

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 9-07

Reasons for decision

Public Service Alliance of Canada,
complainant,
and

Canadian Corps of Commissionaires, N.B. & P.E.I. Division, Inc.; Greater Moncton International Airport Authority Inc.,
respondents.

CITED AS: Greater Moncton International Airport Authority Inc.

Board File: 26018-C

Decision no. 383
June 8, 2007

Unfair labour practice complaint pursuant to sections 94(1) and 94(3) of the *Canada Labour Code, Part I.*

Unfair labour practice—Preliminary objection—Section 96—Definition of person—Practice and procedure—This is an unfair labour practice complaint filed by the union claiming that the Corps of Commissionaires (Corps) or the Greater Moncton International Airport Authority Inc. (GMIAAI), on behalf of the Corps have interfered with the union’s organizing efforts and penalized employees for their union activities contrary to sections 94(1) and 94(3) of the *Code*—The union also alleges that the Corps or the GMIAAI, including its chief executive officer, have intimidated and coerced employees in relation to their right to become or remain members of the union, contrary to section 96 of the *Code*—The GMIAAI raises a preliminary objection to the Board’s jurisdiction to determine whether it has violated section 96 of the *Code*—The GMIAAI takes the position that it is not a “person” within the meaning of section 96 of the *Code*—The question before the Board is whether the entity whose conduct is alleged to have contravened the *Code* is subject to the prohibitions contained in section 96 of the *Code*—The Board has never had to decide whether a third party that is not an employer, a union or an employee, like the GMIAAI in the present complaint, can nonetheless be a person within the meaning of section 96 of the *Code*—The Board finds that section 96 is a more general, catch-all

Motifs de décision

Alliance de la Fonction publique du Canada,
plaignante,
et

Corps canadien des commissionaires, Division du N.-B. et de l’Î.-P.-É., Inc.; Direction de l’Aéroport international du Grand Moncton Inc.,
intimés.

CITÉ : Direction de l’Aéroport international du Grand Moncton Inc.

Dossier du Conseil : 26018-C

Décision n° 383
Le 8 juin 2007

Plainte de pratique déloyale de travail aux termes des paragraphes 94(1) et 94(3) du *Code canadien du travail, Partie I.*

Pratique déloyale de travail – Objection préliminaire – Article 96 – Définition de personne – Pratique et procédure – Il s’agit d’une plainte de pratique déloyale de travail dans le cadre de laquelle le syndicat soutient que le Corps canadien des commissionaires (le Corps) ou la Direction de l’Aéroport international du Grand Moncton Inc. (la DAIGM), agissant au nom du Corps, sont intervenus dans les activités de syndicalisation du syndicat et ont pénalisé les employés pour leurs activités syndicales, alors que les paragraphes 94(1) et 94(3) du *Code* l’interdisent – Le syndicat allègue en outre que le Corps ou la DAIGM – voire son chef de la direction – ont intimidé les employés et usé de mesures coercitives envers eux pour s’opposer à leur droit d’adhérer ou de continuer d’adhérer au syndicat, ce qui est interdit par l’article 96 du *Code* – La DAIGM a soulevé une objection préliminaire contestant la compétence du Conseil de déterminer si elle avait contrevenu à l’article 96 du *Code* – La DAIGM part du principe qu’elle n’est pas une « personne » au sens de l’article 96 du *Code* – Le Conseil doit décider si l’entité dont la conduite aurait contrevenu au *Code* est visée par l’interdiction de l’article 96 du *Code* – Le Conseil n’a jamais eu à décider si une tierce partie n’étant ni un employeur, ni un syndicat, ni un employé, comme la DAIGM en l’espèce, peut tout de même être une personne au sens de l’article 96 du *Code* – Le Conseil

provision prohibiting intimidation and coercion by any person respecting trade union membership and is intended to cast a wider net in terms of whose conduct it restricts—The term “person” is used throughout the *Code* and nowhere is there an express limitation placed on its meaning—Section 96 should be interpreted in a fair, broad and liberal manner to best ensure the attainment of the *Code*’s objectives—There already exist provisions in sections 94 and 95 of the *Code* that address the traditional relationship between employers and employees and capture coercive and intimidating conduct by either the employer or the union against employees—In contrast, we see that section 96 is intended to have a much broader reach in order to protect the fundamental right of employees to freely exercise their choice about union representation—Such choice should be free of coercion and intimidation, without regard to the status of the person that may be interfering with that choice—The Board is of the view that the GMIAAI is sufficiently connected with or involved in the labour relations of the employees of the Corps to conclude that it is a person within the intended scope of section 96 of the *Code*—The Board’s ruling on this preliminary jurisdiction issue is not determinative on the merits of the union’s complaint against the GMIAAI—The preliminary objection is dismissed.

conclut que l’article 96 est une disposition générale omnibus interdisant l’intimidation et la coercition par quiconque en ce qui concerne l’adhésion à un syndicat et qu’il est censé avoir une portée plus générale dans ce qu’il interdit – Le mot « personne » est employé dans tout le *Code*, mais l’on n’y trouve nulle part une limite explicite de son sens – L’article 96 devrait être interprété d’une façon équitable et libérale, au sens large, de façon à maximiser les chances d’atteindre les objectifs du *Code* – Il existe déjà aux articles 94 et 95 du *Code* des dispositions applicables aux relations traditionnelles entre employeurs et employés qui interdisent la conduite coercitive et intimidante à l’endroit des employés, tant par l’employeur que par le syndicat – Par contre, l’article 96 est censé avoir une portée bien plus vaste pour protéger le droit fondamental des employés d’exercer librement leur choix d’être représentés ou non par un syndicat – Ce choix devrait se faire sans coercition ni intimidation et sans égard au statut de la personne qui pourrait s’ingérer dans le processus – Le Conseil est convaincu que la DAIGM est suffisamment liée aux relations du travail des employés du Corps – ou qu’elle y participe suffisamment – pour conclure qu’elle est une personne au sens que le législateur entendait donner à l’article 96 du *Code* – La décision du Conseil sur la question préliminaire de compétence n’est pas déterminante quant au bien-fondé de la plainte du syndicat contre la DAIGM – L’objection préliminaire est rejetée.

The Board was composed of Ms. Julie M. Durette, Vice-Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(e) and (f) of the *Canada Labour Code (Part I—Industrial Relations)* (the *Code*). A hearing was held on January 23, 2007, in Moncton, New Brunswick.

Le banc du Conseil était composé de M^e Julie M. Durette, Vice-présidente, siégeant seule en vertu des alinéas 14(3)e) et f) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Une audience a eu lieu le 23 janvier 2007 à Moncton, au Nouveau-Brunswick.

Appearances

Ms. Shannon Blatt, for the Public Service Alliance of Canada;
Ms. Tara Erskine and Mr. David W. Clark, for the Canadian Corps of Commissionaires, N.B. & P.E.I. Division, Inc.;
Mr. G. Robert Basque, Q.C., for the Greater Moncton International Airport Authority Inc.

Ont comparu

M^e Shannon Blatt, pour l’Alliance de la Fonction publique du Canada;
M^e Tara Erskine et M^e David W. Clark, pour le Corps canadien des commissionnaires, Division du N.-B. et de l’Î.-P.-É., Inc.;
M^e G. Robert Basque, c.r., pour la Direction de l’Aéroport international du Grand Moncton Inc.

I—Nature of the Complaint

[1] This unfair labour practice complaint was filed by the Public Service Alliance of Canada (the PSAC or the complainant) on November 23, 2006. The PSAC claims

I – Nature de la plainte

[1] Le 23 novembre 2006, l’Alliance de la Fonction publique du Canada (l’AFPC ou la plaignante) a déposé une plainte de pratique déloyale de travail. L’AFPC

that the Corps of Commissionaires, N.B. & P.E.I Division, Inc. (the Corps) or the Greater Moncton International Airport Authority Inc. (the GMIAAI), on behalf of the Corps, have interfered with the union's organizing efforts and penalized employees for their union activities contrary to sections 94(1) and 94(3) of the *Code*. The PSAC further alleges that the Corps or the GMIAAI, including its Chief Executive Officer, have intimidated and coerced employees in relation to their right to become or remain members of the union, contrary to section 96 of the *Code*.

II—Background and Facts

[2] The GMIAAI operates the Greater Moncton International Airport (the Airport). The Airport is operated under a lease from the Government of Canada since September 1, 1997, when the GMIAAI assumed operation of the Airport from Transport Canada. The GMIAAI is responsible for the security of the Airport and for compliance with the obligations set out by Transport Canada. The GMIAAI's Board of Directors is composed of community and government representatives.

[3] The Corps provides a variety of security services to clients on a contractual basis. Its mandate is to create and maintain employment for veterans of the Canadian Armed Forces, retired Royal Canadian Mounted Police members and persons of good character.

