jamais autorisé à soulever de préoccupations dans le contexte d'une demande d'accréditation. L'employeur prétend que les propos du banc initial démontrent qu'il n'a pas établi les distinctions qui s'imposaient entre l'affaire dont il était saisi et la décision *IMS Marine Surveyors Ltd.*, précitée. Le banc de révision n'est pas d'accord. L'opinion exprimée par le banc initial était incidente et n'a pas influé sur la décision relative à la demande d'accréditation. Comme il a été mentionné précédemment, un examen du rapport confidentiel révèle que, même s'il s'est exprimé sur la manière appropriée de déposer de telles allégations, le banc initial n'a pas empêché le Conseil d'enquêter sur les allégations soulevées par l'employeur. En l'espèce, le

employer. In the present case, as discussed above, the Board considered and investigated the allegations raised by the employer, through its practice of confidential interviews with affected employees, and satisfied itself that there was insufficient evidence to support a finding of intimidation or coercion that would call into question the reliability of the membership evidence submitted. The Board then, having already considered and disposed of the allegations, expressed its view as to what it considered a more appropriate manner for raising such allegations.

[99] On the basis of the above, the reconsideration panel cannot agree that the original panel applied a previous decision without making essential factual distinctions such that it committed an error of law or policy, in the circumstances. Nor can it be said that the original panel's comments led it to refuse or decline to investigate the employer's allegations, such that it thereby committed a breach of natural justice or an error of law or policy by potentially relying on unreliable or unlawfully obtained membership evidence.

[100] Overall, and after a careful review of all of the parties' submissions, the reconsideration panel is satisfied that the union did not obtain membership evidence by means contrary to the *Code*. Consequently, the initial panel did not commit any error of law or policy in regards to the validity of the union's membership evidence.

### **E–Oral Hearing**

[101] TD takes issue with the fact that the original panel did not hold an oral hearing in this matter to allow the parties to be heard in order to test the validity of the membership evidence and the will of the employees as to their true wishes. In its view, failure to hold an oral hearing in the particular circumstances, where a group of employees and the employer have both called into question the reliability of the union's membership evidence, constitutes a breach of the rules of natural justice and an error of law or policy concerning the proper interpretation of the *Code*.

[102] This reconsideration panel finds no breach of natural justice or error of law or policy on such grounds, in the circumstances. While the Board clearly has a duty to act fairly and in accordance with the rules of natural justice, the principles of which include the right to be heard, the parties' right to be heard does not oblige the Board to conduct oral hearings in all cases

Conseil a examiné et vérifié les allégations présentées par l'employeur, en interrogeant confidentiellement des employés touchés, selon sa pratique habituelle. Il a alors été convaincu que la preuve était insuffisante pour conclure à l'existence d'une forme d'intimidation ou de coercion qui aurait remis en question la validité de la preuve d'adhésion syndicale. Après avoir examiné les allégations et avoir tranché la question, le Conseil a expliqué ce qu'il considérait être une manière plus appropriée de soulever de telles allégations.

[99] Compte tenu de ce qui précède, le banc de révision ne croit pas que le banc initial a appliqué une décision antérieure sans établir les distinctions factuelles qui s'imposaient et qu'il a commis une erreur de droit ou de principe à cet égard. On ne saurait dire non plus que les commentaires du banc initial l'ont amené à refuser d'enquêter sur les allégations de l'employeur, lui faisant ainsi commettre un manquement à la justice naturelle ou une erreur de droit ou de principe en se fondant vraisemblablement sur une preuve d'adhésion syndicale non digne de foi ou obtenue illégalement.

[100] Après avoir examiné attentivement toutes les observations des parties, le banc de révision est convaincu que le syndicat n'a pas obtenu la preuve d'adhésion syndicale de manière contraire au *Code*. Par conséquent, le banc initial n'a pas commis d'erreur de droit ou de principe en ce qui concerne la validité de la preuve d'adhésion syndicale.

### **E – Audience**

[101] La TD conteste le fait que le banc initial n'a pas tenu d'audience dans cette affaire, ce qui aurait permis aux parties d'être entendues aux fins d'évaluer la validité de la preuve d'adhésion syndicale et la volonté réelle des employés. À son avis, le défaut de tenir une audience dans les circonstances en l'espèce, alors qu'un groupe d'employés et l'employeur avaient remis en question la fiabilité de la preuve d'adhésion syndicale, constitue un manquement à la justice naturelle et une erreur de droit ou de principe au titre de l'interprétation du *Code*.