[4] The Corps had provided security services at the Airport for approximately seven years prior to September 1997, when the GMIAAI assumed the Airport's operations. Contract relations during those seven years were based on the federal government's National Master Standing Offer for Security Guard Services, which required Transport Canada to use the Corps as a sole security service provider and precluded competition. After the GMIAAI assumed the operations of the Airport, physical security of the site and facility continued to be assured by the Corps by virtue of a series of successive contract renewals and manpower amendments between the GMIAAI and the Corps.

soutient que le Corps canadien des commissionaires, Division du N.-B. et de l'Î.-P.-É., Inc. (le Corps) ou la Direction de l'Aéroport international du Grand Moncton Inc. (la DAIGM), agissant au nom du Corps, sont intervenus dans les activités de syndicalisation de l'AFPC et ont pénalisé les employés pour leurs activités syndicales, alors que les paragraphes 94(1) et 94(3) du *Code* l'interdisent. L'AFPC allègue en outre que le Corps ou la DAIGM – voire son chef de la direction – ont intimidé les employés et usé de mesures coercitives envers eux pour s'opposer à leur droit d'adhérer ou de continuer d'adhérer au syndicat, ce qui est interdit par l'article 96 du *Code*.

II – Contexte et faits

[2] La DAIGM exploite l'Aéroport international du Grand Moncton (l'aéroport), en vertu d'un bail accordé par le gouvernement du Canada depuis le 1^{er} septembre 1997, date à laquelle elle a pris la relève de Transports Canada à cette fin. La DAIGM est responsable de la sécurité de l'aéroport et du respect des obligations que Transports Canada lui a imposées; son conseil d'administration est composé de représentants locaux et gouvernementaux.

[3] Le Corps offre divers services de sécurité à ses clients, sur une base contractuelle. Son mandat consiste à créer et conserver des emplois pour d'anciens membres des Forces armées canadiennes, des membres retraités de la Gendarmerie royale du Canada et des personnes de bonne réputation.

[4] Le Corps assurait les services de sécurité à l'aéroport depuis environ sept ans en septembre 1997, quand la DAIGM en a assumé l'exploitation. Les relations contractuelles du Corps avec l'administration aéroportuaire ces sept années-là étaient basées sur l'Offre à commandes principale et nationale (OCPN) pour les services de gardiens de sécurité, qui exigeait que Transports Canada fasse du Corps son fournisseur exclusif de services de sécurité, en interdisant la concurrence. Après que la DAIGM eut assumé l'exploitation de l'aéroport, la sécurité matérielle des lieux et des installations a continué d'être assurée par le Corps grâce à une série de renouvellements successifs du marché et de modifications des effectifs sur lesquels la DAIGM et le Corps se sont entendus.

[5] The PSAC was certified on March 10, 2006, as the bargaining agent for a unit of employees of the Corps employed at the Airport (Board order no. 9062-U).

[6] In April of 2006, the GMIAAI decided to put out to tender the Airport's security services through various advertisements. On or about July 4, 2006, the GMIAAI released a Request for Proposal for security and related services at the Airport for a three-year term, from November 1, 2006, to October 31, 2009, with a two-year renewal option.

[7] On December 6, 2006, the GMIAAI awarded the full contract for services previously provided by the Corps to Walkers Investigation Bureau Ltd. (Walkers). Walkers took over the Airport security and related services (the contract) effective January 16, 2007. Walkers has hired mostly former Corps employees to meet its contract requirements.

[8] The PSAC alleges, among other things, that the Corps and the GMIAAI acted in concert or collusion to engineer a refusal by the GMIAAI to award the contract to the Corps. It alleges that the decision to award the contract at the Airport to another service provider was motivated, in part, by anti-union animus. The PSAC also alleges that the GMIAAI has violated section 96 of the *Code*. In support of its allegations against the GMIAAI, the PSAC relies, *inter alia*, on alleged statements made by the GMIAAI's Chief Executive Officer and the fact that the GMIAAI rescinded the security clearance pass of the PSAC's Local President, thereby denying him any further work opportunities at the Airport.

[9] The GMIAAI raised a preliminary objection to the Board's jurisdiction to determine whether it has violated section 96 of the *Code*. Simply put, the GMIAAI takes the position that it is not a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*.

[10] On January 23, 2007, the Board heard the parties on the sole issue of the Board's jurisdiction to make a finding against the GMIAAI under section 96 of the *Code*. At the teleconference held with the parties on January 30, 2007, the Board rendered an oral decision on this preliminary issue. The Board found that the GMIAAI falls within the meaning of the term "person" covered by the scope of section 96 of the *Code*.

[5] L'AFPC a été accréditée le 10 mars 2006 à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés du Corps travaillant à l'aéroport (ordonnance du Conseil n° 9062-U).

[6] En avril 2006, la DAIGM a décidé de publier des annonces en vue d'obtenir des services contractuels de sécurité pour l'aéroport. Vers le 4 juillet 2006, elle a publié une demande de propositions pour la prestation de services de sécurité et autres services connexes à l'aéroport pendant trois ans, du 1^{er} novembre 2006 au 31 octobre 2009, avec option de renouvellement du marché pour deux ans.

[7] Le 6 décembre 2006, la DAIGM a adjugé la totalité du marché des services jusque-là assurés par le Corps à Walkers Investigation Bureau Ltd. (Walkers), qui a commencé à offrir les services de sécurité et autres services connexes à l'aéroport le 16 janvier 2007. Pour s'acquitter de ses obligations contractuelles, Walkers a embauché surtout d'anciens employés du Corps.

[8] L'AFPC allègue notamment que le Corps et la DAIGM ont agi de concert ou de connivence pour que cette dernière refuse d'adjuger le marché au Corps. Elle déclare que la décision d'adjuger le marché de l'aéroport à un autre fournisseur de services était en partie motivée par l'antisindicalisme. L'AFPC affirme en outre que la DAIGM a contrevenu à l'article 96 du *Code*. À l'appui de ses allégations, l'AFPC se fonde notamment sur des déclarations qui auraient été faites par le chef de la direction de la DAIGM et sur le fait que cette dernière a annulé le laissez-passer de sécurité du président de la section locale du syndicat, le privant ainsi de toute autre possibilité de travailler encore à l'aéroport.

[9] La DAIGM a soulevé une objection préliminaire contestant la compétence du Conseil de déterminer si elle avait contrevenu à l'article 96 du *Code*, en partant tout simplement du principe qu'elle n'est pas une « personne » au sens de cet article.

[10] Le 23 janvier 2007, le Conseil a entendu les parties sur la seule question de sa compétence de rendre une décision impliquant la DAIGM en vertu dudit article 96 du *Code*. Lors de la téléconférence avec les parties, le 30 janvier 2007, le Conseil a rendu une décision de vive voix sur cette question préliminaire, en concluant que la DAIGM correspond à la définition de « personne » au sens de l'article 96.

[11] The Board indicated that it would provide the written reasons for its decision on this preliminary issue within its decision on the merits of the complaint. Dates to hear the merits of the complaint were scheduled from April 10 to 13, 2007.

[12] On March 9, 2007, the GMIAAI applied for judicial review of the Board's decision on the preliminary issue, and on March 20, 2007, it applied for a stay of the Board's proceedings. By order dated April 5, 2007, the Federal Court of Appeal stayed the Board's proceedings. The Board then advised the parties that it would issue separate reasons for its determination on the preliminary issue. The paragraphs that follow contain a brief summary of the parties' positions and the Board's reasons on the preliminary issue.

III—Positions of the Parties

A—The GMIAAI

[13] The GMIAAI objects to the Board's jurisdiction. It maintains that it is a third party to the labour relations between the PSAC and the Corps and that therefore it is not a "person" within the meaning of section 96 of the *Code*. The GMIAAI is of the view that the Board lacks jurisdiction to hear the merits of the PSAC's complaint as to whether it has violated section 96 of the *Code*.

[14] The GMIAAI argues that section 4 of the *Code* sets out the parameters for applications made under Part I of the *Code*, including complaints made pursuant to section 96 of the *Code*. According to the GMIAAI, this section outlines three classifications of players involved in labour relations and who are subject to Part I of the *Code*: employees who have a connection with the operation of the federal work, undertaking or business, employers or employers' organizations composed of those employees or trade unions.

[15] According to the GMIAAI, the scheme of the *Code*, as evidenced by both section 4 of the *Code* and its Preamble, is to protect parties engaged in labour relations such as employees, unions and employers and to circumscribe their rights and obligations for the purposes of collective bargaining, freedom of association, employee safety, etc. The GMIAAI alleges that the scheme of the *Code* is not to regulate the behaviour of consumers or contracting parties because they may be **anyone**, in the case of private citizens, or

[11] Le Conseil a déclaré qu'il allait préciser par écrit les motifs de sa décision sur cette question préliminaire dans sa décision sur le bien-fondé de la plainte; il a fixé les dates d'audience à cette fin du 10 au 13 avril 2007.

[12] Le 9 mars 2007, la DAIGM a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision du Conseil sur la question préliminaire, puis réclamé une suspension de la procédure du Conseil le 20 mars 2007. Dans une ordonnance datée du 5 avril 2007, la Cour d'appel fédérale a suspendu la procédure du Conseil, ce sur quoi le Conseil a informé les parties qu'il allait leur donner des motifs distincts de sa décision sur la question préliminaire. Les paragraphes qui suivent sont un résumé succinct de la position des parties et des motifs de la décision du Conseil sur la question préliminaire.

III – Position des parties

A – DAIGM

[13] La DAIGM conteste la compétence du Conseil. Elle soutient être une tierce partie aux relations du travail qu'entretiennent l'AFPC et le Corps, de sorte qu'elle dit ne pas être une « personne » au sens de l'article 96 du *Code*. À son avis, le Conseil n'a pas compétence pour se prononcer sur le bien-fondé de la plainte de l'AFPC, qui l'accuse d'avoir contrevenu à l'article 96 du *Code*.

[14] La DAIGM fait valoir que l'article 4 du *Code* établit les paramètres des demandes présentées sous le régime de la partie I du *Code*, ce qui inclut les plaintes déposées en vertu de l'article 96. Selon elle, l'article 4 précise que la partie I du *Code* s'applique à trois sortes d'intervenants dans les relations du travail : les employés dans une entreprise fédérale, leurs employeurs ou les organisations patronales qui les reliait, ou encore les syndicats.

[15] D'après la DAIGM, l'esprit du *Code* – son article 4 et son préambule en témoignent – consiste à protéger les parties aux relations du travail (les employés, les syndicats et les employeurs) ainsi qu'à définir leurs droits et leurs obligations en matière de négociation collective, de liberté d'association, de sécurité des employés, etc. La DAIGM allègue que le *Code* n'a pas pour objet de réglementer le comportement des consommateurs ni des parties contractantes, qui peuvent être **n'importe qui** dans le cas d'un particulier ou

anything, in the case of a corporate entity. The GMIAAI argues that despite the fact that section 96 is referred to as a “catch-all” provision, its application cannot extend beyond the parameters of the scheme of the *Code*.

[16] The GMIAAI submits that the intent of section 96 of the *Code* is to prohibit individual employees, in addition to employers or trade unions, from committing unfair labour practices, which prohibitions are provided for under sections 94 and 95. The GMIAAI argues that this position is further supported by the general and specific remedial provisions under the *Code*.

[17] The GMIAAI relies on the Board’s decision in *Louise Galarneau*, [2003] CIRB no. 239, for the principle that the Board has no jurisdiction to entertain an unfair labour practice complaint against it, because it does not fall in any of the classifications mentioned above, that is, a union, an employee or an employer. The GMIAAI submits that it is a third party to any labour relations between the Corps, the employees it hires and the PSAC, their chosen bargaining agent, and as such, it does not participate in any labour relations with these parties.

[18] In summary, the GMIAAI argues that the Board has no jurisdiction to make any findings or issue any orders against a third party consumer of services previously supplied by the Corps.

B–The PSAC

[19] The PSAC submits that the GMIAAI as a body corporate and as a federal undertaking is a legal person, and a person within the meaning of section 96 of the *Code*. It maintains that the term “person,” whose actions are regulated under section 96, must be given a fair, liberal and the broadest interpretation possible. According to the PSAC, a narrow interpretation of the term person, limited to the three classifications (employers, employees and unions) as proposed by the GMIAAI, goes against the objectives of the Preamble of the *Code*.

[20] The PSAC is of the view that a broad interpretation of the scope of section 96 of the *Code* is also reflected in other sections of the *Code*. By way of example, the PSAC refers to the provisions of the *Code*

n’importe quoi dans celui d’une personne morale. La DAIGM soutient que, même si l’article 96 est considéré comme une disposition « omnibus », son application ne saurait s’étendre au-delà des paramètres de l’esprit du *Code*.

[16] La DAIGM maintient que l’article 96 du *Code* est censé interdire aux employés pris individuellement, en plus des employeurs ou des syndicats, d’user de pratiques déloyales de travail, car ces interdictions figurent aux articles 94 et 95. Elle affirme que cette position est étayée par les dispositions générales et spécifiques de redressement du *Code*.

[17] La DAIGM invoque la décision que le Conseil a rendue dans *Louise Galarneau*, [2003] CCRI n° 239, à l’appui de son affirmation que le Conseil n’a pas compétence pour entendre une plainte de pratique déloyale de travail portée contre elle, parce qu’elle ne correspond à aucune des trois sortes d’intervenants susmentionnés (un syndicat, un employé ou un employeur). Elle soutient être une tierce partie à toutes les relations du travail entre le Corps, les employés qu’il embauche et l’AFPC – l’agent négociateur que ces employés ont choisi – ce qui signifie qu’elle ne participe pas aux relations du travail entre ces parties-là.

[18] Bref, la DAIGM déclare que le Conseil n’a pas compétence pour tirer des conclusions ou pour rendre une ordonnance quelconque contre une tierce partie ayant recours à des services auparavant assurés par le Corps.

B – AFPC

[19] L’AFPC déclare que la DAIGM est à la fois une personne morale et une personne juridique, en tant qu’entreprise fédérale, de même qu’une personne au sens de l’article 96 du *Code*. Elle maintient que la notion de « personne » dont les actions sont réglementées par l’article 96 doit être interprétée de façon équitable et libérale, le plus largement possible. Selon elle, si on faisait une interprétation étroite du mot personne en le limitant comme le prétend la DAIGM à trois sortes d’intervenants (les employeurs, les employés et les syndicats), cela serait incompatible avec les objectifs du préambule du *Code*.

[20] L’AFPC estime qu’une interprétation au sens large de la portée de l’article 96 du *Code* est aussi visible dans d’autres articles. Par exemple, elle invoque les dispositions sur la déclaration d’employeur unique et de

dealing with declarations of single employer and sale of business (sections 35 and 44), the remedial provisions of the *Code*, in particular, sections 97(1)(b) and 99, as well as the general offences provisions under sections 101 and 102 of the *Code*.

[21] As to the Board's jurisprudence, the PSAC argues that the statement in *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRB no. 1198), that section 96 "is intended to apply generally to anyone and anything that might intimidate or coerce an individual in relation to the exercise of a right related to trade union membership," (pages 15; and 229), clearly establishes that the section, because of its prohibitive purpose, was meant to capture more than employers, employees and unions.

[22] In regard to *Louise Galarneau, supra*, the PSAC maintains that the fact situation in that case is clearly distinguishable from the present matter and cannot be seen, as submitted by the GMIAAI, as authority for the principle that the term "person" in section 96 is limited to the three classifications. The PSAC maintains that this is also clear from other Board decisions issued after *Louise Galarneau, supra*.

C–The Corps

[23] The Corps took no position on the preliminary issue.

IV–Analysis and Decision

A–Section 96 of the *Code*

[24] Section 96 of the *Code*, which is at the heart of the GMIAAI's preliminary objection, reads as follows:

96. No person shall seek by intimidation or coercion to compel a person to become or refrain from becoming or to cease to be a member of a trade union.

[25] This section entitled "General prohibition" follows sections 94 and 95, which deal with prohibitions relating to actions by employers and trade unions, respectively.

[26] It is worth noting that section 96 is included in the *Code* as a separate and distinct section in addition to section 94, which specifically provides for conduct by

vente d'entreprise (articles 35 et 44), les dispositions de redressement (particulièrement l'alinéa 97(1)b) et l'article 99) de même que les dispositions générales sur les infractions figurant aux articles 101 et 102 du *Code*.

[21] En ce qui concerne la jurisprudence du Conseil, l'AFPC maintient que le passage de la décision *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT n° 1198), selon lequel l'article 96 « est censé s'appliquer de façon générale à n'importe qui ou à n'importe quoi qui pourrait intimider ou contraindre un individu par rapport à l'exercice d'un droit lié à l'adhésion syndicale » (pages 15; et 229) établit clairement que cet article est conçu pour englober plus que les employeurs, les employés et les syndicats, en raison de sa nature d'interdiction.

[22] Pour ce qui est de *Louise Galarneau, précitée*, l'AFPC maintient que les faits dans cette affaire-là sont clairement différents de ceux en l'espèce et qu'on ne saurait les invoquer comme la DAIGM l'a fait pour prétendre que le mot « personne » au sens de l'article 96 est limité aux trois sortes d'intervenants susmentionnés. Elle souligne que c'est clair aussi dans d'autres décisions du Conseil rendues après *Louise Galarneau, précitée*.

C – Corps

[23] Le Corps n'a pas pris position sur la question préliminaire.

IV – Analyse et décision

A – Article 96 du *Code*

[24] L'article 96 du *Code*, sur lequel l'objection préliminaire de la DAIGM est fondée, se lit comme suit :

96. Il est interdit à quiconque de chercher, par des menaces ou des mesures coercitives, à obliger une personne à adhérer ou à s'abstenir ou cesser d'adhérer à un syndicat.

[25] Cet article intitulé « Interdiction générale » suit dans le *Code* les articles 94 et 95, qui précisent respectivement les interdictions relatives aux employeurs et aux syndicats.

[26] Il faut souligner ici que l'article 96 est bien distinct dans le *Code* de l'article 94, lequel décrit expressément ce qui est interdit à un employeur ou une personne

an employer or a person acting on behalf of an employer, and section 95, which specifically provides for conduct by a trade union or a person acting on behalf of a trade union. Both sections 94 and 95 are lengthy and explicit about the nature of the prohibited conduct. Section 96 is a more general, catch-all provision prohibiting intimidation and coercion by **any person** respecting trade union membership and, in the Board's view, is intended to cast a wider net in terms of whose conduct it restricts.