[102] Le banc de révision conclut qu'il n'y a pas eu manquement à la justice naturelle ou erreur de droit ou de principe pour ces motifs. Le Conseil est sans conteste tenu d'agir de manière équitable en respectant les règles de justice naturelle, dont les principes englobent le droit d'être entendu. Or, cela ne signifie pas que le Conseil est obligé de tenir une audience dans

(see *Komo Construction Inc. v. Commission des Relations du Travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172).

[103] Section 16.1 of the *Code*, which came into effect on January 1, 1999, gives the Board express authority to determine any matter before it without an oral hearing. This authority has been upheld on judicial review by the Federal Court of Appeal (see *NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (F.C.A., no. A-320-00)).

[104] In addition to its express authority, the Board has had a long-standing practice of not holding an oral hearing into certification applications, except in exceptional circumstances (see *Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CIRB no. 100). This practice has also been upheld by the Federal Court of Appeal on numerous occasions (see *Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters and Canada Labour Relations Board* (1977), 21 N.R. 20 (F.C.A., no. A-553-77); *Re Greyhound Lines of Canada Ltd. v. Office and Professional Employees International Union, Local 458* (1978), 24 N.R. 382 (F.C.A., no. A-324-78); *Canadian Arsenals Ltd. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1979] 2 F.C. 393; and *Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181 (F.C.A., no. A-138-90)). The Board has recently confirmed this practice and its rationale in *Coastal Shipping Limited, supra*. This practice includes dealing with issues of employee wishes and membership evidence, which are generally investigated by the Board's officer and reported only to the Board in order to ensure confidentiality of evidence of employee wishes, in accordance with the Board's *Regulations* (see *Sedpex Inc. et al.* (1985), 63 di 102 (CLR no. 543)). Accordingly, the panel seized of the matter has the full power to decide whether to hold a hearing, based upon the submissions and material on file.

[105] In this particular case, as discussed in more detail above, the Board's investigating officer did, in fact, investigate the allegations of intimidation and coercion and reported his findings to the Board in a confidential manner. The original panel was satisfied, on the basis of that report and all of the evidence and submissions on file, that the membership evidence was reliable and was able to reflect the true wishes of the employees as at the application date. On this basis, there cannot be said to

tous les cas (voir *Komo Construction Inc. v. Commission des Relations du Travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172).

[103] L'article 16.1 du *Code*, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999, habilite expressément le Conseil à trancher toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience. La Cour d'appel fédérale a confirmé ce pouvoir dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire (voir *NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (C.A.F., dossier n° A-320-00)).

[104] Outre ce pouvoir exprès, la pratique bien établie au Conseil veut que les demandes d'accréditation soient tranchées sans tenir d'audience, sauf dans des circonstances exceptionnelles (voir *Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CCRI n° 100). La Cour d'appel fédérale a également confirmé cette pratique à plusieurs occasions (voir *Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters and Canada Labour Relations Board* (1977) 21 N.R. 20 (C.A.F., dossier n° A-553-77); *Re Greyhound Lines of Canada Ltd. v. Office and Professional Employees International Union, Local 458* (1978), 24 N.R. 382 (C.A.F., dossier n° A-324-78); *Les Arsenaux canadiens Limitée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 F.C. 393; et *Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181 (C.A.F., dossier n° A-138-90)). Le Conseil a récemment confirmé cette pratique et ce raisonnement dans *Coastal Shipping Limited*, précitée. Cette pratique englobe les questions liées à la volonté des employés et à la preuve d'adhésion syndicale. Il incombe généralement à l'agent du Conseil de faire enquête sur ces questions et de présenter un rapport uniquement au Conseil afin de préserver la confidentialité de la preuve de la volonté des employés, conformément au *Règlement* du Conseil (voir *Sedpex Inc. et autres* (1985), 63 di 102 (CCRT n° 543)). Par conséquent, 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.