B—Meaning of the Term “Person”

[27] The terms “employer,” “employee” and “trade union” are defined in section 3 of the *Code*. The term “person” is not defined in the *Code*, but it is used throughout. The principles of statutory interpretation suggest that a term ought to be given its ordinary or plain meaning unless a contrary or more restrictive meaning is necessitated by its context. To ascertain the intended meaning of the term “person,” for purposes of section 96 of the *Code*, the Board must examine the specific section and the context in which it is used, bearing in mind the general objectives and purposes of the *Code*.

[28] The Board's jurisprudence to date confirms that the meaning of the term “person,” as intended under section 96, must at a minimum include an employer, an employee or a trade union.

[29] In *Island Tug & Barge Limited, supra*, the Board looked at the specific context and the general purposes of the *Code* when it determined, for purposes of that case, that the term person in section 96 must be interpreted to include a trade union, despite the arguments of the Canadian Merchant Service Guild to the contrary. The Board stated the following:

The need for the all-encompassing meaning of the term “person” is critical to the broad and effective application that section 96 intends and requires. **Section 96 is a general prohibition against intimidation or coercion. As such, it is intended to apply generally to anyone and anything that might intimidate or coerce an individual in relation to the exercise of a right related to trade union membership.** To be effective in this context, and to comport with the general scheme of the *Code*, the term “person” must include any party who might exercise such intimidation or coercion; within the scheme of the *Code* that must include an employer, an employee or a union.

(pages 15; and 229; emphasis added)

agissant en son nom, ainsi que de l'article 95, qui précise expressément ce qui est interdit à un syndicat ou une personne agissant au nom d'un syndicat. Ces deux longs articles sont explicites quant à la nature des actions interdites, alors que l'article 96 est une disposition générale omnibus interdisant l'intimidation et la coercition par **quiconque** en ce qui concerne l'adhésion à un syndicat et qu'il est censé avoir une portée plus générale dans ce qu'il interdit, d'après le Conseil.

B – Sens du mot « personne »

[27] Les mots « employeur », « employé » et « syndicat » sont définis à l'article 3 du *Code*. Par contre, le mot « personne » n'y est défini nulle part, bien qu'il soit employé dans tout le *Code*. Les principes d'interprétation des lois veulent qu'on donne à un terme son acception ordinaire ou commune à moins que le contexte n'exige une interprétation contraire ou plus restrictive. Afin de déterminer le sens que le mot « personne » devrait avoir pour les fins de l'article 96 du *Code*, le Conseil doit analyser cet article dans le contexte pertinent, compte tenu des objectifs généraux du *Code*.

[28] Jusqu'à présent, la jurisprudence du Conseil confirme que le sens que le mot « personne » serait censé avoir en vertu de l'article 96 doit inclure au moins les employeurs, les employés et les syndicats.

[29] Dans *Island Tug & Barge Limited, précitée*, le Conseil a tenu compte du contexte spécifique et des objectifs généraux du *Code* quand il a décidé, pour les fins de cette affaire-là, que le mot personne au sens de l'article 96 doit être interprété comme incluant un syndicat, en dépit des arguments de la Guilde de la marine marchande canadienne, qui soutenait le contraire. Le Conseil a déclaré ce qui suit :

La nécessité d'attribuer au terme « personne » le sens le plus large possible revêt une importance critique pour l'application étendue et efficace que requiert l'article 96 et qui est dans l'objet même de cet article. **L'article 96 est une interdiction générale contre l'intimidation ou la coercition. Comme tel, il est censé s'appliquer de façon générale à n'importe qui ou à n'importe quoi qui pourrait intimider ou contraindre un individu par rapport à l'exercice d'un droit lié à l'adhésion syndicale.** Pour être efficace dans ce contexte, et pour cadrer avec l'esprit général du *Code*, le terme « personne » doit inclure toute partie qui pourrait exercer une telle intimidation ou coercition; dans l'esprit du *Code*, cela doit inclure un employeur, un employé ou un syndicat.

(pages 15; et 229; c'est nous qui soulignons)

[30] The Board agrees that the general scheme of the *Code* and its application generally involves the relations and interrelations between an employer, an employee or a trade union and that consequently, the *Code*'s prohibitions will normally apply to those three classifications.

[31] However, the relations affected by the *Code*'s provisions are not always those of parties that only have a direct relationship. For example, the sale of business or single employer provisions under sections 35 and 44 of the *Code* may affect various parties that do not initially have a direct collective bargaining or employment relationship.

[32] The Board is of the view that there may be certain circumstances in which other parties or "entities" become sufficiently connected with or sufficiently involved in the various relationships and labour relations that their conduct and interactions may be covered by certain provisions of the *Code*. As to the unfair labour practice provisions, the Board considers that this type of situation is precisely what the general prohibition in section 96 was intended to capture.

[33] The Board agrees with the PSAC's contention that a broad interpretation of the scope of section 96 is supported by the wording of the section of the *Code* dealing with complaints to the Board.

[34] In this regard, section 97(1) of the *Code* is the section under which complaints are filed. It consists of two subsections, as follows:

97.(1) Subject to subsections (2) to (5), any person or organization may make a complaint in writing to the Board that

(a) an employer, a person acting on behalf of an employer, a trade union, a person acting on behalf of a trade union or an employee has contravened or failed to comply with subsection 24(4) or 34(6) or section 37, 47.3, 50, 69, 87.5 or 87.6, subsection 87.7(2) or section 94 or 95; or

(b) any person has failed to comply with section 96.

[35] Most complaints fall within the ambit of subsection 97(1)(a), but that subsection does not include complaints alleging contravention of section 96. However, there is a separate subsection—97(1)(b)—specifically providing for complaints being made against **any person** that has failed to comply with section 96. In the Board's view, if Parliament had

[30] Le Conseil souscrit au principe que l'esprit général du *Code* et son application générale englobent les relations et interrelations entre un employeur, un employé ou un syndicat et que, par conséquent, les interdictions que le *Code* impose s'appliquent normalement à ces trois sortes d'intervenants.

[31] Cela dit, les relations auxquelles les dispositions du *Code* sont applicables ne sont pas toujours celles de parties ayant une relation purement directe. Par exemple, les dispositions relatives à la vente d'entreprise ou la déclaration d'employeur unique en vertu des articles 35 et 44 du *Code* peuvent influencer sur des parties qui n'avaient pas au départ de relation directe de négociation collective ou d'emploi.

[32] Le Conseil estime qu'il peut exister des circonstances dans lesquelles d'autres parties ou « entités » sont suffisamment liées aux relations – notamment du travail – ou y participent suffisamment pour que leur conduite et leurs interactions soient susceptibles d'être assujetties à certaines dispositions du *Code*. En ce qui concerne les dispositions interdisant les pratiques déloyales de travail, le Conseil est d'avis que c'est précisément ce genre de situation que l'interdiction générale de l'article 96 est censée viser.

[33] Le Conseil souscrit à l'argument de l'AFPC voulant qu'une interprétation large de la portée de l'article 96 est justifiée par le libellé de la disposition du *Code* portant sur les plaintes déposées au Conseil.

[34] Ces plaintes sont fondées sur le paragraphe 97(1) du *Code*, qui est divisé en deux alinéas :

97.(1) Sous réserve des paragraphes (2) à (5), toute personne ou organisation peut adresser au Conseil, par écrit, une plainte reprochant :

a) soit à un employeur, à quiconque agit pour le compte de celui-ci, à un syndicat, à quiconque agit pour le compte de celui-ci ou à un employé d'avoir manqué ou contrevenu aux paragraphes 24(4) ou 34(6), aux articles 37, 47.3, 50, 69, 87.5 ou 87.6, au paragraphe 87.7(2) ou aux articles 94 ou 95;

b) soit à une personne d'avoir contrevenu à l'article 96.

[35] La plupart des plaintes peuvent être fondées sur l'alinéa 97(1)a), qui ne s'applique toutefois pas aux plaintes alléguant qu'on aurait contrevenu à l'article 96. Toutefois, un autre alinéa – 97(1)b) – s'applique expressément aux plaintes reprochant à **une personne** d'avoir contrevenu à l'article 96. Si le Parlement avait voulu que le mot « personne » figurant au début de cet

intended for the word “person” at the beginning of this section to be limited to the three classifications, section 96 could have been added to subsection 97(1)(a) without the need to have a separate subsection—97(1)(b)—to deal with complaints made under section 96. Furthermore, the Board is of the view that the remedial provisions of the *Code*, do not restrict or limit the meaning to be given to the term “person” under section 96 of the *Code*.

C–Board’s Jurisprudence

[36] Both the GMIAAI and the PSAC acknowledge that there are no Board decisions directly on point. The Board has never had to decide whether a third party that is not an employer, a union or an employee, like the GMIAAI in the present complaint, can nonetheless be a person within the meaning of section 96 of the *Code*.

[37] The GMIAAI relies principally on the Board’s decision in *Louise Galarneau, supra*, and asserts that it stands as authority for the proposition that the term “person” in section 96 is limited to the three classifications of employers, unions or employees. The GMIAAI specifically relies on paragraphs 50 and 54 of that decision, which, together with paragraph 53 for a better understanding, read as follows:

[50] It is clear from section 4 of the *Code* and the other provisions cited above that the *Code* was intended to apply to three types of parties, employees, employers and employers’ organizations, and trade unions, and that the expression “person,” as it is used in sections 94 and 96, must be interpreted to mean one or another of these types of parties.

...

[53] *Island Tug & Barge Limited, supra*, is not on point. That case dealt with a complaint by an employee, against both the employer and the union. The complainant had been dismissed by the employer at the request of the union, in a closed shop situation where the employee was not a member of the union. In dealing with an alleged violation of section 96 of the *Code*, the union argued that it was not a “person” within the meaning of that section, that the term “person” was not intended to include a trade union.

[54] The Board found that the union was indeed a “person” within the meaning of section 96 of the *Code*. In reaching its decision, the Board quoted from James E. Dorsey, *Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practices* (Toronto: The Carswell Company Limited, 1983), and Claude H. Foisy et al., *Canada Labour Relations Board Policies and Procedures* (Toronto: Butterworths, 1986) to reinforce its

alinéa soit limité aux trois sortes d’intervenants susmentionnés, le Conseil est convaincu que le législateur aurait pu ajouter l’article 96 à la liste des dispositions énumérées à l’alinéa 97(1)a), sans avoir besoin de prendre un autre alinéa – 97(1)b) – pour viser les plaintes fondées sur l’article 96. Qui plus est, le Conseil estime que les dispositions du *Code* sur le redressement ne restreignent pas plus qu’elles ne limitent la portée du mot « personne » au sens de l’article 96 du *Code*.

C – Jurisprudence du Conseil

[36] La DAIGM et l’AFPC reconnaissent que le Conseil n’a rendu aucune décision portant directement sur la question en litige. En effet, il n’a jamais eu à décider si une tierce partie n’étant ni un employeur, ni un syndicat, ni un employé, comme la DAIGM en l’espèce, peut tout de même être une personne au sens de l’article 96 du *Code*.

[37] La DAIGM se fonde essentiellement sur la décision que le Conseil a rendue dans *Louise Galarneau, précitée*, en affirmant qu’elle renforce son argument que le mot « personne » dans l’article 96 s’entend uniquement des trois sortes d’intervenants que sont les employeurs, les syndicats ou les employés. La DAIGM invoque plus précisément les paragraphes 50 et 54 de cette décision; lorsqu’on y ajoute le paragraphe 53, pour mieux comprendre le contexte, on peut y lire ce qui suit :

[50] Il ressort clairement de l’article 4 du *Code* et des autres dispositions citées au paragraphe précédent que le *Code* s’applique à trois catégories de parties, à savoir les employés, les employeurs et les organisations patronales et les syndicats, et que le terme « personne » utilisé aux articles 94 et 96 doit s’entendre de l’une ou l’autre de ces parties.

...

[53] L’affaire *Island Tug & Barge Limited, précitée*, n’est pas pertinente. L’employé en cause a déposé une plainte contre l’employeur et le syndicat pour avoir été congédié à la demande du syndicat, alors que le syndicat dirigeait un bureau d’embauchage syndical, dont l’employé n’était pas membre. Concernant la violation alléguée de l’article 96 du *Code*, le syndicat a soutenu que l’employé n’était pas une « personne » au sens de cette disposition et que ce terme n’était pas censé englober les syndicats.

[54] Le Conseil a conclu que le syndicat était effectivement une « personne » au sens de l’article 96 du *Code*. En rendant sa décision, le Conseil a cité un passage de l’ouvrage intitulé *Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practices* (Toronto : The Carswell Company Limited, 1983), de James E. Dorsey, ainsi que de l’ouvrage intitulé *Canada Labour Relations Board Policies and Procedures* (Toronto :

reasoning that the prohibitions of section 96 encompass actions of **employers, unions and employees**. The authors did not expand the meaning of the term "person" beyond these three types of parties, nor did the Board in *Island Tug & Barge Limited, supra*.

(pages 14–15)

[38] It is this panel's view that the answer is not as clear-cut as advanced by the GMIAAI. One must examine the statements contained in that decision, and in the other authorities cited, in their appropriate context.

[39] In *Louise Galarneau, supra*, the Board focussed on the threshold requirement for independent contractors (mail contractors) to initiate a complaint and seek to be protected under sections 94 and 96 of the *Code*. In that case, the employer, the Canada Post Corporation (Canada Post), allegedly refused to renew the complainant's contract as a mail contractor because she was involved in a campaign to organize and certify a unit of mail contractors at Canada Post. The latter challenged the jurisdiction of the Board to hear the matter on the basis that the mail contractors were not employees for purposes of the *Code* and, as such, the Board had no jurisdiction over a mail contractor's unfair labour practice complaint filed under sections 94 and 96 of the *Code*.

[40] In that case, the focus of the Board's inquiry was to determine whether the complainant was an employee, and if not, whether someone who was not an employee could nevertheless initiate a complaint and seek to be protected under the *Code's* unfair labour practice provisions. The Board found that the mail contractors were deemed, by statute, not to be dependent contractors or employees for purposes of the *Code*. More specifically, section 13(5) of the *Canada Post Corporation Act* reads as follows:

13.(5) Notwithstanding any provision of Part I of the *Canada Labour Code*, for the purposes of the application of that Part to the Corporation and to officers and employees of the Corporation, a mail contractor is deemed not to be a dependent contractor or an employee within the meaning of those terms in subsection 3(1) of that Act.

[41] It was in that context and for that reason that the Board determined that mail contractors were not covered by the *Code* and thus not entitled to file complaints against Canada Post under sections 94 and

Butterworths, 1986) de Claude H. Foisy et autres pour confirmer son point de vue selon lequel les interdictions énoncées à l'article 96 englobent les actions des employeurs, des syndicats et des employés. Les auteurs n'ont pas élargi le sens du terme « personne » pour inclure d'autres parties, non plus que le Conseil dans l'affaire *Island Tug & Barge Limited*, précitée.

(pages 14-15)

[38] Le présent banc ne croit pas que la réponse est aussi catégorique que le prétend la DAIGM. Il faut analyser ce qui est décrit dans cette décision et dans les autres décisions citées en tenant compte de leur contexte respectif.

[39] Dans *Louise Galarneau*, précitée, le Conseil s'est concentré sur les critères minimaux auxquels les entrepreneurs indépendants (entrepreneurs postaux) devaient satisfaire pour porter plainte et pour bénéficier de la protection des articles 94 et 96 du *Code*. Dans cette affaire-là, l'employeur – la Société canadienne des postes (Postes Canada) – aurait refusé de renouveler le contrat d'entrepreneure postale de la plaignante parce que M^{me} Galarneau participait à une campagne de syndicalisation et d'accréditation d'une unité de tels entrepreneurs à Postes Canada, qui a contesté la compétence du Conseil pour trancher l'affaire en faisant valoir que les entrepreneurs postaux n'étaient pas des employés au sens du *Code* et que, par conséquent, le Conseil n'avait pas compétence pour entendre une plainte de pratique déloyale de travail déposée par un tel entrepreneur en vertu des articles 94 et 96 du *Code*.

[40] Il s'agissait alors pour le Conseil de déterminer si la plaignante était une employée ou, si quelqu'un qui n'est pas un employé peut quand même porter plainte et bénéficier de la protection des dispositions du *Code* interdisant les pratiques déloyales de travail. Et le Conseil avait conclu que les entrepreneurs postaux étaient réputés par la loi ne pas être des entrepreneurs dépendants ni des employés, au sens du *Code*. Plus précisément, le paragraphe 13(5) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* se lit comme suit :

13.(5) Pour l'application de la partie I du *Code canadien du travail* à la Société ainsi qu'à ses dirigeants et employés, les entrepreneurs postaux sont réputés n'être ni des entrepreneurs dépendants ni des employés au sens du paragraphe 3(1) du code.

[41] C'est dans ce contexte (et pour cette raison-là) que le Conseil avait conclu que les entrepreneurs postaux n'étaient pas protégés par le *Code* et qu'ils n'avaient donc pas le droit de porter plainte contre Postes Canada

96 of the *Code*, and that it made the statements above concerning the scope of section 96.

[42] In its analysis, the Board focussed on determining who were the persons the section meant to protect from being coerced and intimidated, as opposed to who were the persons whose coercive and intimidating conduct could be prohibited by the section. In that case, the Board determined that the mail contractors were not employees as the term was defined by statute. Accordingly, it found that the mail contractors were not entitled to the protections of section 94 and 96 of the *Code* and thus could not file an unfair labour practice complaint. The question in this case is not whether the PSAC is a trade union for purposes of the *Code* and thus entitled to file the complaint presently before the Board. That is not disputed. Rather, the question before this panel is whether the entity whose conduct is alleged to have contravened the *Code* is subject to the prohibitions contained in section 96 of the *Code*.

[43] As noted above, in *Island Tug & Barge Limited, supra*, the Board concluded that the term “person” as it appears in the first instance in section 96 must include all three classifications. Again, however, it is important to consider the context of the determination. In its analysis in that case, the Board focussed on whether section 96 could prohibit the conduct of a trade union—and thus encompass a violation by a trade union—when the section traditionally had been treated as prohibiting solely a violation by an employer.