[105] Dans l'affaire qui nous occupe, comme il a été expliqué précédemment en détail, l'agent enquêteur a effectivement enquêté sur les allégations d'intimidation et de coercition et a présenté ses conclusions au Conseil de manière confidentielle. Le banc initial était convaincu, sur la foi de ce rapport et de l'ensemble de la preuve et des observations versées au dossier, que la preuve d'adhésion syndicale était fiable et correspondait à la volonté réelle des employés à la date

be exceptional circumstances that would warrant or compel the Board to hold an oral hearing. Consequently, this panel finds no breach of natural justice or error of law or policy on the part of the original panel in exercising its discretion not to hold an oral hearing in the case before it.

### F–Representation Vote

[106] In its response to the union’s certification application, TD requested that a representation vote be conducted. The initial panel addressed that request as follows:

[34] The Board must now address the employer’s request that the Board order a representation vote in order to ascertain employee wishes. The Board’s practice in certification applications is to ascertain the wishes of employees by means of membership cards. Where the union has majority status, the Board will certify without holding a vote. A simple majority in the bargaining unit is sufficient for certification under section 28(c) of the *Code*.

[35] Where questions arise as to the validity of membership evidence filed by the applicant union, the Board’s practice is to investigate the allegations by means of confidential interviews conducted, as was the case here, by the Board’s investigating officer. Where the Board is satisfied that the allegations are not founded, there will be no reason to conduct a vote, as the Board will verify and rely on membership evidence provided by the union at the time of its application. This verification is conducted by the investigating officer.

(*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario (316)*, *supra*, page 12)

[107] This reconsideration panel agrees with the general principles and statements made by the original panel on this issue. The Board’s long-standing practice, which has been reaffirmed on numerous occasions, is to ascertain the wishes of the employees by way of membership cards as at the date of the application for certification (see *Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CLRB no. 1137); and *Sedpex Inc. et al.*, *supra*). Where the union has majority support on the basis of the membership evidence at the date of application for the unit found appropriate, there must be serious reasons for the Board to exercise its discretion to order a vote pursuant to section 29(1) of the *Code*:

de la demande. On ne peut pas dire que des circonstances exceptionnelles auraient justifié la tenue d’une audience ou obligé le Conseil à tenir une audience. Par conséquent, le banc de révision conclut qu’il n’y a pas eu manquement à un principe de justice naturelle ou erreur de droit ou de principe de la part du banc initial dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire de ne pas tenir d’audience.

### F – Scrutin de représentation

[106] Dans sa réponse à la demande d’accréditation du syndicat, la TD a demandé la tenue d’un scrutin de représentation. Le banc initial a commenté cette demande comme suit :

[34] Le Conseil doit maintenant se pencher sur la demande de l’employeur visant à ce que le Conseil ordonne la tenue d’un scrutin de représentation afin de déterminer la volonté des employés. La pratique du Conseil, dans des demandes d’accréditation, est de confirmer la volonté des employés au moyen des cartes d’adhésion. Lorsque le syndicat obtient l’appui de la majorité, le Conseil accepte d’accréditer l’unité de négociation proposée sans exiger la tenue d’un scrutin. Le simple appui de la majorité des membres de l’unité de négociation suffit pour rendre une ordonnance d’accréditation en vertu de l’alinéa 28c) du *Code*.

[35] Dans les cas où la validité de la preuve d’adhésion présentée par le syndicat requérant semble contestable, le Conseil charge habituellement l’agent enquêteur de vérifier les allégations au moyen d’entrevues confidentielles, comme ce fut le cas en l’espèce. Lorsque le Conseil est convaincu que les allégations ne sont pas fondées, il n’y aura alors aucune raison de tenir un scrutin puisque le Conseil vérifiera et acceptera la preuve d’adhésion fournie par le syndicat au moment de la présentation de la demande d’accréditation. Cette vérification est effectuée par l’agent enquêteur.

(*TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario) (316)*, précitée, page 12)

[107] Le banc de révision souscrit aux principes généraux énoncés et aux affirmations faites par le banc initial sur cette question. Depuis longtemps, le Conseil détermine la volonté des employés à l’aide des cartes d’adhésion à la date de la demande d’accréditation. Cette pratique a été confirmée à plusieurs occasions (voir *Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CCRT n° 1137); et *Sedpex Inc. et autres*, précitée). Lorsque le syndicat a l’appui de la majorité d’après la preuve d’adhésion syndicale à la date de la demande visant l’unité jugée habile à négocier collectivement, il faut des motifs graves pour que le Conseil exerce son pouvoir discrétionnaire d’ordonner la tenue d’un scrutin conformément au paragraphe 29(1) du *Code* :

... in exercising its discretion under section 29(1), the Board has maintained that it would order representation votes only in special circumstances such as particular raid applications, alleged unfair labour practices, where it suspects that union membership evidence is tainted or irregular, and, very exceptionally, where a considerable amount of time has passed between the date of application and the date of the Board's decision ...

Only very rarely has the Board departed from such policy and determined that employee wishes ought to be ascertained at another date and through another means than membership evidence. In these cases, the Board, depending on the nature of the irregularities alleged or affecting the membership evidence, has either ordered a representation vote in accordance with section 29(1) of the *Code* or dismissed the certification application outright.

(*Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CLRB no. 1064), page 55)

[108] In the present case, it is evident from the decision under review that the original panel considered the membership evidence on file at the date of the application, and had the benefit of the employee wishes letters and the results of the confidential interviews and investigation report prepared by the Board's investigating officer. On the basis of that information, the original panel made its assessment and did not consider that there were serious concerns respecting the accuracy and reliability of the membership evidence, and was satisfied that the evidence was not obtained through any unlawful means or by way of intimidation or coercion.

[109] The Board's policy is that a representation vote is the exception rather than the rule, and the decision to order a vote pursuant to section 29 of the *Code* is clearly a discretionary one left for exceptional circumstances. The role of the reconsideration panel is not to sit in appeal of the original panel's decision or to justify it; hence, the reconsideration panel would be very reluctant to rescind the decision of the original panel to certify without a vote. The reconsideration panel is satisfied that the original panel considered all of the parties' submissions, the employees' letters, the employees' interviews and the Board officer's report and did not deviate from the Board's established policy, as outlined in *Atomic Transportation System Inc.* (1064), *supra*, in arriving at its decision not to order a vote in the circumstances.

... dans les cas où il a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 29(1), le Conseil a affirmé qu'il ordonnerait des scrutins de représentation seulement dans des circonstances spéciales, comme certaines campagnes de maraudage, dans les cas d'allégation de pratiques déloyales de travail, lorsqu'il soupçonne que la preuve d'adhésion a été manipulée ou qu'elle semble présenter des irrégularités et, très exceptionnellement, lorsqu'il s'est écoulé une très longue période entre la date de la demande et la date de la décision du Conseil...

Ce n'est que très rarement que le Conseil a dérogé à cette politique et qu'il a jugé nécessaire de déterminer les désirs des employés à une autre date et par un autre moyen que la preuve d'adhésion. Dans ces cas-là, selon la nature des irrégularités alléguées ou des irrégularités que présentait la preuve d'adhésion, le Conseil a soit ordonné la tenue d'un scrutin de représentation en vertu du paragraphe 29(1) du *Code*, soit carrément rejeté la demande d'accréditation.

(*Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CCRT n° 1064), page 55)

[108] En l'espèce, il ressort clairement de la décision en cause que le banc initial a étudié la preuve d'adhésion syndicale au dossier en date de la demande et a pu examiner les lettres exprimant la volonté des employés, les résultats des entrevues confidentielles et le rapport d'enquête préparé par l'agent enquêteur du Conseil. D'après cette information, le banc initial a procédé à son évaluation et n'a pas conclu à l'existence de préoccupations graves quant à l'exactitude et à la fiabilité de la preuve d'adhésion syndicale. Il a été convaincu que la preuve n'avait pas été obtenue de manière illicite ou par voie d'intimidation ou de coercition.

[109] Le Conseil s'appuie sur le principe qu'un scrutin de représentation est l'exception et non pas la règle, et que la décision d'ordonner la tenue d'un vote en vertu de l'article 29 du *Code* constitue clairement un pouvoir discrétionnaire dont il est investi pour les cas exceptionnels. Il n'appartient pas au banc de révision de siéger en appel de la décision du banc initial ou de justifier cette décision. C'est pourquoi le banc de révision hésiterait beaucoup à annuler la décision du banc initial d'accorder l'accréditation sans la tenue d'un scrutin de représentation. Le banc de révision est convaincu que le banc initial a tenu compte de l'ensemble des observations des parties, des lettres des employés, des entrevues des employés et du rapport de l'agent du Conseil et qu'il n'a pas dérogé à la politique établie du Conseil, énoncée dans *Atomic Transportation System Inc.* (1064), précitée, pour en arriver à sa décision de ne pas ordonner la tenue d'un scrutin de représentation dans les circonstances.