[44] In *Island Tug & Barge Limited, supra*, the Board explained why the scope of the provision could and should be more expansive and interpreted more broadly than it had been traditionally. In that case, it confirmed the more expansive interpretation.

[45] In addition, in *Louise Garlarneau, supra*, when the Board addressed the decision in *Island Tug & Barge Limited, supra*, and the conclusions drawn therein, it stated that the case was not on point for the issue before it, because that case dealt with a different issue, namely, whether the union was a person—within the meaning of the section—whose conduct could be prohibited. Accordingly, the Board’s statement in paragraph 54 of *Louise Galarneau, supra*, to the effect that neither the Board in *Island Tug & Barge Limited, supra*, nor the

en vertu des articles 94 et 96 du *Code*, de sorte qu’il avait écrit ce que l’on vient de lire sur la portée de l’article 96.

[42] Dans son analyse, le Conseil s’était concentré sur la détermination des personnes dont cet article est censé protéger de la coercition et l’intimidation plutôt que de celles dont la conduite coercitive et intimidante pouvait être interdite. Il avait conclu que les entrepreneurs postaux n’étaient pas des employés au sens du *Code*, ce qui explique sa conclusion qu’ils n’avaient pas droit à la protection des articles 94 et 96, de sorte qu’ils ne pouvaient pas déposer une plainte de pratique déloyale de travail. Par contre, en l’espèce, il ne s’agit pas de savoir si l’AFPC est un syndicat au sens du *Code* et si elle a donc le droit de déposer une plainte comme celle dont le Conseil est saisi; ce droit n’est pas contesté. Le banc doit plutôt décider si l’entité dont la conduite aurait contrevenu au *Code* est visée par l’interdiction de l’article 96 du *Code*.

[43] Comme on l’a vu plus haut, dans *Island Tug & Barge Limited, précitée*, le Conseil avait conclu que le mot « personne » tel qu’il apparaît la première fois à l’article 96 doit englober toutes les trois sortes d’intervenants visés. Là encore, toutefois, il est important de tenir compte du contexte dans lequel la décision a été rendue. Dans cette affaire-là, l’analyse du Conseil visait surtout à déterminer si l’article 96 pouvait interdire une action d’un syndicat – et partant englober une contravention à cet article par un syndicat – alors que cet article avait traditionnellement été considéré comme interdisant seulement à un employeur d’y contrevenir.

[44] Dans *Island Tug & Barge Limited, précitée*, le Conseil a expliqué pourquoi la portée de la disposition pouvait et devait être plus grande et pourquoi aussi elle devait être interprétée plus largement qu’elle ne l’avait été traditionnellement. Dans cette affaire-là, il a confirmé la justesse d’une interprétation plus large.

[45] En outre, dans *Louise Galarneau, précitée*, quand le Conseil a évoqué la décision rendue dans *Island Tug & Barge Limited, précitée*, et les conclusions qu’il avait tirées alors, il a déclaré que cette décision-là n’était pas pertinente pour la question qu’il avait à trancher, parce qu’elle portait sur une autre question, celle de savoir si le syndicat était une personne au sens de l’article 96 dont la conduite pouvait être interdite. Il s’ensuit que ce que le Conseil a écrit au paragraphe 54 de *Louise Galarneau, précitée*, en déclarant que ni le Conseil dans

authors cited therein expanded the meaning of the term “person” beyond the three classifications, was simply an observation made in *obiter*. It did not relate in any respect to the determination the Board was called upon to make in *Louise Galarneau, supra*, that is, who were the persons the section meant to protect. Moreover, in *Island Tug & Barge Limited, supra*, while it may be so that the Board and the authors cited therein did not specifically expand the meaning of “person” in section 96 beyond the three classifications, it may equally be said that they did not restrict its meaning to those three classifications.

[46] Furthermore, in *Laidlaw Transit Ltd., carrying on business as Laidlaw Education Services*, [2005] CIRB no. 327; and 132 CLRBR (2d) 142, a subsequent decision to *Louise Galarneau, supra*, the Board, composed of a different panel than in *Louise Galarneau, supra*, but the same Vice-Chairperson, described section 96 as a “broad catch-all provision meant to provide alternative relief in cases where the provisions of section 94 of the *Code* may be inapplicable” (pages 23; and 162). Since the individual in question in that case was found to be a person acting on behalf of the employer and thus fell within the scope of section 94 of the *Code*, the Board found section 96 to be of no assistance and declined to make any further finding under that section.

[47] In light of the above, the Board agrees with the PSAC’s position that the Board, in *Louise Galarneau, supra*, cannot be taken to have determined definitively and for all purposes and circumstances that the term “person” as it is used in the first instance in section 96 could not be other than an employer, employee or trade union.

[48] The term “person” is used throughout the *Code* and nowhere is there an express limitation placed on its meaning. When the Board determines the scope of the meaning of a term in any given section, it must examine the context of the matter before it, the specific statutory provision as well as the general statutory purposes and objectives of the *Code*.

[49] In the present circumstances, the Board is of the view that neither the statutory language nor the relevant

Island Tug & Barge Limited, précitée, ni les auteurs cités dans cette dernière décision n’avaient élargi le sens du mot « personne » au-delà des trois sortes d’intervenants, était tout simplement une observation en passant qui n’était en rien liée à la décision que le Conseil était appelé à rendre dans *Louise Galarneau*, précitée, en déterminant les personnes que l’article 96 est censé protéger. En outre, dans *Island Tug & Barge Limited*, précitée, même s’il se peut que le Conseil et les auteurs cités dans cette décision n’aient pas expressément élargi le sens du mot « personne » à l’article 96 au-delà des trois sortes d’intervenants, on peut tout aussi bien dire qu’ils ne l’avaient pas limité à ces trois genres d’entités.

[46] De plus, dans *Laidlaw Transit Ltd., exploitée sous la raison sociale Laidlaw Education Services*, [2005] CCRI n° 327; et 132 CLRBR (2d) 142, décision rendue après *Louise Galarneau*, précitée, le Conseil – composé d’un autre banc que dans cette dernière décision, mais avec la même Vice-présidente – avait déclaré que l’article 96 « est une disposition d’application générale qui prévoit une mesure de redressement substitutive dans les cas où les dispositions de l’article 94 du *Code* ne peuvent s’appliquer » (pages 23; et 162). Puisqu’il avait jugé que la personne intéressée dans cette affaire-là agissait au nom de l’employeur et qu’elle était donc visée par l’article 94 du *Code*, le Conseil avait conclu que l’article 96 n’était pas pertinent, et avait refusé de tirer une autre conclusion fondée sur cet article.

[47] Compte tenu de ce qui précède, le Conseil souscrit à l’argument de l’AFPC voulant qu’on ne puisse pas conclure qu’il ait définitivement décidé à toutes fins utiles et quelles que soient les circonstances que le mot « personne » tel qu’il figure pour la première fois à l’article 96 ne pourrait pas être une autre entité qu’un employeur, un employé ou un syndicat, dans *Louise Galarneau*, précitée.

[48] Le mot « personne » est employé dans tout le *Code*, mais l’on n’y trouve nulle part une limite explicite de son sens. Quand le Conseil détermine la portée du sens d’un terme dans un article quelconque du *Code*, il doit tenir compte du contexte de l’affaire dont il est saisi, de la disposition spécifique du *Code* ainsi que des objectifs généraux du *Code*.

[49] En l’espèce, le Conseil est convaincu que ni le libellé du *Code*, ni sa jurisprudence pertinente ne

Board jurisprudence precludes a conclusion that the GMIAAI is a “person” within the meaning of section 96 of the *Code*.

D—Other Jurisdictions

[50] It is not the first time that a broader, catch-all interpretation, as opposed to a more restrictive one, has been attributed to similar provisions by other labour boards.

[51] For example, in *Nolin and U.F.C.W., Local 1518* (2006), 123 CLRBR (2d) 292, the British Columbia Labour Relations Board (the BCLRB) found that Mr. Nolin, a lawyer, as well as his law firm, had breached section 9 of the British Columbia *Labour Relations Code*, the equivalent to section 96 of the *Code*, which reads as follows:

9. A person must not use coercion or intimidation of any kind that could reasonably have the effect of compelling or inducing a person to become or to refrain from becoming or to continue or cease to be a member of a trade union.

[52] The wording under the equivalent British Columbia *Code* provision is very similar to section 96 under review, in that it prohibits a “person” from using coercion or intimidation, and the section exists independently of other prohibitions against conduct by employers and unions.

[53] In that case, Mr. Nolin and his firm were contacted by a Wal-Mart store employee during the course of a union organizing campaign at that store and drafted a letter for distribution in the workplace containing certain statements about the union, the organizing drive and the respective rights and obligations of the parties during the process. It was accepted that Mr. Nolin was not acting on behalf of the employer, Wal-Mart. The union filed various unfair labour practice complaints, one of which was directed at Mr. Nolin and his firm, pursuant to section 9 of the *Labour Relations Code*. In finding that Mr. Nolin had in fact breached section 9 of the *Labour Relations Code*, the BCLRB noted that he was a third party unrelated to the traditional parties to an unfair labour practice complaint and made the following observation:

l’empêchent d’arriver à la conclusion que la DAIGM est une « personne » au sens de l’article 96 du *Code*.