[110] TD further asserts that a representation vote should have been held at each branch and that only those branches with majority support should have been certified. This issue has been addressed above, where the reconsideration panel sets out the Board's policy concerning the appropriate bargaining unit and the level of support required. As indicated, the reconsideration panel is of the view that the original panel was not required, either by the *Code* or Board policy, to assess the level of support for the union at each individual branch included within the proposed unit. Majority support within the overall unit deemed to be appropriate is all that is required. Therefore, its decision not to order a representation vote at each branch, and then include only those branches with majority support within the certification, was fully justified and in accordance with the Board's policy and practice in certification matters.

#### IV–Conclusion

[111] For the above reasons, the Board finds there was no failure by the original panel to respect a principle of natural justice, and there was no error of law or policy that cast a doubt on the interpretation of the *Code*. Finally, the submissions of the Lively Branch employees do not convince the Board that the panel under review erred in its decision to include them in the bargaining unit found appropriate for collective bargaining. Consequently, the present application is dismissed.

[112] This is a unanimous decision of the Board.

---

#### CASES CITED

*591992BC Ltd.*, [2001] CIRB no. 140

*Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CLRB no. 1064)

*Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CLRB no. 1137)

*Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec* (1986), 68 di 67 (CLRB no. 604)

*Bank of Nova Scotia (Port Dover Branch)* (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; and 77 CLLC 16,090 (CLRB no. 91)

[110] La TD affirme également qu'un scrutin de représentation aurait dû être tenu dans chacune des succursales et qu'il aurait fallu accréditer seulement les succursales dont la majorité des employés appuyaient le syndicat. Le banc de révision a traité de cette question précédemment quand il a énoncé la politique du Conseil concernant l'unité habile à négocier collectivement et le niveau d'appui requis. Comme il l'a expliqué alors, le banc de révision estime que le banc initial n'avait pas l'obligation, que ce soit en vertu du *Code* ou de la politique du Conseil, d'évaluer le niveau d'appui au syndicat dans chacune des succursales comprises dans l'unité proposée. Il suffit d'avoir l'appui de la majorité des employés de l'ensemble de l'unité jugée habile à négocier collectivement. Par conséquent, la décision de ne pas ordonner la tenue d'un scrutin de représentation dans chacune des succursales, pour inclure ensuite dans l'accréditation seulement les succursales ayant obtenu l'appui de la majorité, était pleinement justifiée et conforme à la politique du Conseil et à la pratique dans le cadre de demandes d'accréditation.

#### IV – Conclusion

[111] Pour les motifs susmentionnés, le Conseil conclut que le banc initial n'a pas omis de respecter un principe de justice naturelle et qu'il n'a pas commis d'erreur de droit ou de principe qui remettrait en question l'interprétation du *Code*. En conclusion, les observations des employés de la succursale Lively ne convainquent pas le Conseil que le banc initial a commis une erreur dans sa décision de les inclure dans l'unité de négociation jugée habile à négocier collectivement. Par conséquent, la présente demande est rejetée.

[112] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

---

#### AFFAIRES CITÉES

*591992BC Ltd.*, [2001] CCRI n° 140

*Arsenaux canadiens Limitée (Les) c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393

*Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CCRT n° 1064)

*Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CCRT n° 1137)

*Bank of Nova Scotia, Kitimat* (1959), 59 CLLC 18,152 (Anc. CCRT n° 40)

*Bank of Nova Scotia, Kitimat* (1959), 59 CLLC 18,152 (Old CLRb no. 40)

*Canadian Arsenal Ltd. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1979] 2 F.C. 393

*Coastal Shipping Limited*, [2005] CIRB no. 309

*Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters and Canada Labour Relations Board* (1977), 21 N.R. 20 (F.C.A., no. A-553-77))

*Greyhound Lines of Canada Ltd. v. Office and Professional Employees International Union, Local 458 (Re)* (1978), 24 N.R. 382 (F.C.A., no. A-324-78)

*IMS Marine Surveyors Ltd.*, [2001] CIRB no. 135

*K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRb no. 400)

*Komo Construction Inc. v. Commission des Relations du Travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172

*Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211

*Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CIRB no. 100

*Maritime-Ontario Freight Lines Limited v. Teamsters Local Union 938*, no. A-574-00, November 2, 2001 (F.C.A.)

*Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] OLRB Rep. January/February 104

*National Bank of Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; and 86 CLLC 16,032 (partial report) (CLRb no. 542)

*NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (F.C.A., no. A-320-00))

*Nav Canada et al.*, [2000] CIRB no. 88

*R. v. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 S.C.R. 209

*Réseau de Télévision Quatre Saisons Inc.* (1990), 79 di 195; and 90 CLLC 16,047 (CLRb no. 779)

*Sedpex Inc. et al.* (1985), 63 di 102 (CLRb no. 543)

*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, [2005] CIRB no. 316

*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, June 27, 2005 (CIRB LD 1282)

*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, November 18, 2005 (CIRB LD 1323)

*Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)* (1986), 68 di 67 (CCRT n° 604)

*Banque Nationale du Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; et 86 CLLC 16,032 (rapport partiel) (CCRT n° 542)

*Banque de Nouvelle-Écosse (succursale de Port Dover)* (1977), 21 di 439; [1977] 2 Can LRBR 126; et 77 CLLC 16,090 (CCRT n° 91)

*Coastal Shipping Limited*, [2005] CCRI n° 309

*Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters and Canada Labour Relations Board* (1977), 21 N.R. 20 (C.A.F., dossier n° A-553-77)

*Greyhound Lines of Canada Ltd. v. Office and Professional Employees International Union, Local 458 (Re)* (1978), 24 N.R. 382 (C.A.F., dossier n° A-324-78)

*IMS Marine Surveyors Ltd.*, [2001] CCRI n° 135

*K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT n° 400)

*Komo Construction Inc. v. Commission des Relations du Travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172

*Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211

*Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CCRI n° 100

*Maritime-Ontario Freight Lines Limited c. Teamsters Local Union 938*, no A-574-00, le 2 novembre 2001 (C.A.F.)

*Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] OLRB Rep. January/February 104

*NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (C.A.F., dossier n° A-320-00))

*Nav Canada et autres*, [2000] CCRI n° 88

*R. c. Advanced Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209

*Réseau de Télévision Quatre Saisons Inc.* (1990), 79 di 195; et 90 CLLC 16,047 (CCRT n° 779)

*Sedpex Inc. et autres* (1985), 63 di 102 (CCRT n° 543)

*TD Canada Trust du Grand Sudbury (Ontario)*, [2005] CCRI n° 316

*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, 27 juin 2005 (CCRI LD 1282)

*TD Canada Trust in the City of Greater Sudbury, Ontario*, 18 novembre 2005 (CCRI LD 1323)

*Télé-Mobile Co. v. Telecommunications Workers Union*, [2005] 2 F.C.R. 727; (2004), 248 D.L.R. (4th) 25; 328 N.R. 336; and [2005] CLLC 220-043 (F.C.A., no. A-327-04)

*Télé-Mobile Co. et al. v. Telecommunications Workers Union et al.* (2005), 345 N.R. 394 (note) (S.C.C.)

*TELUS Communications Inc. et al.*, [2004] CIRB no. 278; and 111 CLRBR (2d) 27

*Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181 (F.C.A., no. A-138-90)

#### **STATUTES CITED**

*Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001*, ss. 20; 35; 44, 44(b), 44(c)

*Canada Labour Code, Part I*, ss. 16.1; 18; 18.1; 22; 24; 27; 28, 28(c), 29, 29(1)

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*

*Télé-Mobile Co. c. Syndicat des travailleurs en télécommunications*, [2005] 2 F.C.R. 727; (2004), 248 D.L.R. (4th) 25; 328 N.R. 336; et [2005] CLLC 220-043 (C.A.F., dossier n° A-327-04)

*Télé-Mobile Co. et al. v. Telecommunications Workers Union et al.* (2005), 345 N.R. 394 (note) (C.S.C.)

*TELUS Communications Inc. et autres*, [2004] CCRI n° 278; et 111 CLRBR (2d) 27

*Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181 (C.A.F., dossier n° A-138-90)

#### **LOIS CITÉES**

*Charte canadienne des droits et libertés*

*Code canadien du travail, Partie I*, art. 16.1; 18; 18.1; 22; 24; 27; 28, 28(c); 29; 29(1)

*Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*, art. 20; 35; 44, 44(b), 44(c)