D – Autres instances

[50] Ce n’est pas la première fois que d’autres conseils et commissions des relations du travail interprètent des dispositions analogues en leur donnant une portée générale omnibus plutôt qu’un sens restrictif.

[51] Par exemple, dans *Nolin and U.F.C.W., Local 1518* (2006), 123 CLRBR (2d) 292, la Commission des relations de travail de la Colombie-Britannique (CRTCB) a conclu que M^e Nolin et son cabinet juridique avaient contrevenu à l’article 9 du *Labour Relations Code* de la Colombie-Britannique – l’équivalent de l’article 96 du *Code* – qui se lit comme suit :

9. Une personne ne peut user de coercition ni d’une forme quelconque d’intimidation raisonnablement susceptible d’obliger ou d’inciter une personne à adhérer ou s’abstenir d’adhérer à un syndicat, ou encore à continuer ou cesser d’y adhérer.

(traduction)

[52] Le libellé de cette disposition équivalente du *Code* de la Colombie-Britannique ressemble énormément à celui de l’article 96, puisqu’elle interdit à une « personne » d’avoir recours à la coercition ou à l’intimidation et qu’elle existe indépendamment des autres interdictions d’actions des employeurs et des syndicats.

[53] Dans cette affaire-là, M^e Nolin et son cabinet avaient été sollicités par un employé d’un magasin Wal-Mart au cours d’une campagne de syndicalisation de ses employés, et ils avaient rédigé une lettre destinée à être distribuée au lieu de travail contenant des déclarations au sujet du syndicat, de la campagne de syndicalisation et des obligations ainsi que des droits respectifs des parties durant ce processus. Il était reconnu que M^e Nolin n’agissait pas pour le compte de l’employeur, Wal-Mart. Cela dit, le syndicat avait déposé diverses plaintes de pratique déloyale de travail, dont une contre M^e Nolin et son cabinet, en vertu de l’article 9 du *Labour Relations Code* de la province. En concluant que M^e Nolin avait effectivement contrevenu à l’article 9 de ce *Code*, la CRTCB avait souligné qu’il était une tierce partie non liée aux parties traditionnelles dans une plainte de pratique déloyale de travail, en déclarant ce qui suit :

61. This is an unusual, perhaps even unique case, in that Nolin is not an employer, a union representative, or an employee. He is an outsider who has chosen to insert himself in the Dawson Creek Wal-Mart organizing drive, in an attempt to influence the employees' right to freely choose whether to be represented by a union. ...

(Nolin and U.F.C.W., *Local 1518*, *supra*, page 307)

[54] In *Sherwood Trim & Doors Inc.*, [2001] OLRB Rep. July/August 1085, the Ontario Labour Relations Board (the OLRB) took implicit jurisdiction over a complaint made under section 76 of the Ontario *Labour Relations Act, 1995*, the equivalent of section 96 of the *Code*, that alleged that a third party had committed an unfair labour practice. In that case, the OLRB allowed a complaint to proceed against Mr. Jack Da Silva, an unrelated third party businessman and President of Pinevalley Trim & Doors Ltd. (Pinevalley), a supplier of materials to carpentry contractors, who became involved in a raiding campaign by the Labourers' International Union of North America to displace the Carpenters and Allied Workers Local 27, United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, at Sherwood Trim & Doors Inc. The OLRB described the status of the complaints against Mr. Da Silva and Pinevalley as follows:

12. But in this case, the Labourers have not alleged that Da Silva and Pinevalley were acting on behalf of Sherwood. I conclude then that the Labourers have not made out a *prima facie* case that Da Silva and Pinevalley breached section 72. For the same reason, that is, no allegation that Da Silva and Pinevalley were acting on behalf of Sherwood, I conclude that the Labourers have not made out a *prima facie* case that Da Silva and Pinevalley have breached section 72. **However, I find that a *prima facie* case has been pleaded that Da Silva breached section 76.** At this point, without further argument, I am not prepared to completely dismiss the application against Pinevalley.

(page 1089; emphasis added)

[55] In *Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. Royal Canadian Mounted Police* (1997), 97 CLLC 220-056, the New Brunswick Labour and Employment Board (the NBLEB) had occasion to comment on the scope of section 6(2) of the New Brunswick *Industrial Relations Act (IRA)* and the underlying rationale for the broad reach of the section in comparison with those other sections of the Act directed specifically to the conduct of employers or those acting on their behalf. As stated by the NBLEB,

61. La situation est inhabituelle, voire peut-être unique étant donné que M^e Nolin n'est pas un employeur, un représentant syndical ni un employé. C'est quelqu'un de l'extérieur qui a choisi d'intervenir dans la campagne de syndicalisation des employés du Wal-Mart de Dawson Creek, en tentant d'influer sur le droit des employés de choisir librement d'être représentés ou non par un syndicat...

(Nolin and U.F.C.W., *Local 1518*, précité, page 307; traduction)

[54] Dans *Sherwood Trim & Doors Inc.*, [2001] OLRB Rep. July/August 1085, la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO) a assumé sa compétence implicite sur une plainte fondée sur l'article 76 de la *Loi de 1995 sur les relations de travail* de l'Ontario, l'équivalent de l'article 96 du *Code*, dans laquelle on alléguait qu'une tierce partie s'était rendue coupable de pratique déloyale de travail. Dans cette affaire-là, la CRTO avait accepté d'entendre une plainte contre M. Jack Da Silva, un homme d'affaires président de Pinevalley Trim & Doors Ltd. (Pinevalley); ce fournisseur de matériaux aux entrepreneurs en charpente était une tierce partie qui s'était trouvée mêlée à une campagne de maraudage de l'Union internationale des journaliers d'Amérique du Nord, désireuse de supplanter la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique chez Sherwood Trim & Doors Inc. La CRTO avait décrit le statut des plaintes contre M. Da Silva et Pinevalley de la façon suivante :

12. Toutefois, dans ce cas-là, les Journaliers n'ont pas allégué que Da Silva et Pinevalley agissaient pour le compte de Sherwood. Je conclus alors que les Journaliers n'ont pas établi à première vue que Da Silva et Pinevalley ont contrevenu à l'article 72. Pour la même raison, à savoir que personne n'a allégué que Da Silva et Pinevalley agissaient pour le compte de Sherwood, je conclus que les Journaliers n'ont pas non plus établi à première vue que Da Silva et Pinevalley ont contrevenu à l'article 72. **Toutefois, je conclus qu'il a été établi à première vue que Da Silva a contrevenu à l'article 76.** Ainsi, si l'on ne me présente pas d'autres arguments, je ne suis pas disposé à rejeter complètement la plainte contre Pinevalley.

(page 1089; c'est nous qui soulignons; traduction)

[55] Dans *Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. Royal Canadian Mounted Police* (1997), 97 CLLC 220-056, la Commission des relations de travail et de l'emploi du Nouveau-Brunswick (CRTENB) a été appelée à statuer sur la portée du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les relations industrielles (LRI)* de la province et sur la raison sous-jacente à la grande portée de cette disposition, comparativement à celle d'autres dispositions de la LRI portant expressément sur la conduite des employeurs ou des personnes agissant en

the breadth of section 6(2) is necessary to protect the fundamental right of every employee to freely choose to join a trade union and to participate in its lawful activities:

23. From the foregoing discussion, it necessarily follows that the allegation of breach of section 6(2) of the Act is constitutionally robust. As earlier noted it stipulates as follows:

“6(2) No trade union, council of trade unions, employer, employers’ organization, or other person shall use coercion or intimidation of any kind with a view to encouraging or discouraging membership in, or activity in or for, a trade union or council of trade unions.”

Here, the legislature addresses not labour relations *per se* between employers and employees but the fundamental right of every employee to be a member of a trade union and participate in its lawful activities. ...

24. In common with Parliament and the legislatures of every province and territory in Canada, the Legislative Assembly prohibits any person from using coercion or intimidation of any kind with a view to encouraging or discouraging exercise by an employee of the right to join a trade union and to participate in its lawful activities. The status of such a person is irrelevant to the coercive conduct which the Legislature seeks to restrain. ...

(pages 143,588–143,589; emphasis added)

[56] In *Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927* (2002), 85 CLRBR (2d) 161, the NBLEB reiterated and confirmed the statements made in *Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. Royal Canadian Mounted Police, supra*, set out above, concerning its rationale for the broad scope of section 6(2) of the *IRA*, and stated:

15. ... In contrast to the provisions of s. 3 of the Act, those of *IRA* s. 6(2) are not premised upon coercive and intimidatory conduct by an employer or a person acting on behalf of an employer. Their reach is much broader...

(page 170)

[57] In the Board’s view, this rationale is persuasive and equally applicable to the approach to be taken in interpreting the scope of section 96 of the *Code*. That section should be interpreted in a fair, broad and liberal manner to best ensure the attainment of the *Code*’s objectives. There already exist provisions in sections 94 and 95 of the *Code* that address the traditional relationships between employers and employees and

leur nom. Comme la CRTENB l’a déclaré, la vaste portée du paragraphe 6(2) s’impose pour protéger le droit fondamental de tout employé de choisir librement d’adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites :

23. Il s’ensuit nécessairement de l’analyse qui précède que l’allégation de contravention au paragraphe 6(2) de la Loi est constitutionnellement solide. Comme on l’a déjà souligné, ce paragraphe prévoit que :

« 6(2) Il est interdit à un syndicat, un regroupement de syndicats, un employeur, une organisation d’employeurs ou une autre personne d’user de coercition ou d’intimidation sous une forme quelconque afin d’encourager ou de dissuader quelqu’un d’adhérer à un syndicat ou un regroupement de syndicats ou de participer à leurs activités. »

Ici, la législature envisage non seulement les relations du travail comme telles entre les employeurs et les employés, mais bien le droit fondamental de tout employé d’adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites...

24. À l’instar du Parlement et des lois de chaque province et territoire du Canada, l’Assemblée législative interdit à quiconque d’user de coercition ou d’intimidation sous une forme quelconque afin d’encourager ou de dissuader un employé de se prévaloir de son droit d’adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites. Le statut d’une personne qui userait d’une telle conduite n’est pas pertinent dans le contexte de la conduite coercitive que la Législature cherche à empêcher...

(pages 143,588 - 143,589; c’est nous qui soulignons; traduction)

[56] Dans *Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927* (2002), 85 CLRBR (2d) 161, la CRTENB a réitéré et confirmé ce qu’elle avait déclaré dans *Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. Royal Canadian Mounted Police*, précitée, au sujet du raisonnement invoqué pour justifier la vaste portée du paragraphe 6(2) de la *LRI*, en déclarant ce qui suit :

15. ... Contrairement aux dispositions de l’article 3 de la Loi, celles du par. 6(2) de la *LRI* ne sont pas basées sur la conduite coercitive et intimidante d’un employeur ou d’une personne agissant au nom d’un employeur. Leur portée est beaucoup plus vaste...

(page 170; traduction)

[57] Le Conseil est d’avis que ce raisonnement persuasif s’applique tout aussi bien à l’approche à adopter pour interpréter l’article 96 du *Code* et pour en déterminer la portée. Cet article devrait être interprété d’une façon équitable et libérale, au sens large, de façon à maximiser les chances d’atteindre les objectifs du *Code*. Il existe déjà aux articles 94 et 95 du *Code* des dispositions applicables aux relations traditionnelles

capture coercive and intimidating conduct by either the employer or the union against employees.

[58] In contrast, we see that section 96 is intended to have a much broader reach in order to protect the fundamental right of employees to freely exercise their choice about union representation. Such choice should be free of coercion and intimidation, without regard to the status of the person that may be interfering with that choice.

[59] In this case, it is true that the Corps, and not the GMIAAI, is the direct employer of the affected employees. Nevertheless, the GMIAAI, as the entity that is ultimately responsible for security at the Airport, including awarding the contracts for those security services, and that has the authority to grant and rescind security access passes to employees of the Corps or any other security provider, has a substantial degree of control over which employees will ultimately perform that work. As such, the GMIAAI is in a position to use its control or authority to exert influence over the choices of employees of those employers that bid for the contract, to join a trade union and participate in its lawful activities. That being the case, the Board is of the view that the GMIAAI is sufficiently connected with or involved in the labour relations of the employees of the Corps to conclude that it is a person within the intended scope of section 96 of the *Code*.

[60] The Board agrees that, as a general rule, it does not interfere with commercial and contractual relations entered into for business purposes. In the specific context of the present complaint, the assessment of the GMIAAI's alleged conduct and any potential remedies against the respondents should the complaint be upheld, have yet to be determined. It should be noted that the Board's ruling on this preliminary jurisdiction issue is not determinative of the merits of the PSAC's complaint against the GMIAAI. As stated earlier, the Board's proceedings in the present matter have been stayed by the Federal Court of Appeal, and consequently, the Board has not heard the merits of the PSAC's complaint and has therefore not made any determination whether to allow in whole or in part the complaint.

V–Conclusion

[61] In light of the above, having determined that section 96 should be given a broad and liberal

entre employeurs et employés qui interdisent la conduite coercitive et intimidante à l'endroit des employés, tant par l'employeur que par le syndicat.

[58] Par contre, l'article 96 est censé avoir une portée bien plus vaste pour protéger le droit fondamental des employés d'exercer librement leur choix d'être représentés ou non par un syndicat. Ce choix devrait se faire sans coercion ni intimidation et sans égard au statut de la personne qui pourrait s'ingérer dans le processus.

[59] En l'espèce, il est vrai que c'est le Corps et non la DAIGM qui est l'employeur immédiat des employés intéressés. Néanmoins, en tant qu'entité ultimement responsable de la sécurité à l'aéroport, ce qui inclut l'adjudication des marchés de services de sécurité, la DAIGM est l'organisme qui a le pouvoir d'accorder et de retirer les laissez-passer de sécurité aux employés du Corps ou à tout autre fournisseur de tels services, de sorte qu'elle contrôle largement le choix des employés qui seront chargés de ce travail, en définitive. Elle est donc en mesure d'exercer son contrôle ou son pouvoir pour influencer sur le choix des employés de ceux qui soumissionnent pour obtenir le contrat d'adhérer à un syndicat et de participer à ses activités licites. Cela étant, le Conseil est convaincu que la DAIGM est suffisamment liée aux relations du travail des employés du Corps – ou qu'elle y participe suffisamment – pour conclure qu'elle est une personne au sens que le législateur entendait donner à l'article 96 du *Code*.

[60] Le Conseil reconnaît avoir généralement pour règle de ne pas intervenir dans les relations commerciales et contractuelles existant pour des fins commerciales. Dans le contexte précis de la plainte en l'espèce, il n'a pas encore abouti à une conclusion sur la conduite reprochée à la DAIGM et sur les redressements susceptibles d'être imposés aux intimés. Il vaut la peine de souligner que sa décision sur la question préliminaire de compétence n'est pas déterminante quant au bien-fondé de la plainte de l'AFPC contre la DAIGM. Le Conseil tient à répéter que sa procédure à cet égard a été suspendue par la Cour d'appel fédérale et qu'il n'a donc pas entendu la plainte de l'AFPC sur le fond, de sorte qu'il n'a pas encore décidé de l'accueillir en tout ou en partie.

V – Conclusion

[61] Compte tenu de ce qui précède, après avoir conclu qu'il faudrait donner à l'article 96 une interprétation

interpretation in order to best fulfill the overall statutory objectives of the *Code*, the Board finds that the GMIAAI is a “person” within the meaning of section 96 of the *Code*.

[62] Accordingly, the GMIAAI’s preliminary objection to the Board’s jurisdiction is dismissed.

CASES CITED

Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. Royal Canadian Mounted Police (1997), 97 CLC 220-056

Galarneau (Louise), [2003] CIRB no. 239

Island Tug & Barge Limited (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRB no. 1198)

Laidlaw Transit Ltd., carrying on business as Laidlaw Education Services, [2005] CIRB no. 327; and 132 CLRBR (2d) 142

Nolin and U.F.C.W., Local 1518 (2006), 123 CLRBR (2d) 292 (B.C.)

Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927 (2002), 85 CLRBR (2d) 161 (N.B.)

Sherwood Trim & Doors Inc., [2001] OLRB Rep. July/August 1085

STATUTES CITED

British Columbia *Labour Relations Code*, s. 9

Canada Labour Code, Part I, ss. 4; 14(3)(e), 14(3)(f); 35; 44; 94(1), 94(3); 95; 96; 97(1)(a), 97(1)(b); 99; 101; 102

Canada Post Corporation Act, s. 13(5)

New Brunswick Industrial Relations Act, s. 6(2)

Ontario Labour Relations Act, 1995, s. 76

large et libérale pour maximiser les possibilités d’atteindre les objectifs législatifs globaux du *Code*, le Conseil décide que la DAIGM est une « personne » au sens de l’article 96 du *Code*.

[62] Par conséquent, l’objection préliminaire de la DAIGM contestant la compétence du Conseil est rejetée.

AFFAIRES CITÉES

Canadian Union of Public Employees, Local 490 v. Royal Canadian Mounted Police (1997), 97 CLC 220-056

Galarneau (Louise), [2003] CCRI n° 239

Island Tug & Barge Limited (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT n° 1198)

Laidlaw Transit Ltd., exploitée sous la raison sociale Laidlaw Education Services, [2005] CCRI n° 327; et 132 CLRBR (2d) 142

Nolin and U.F.C.W., Local 1518 (2006), 123 CLRBR (2d) 292 (C.-B.)

Repap New Brunswick Inc. and Teamsters, Local 927 (2002), 85 CLRBR (2d) 161 (N.-E.)

Sherwood Trim & Doors Inc., [2001] OLRB Rep. July/August 1085

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 4; 14(3)e), 14(3)f); 35; 44; 94(1), 94(3); 95; 96; 97(1)a), 97(1)b); 99; 101; 102

Labour Relations Code de la Colombie-Britannique, art. 9

Loi de 1995 sur les relations de travail de l’Ontario, art. 76

Loi sur la Société canadienne des postes, art. 13(5)

Loi sur les relations industrielles du Nouveau-Brunswick, art. 6(2)