

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 6-04

Reasons for decision

United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1325,
applicant,
PCL Constructors Northern Inc.,
employer
and,
P.C.L. Construction Ltd.
former employer.

CITED AS: PCL Constructors Northern Inc.

Board File: 23357-C

Decision no. 294
September 24, 2004

Abandonment of bargaining rights - Sale of business - Successor employer - PCL Northern concedes that it is the successor employer - PCL Northern is requesting that the Board rescind the union's original certification order pursuant to section 18 of the *Code* on grounds the union has abandoned its bargaining rights - The Board analyzes the relevant jurisprudence - Unless the certification has been revoked, a bargaining agent for the employees employed in the business sold continues to be their bargaining agent - The Board discusses the application of the doctrine of abandonment - It cannot be said that this Board recognizes abandonment as an implied statutory method of the termination of bargaining rights - Apart from cases of fraud, Parliament appears to have made certification and decertification subject to a key basic condition: the wishes of the employees in the unit concerned - It is appropriate for the Board to restrict its discretion to terminate bargaining rights to situations where a majority of employees in the unit expressly indicate their desire to do so and consequently reject employer applications for the revocation of certification orders, except in cases of alleged fraud, unless they are uncontested by the bargaining agent affected - The Board will not exercise its discretion under section 18

Motifs de décision

Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1325,
requérante,
PCL Constructors Northern Inc.,
employeur,
et,
P.C.L. Construction Ltd.,
ancien employeur.

CITÉ: PCL Constructors Northern Inc.

Dossier du Conseil: 23357-C

Décision n° 294
le 24 septembre 2004

Renonciation aux droits de négociation - Vente d'entreprise - Employeur successeur - PCL Northern reconnaît être l'employeur successeur - PCL Northern demande au Conseil de révoquer le certificat initial de négociation du syndicat, en vertu de l'article 18 du *Code*, au motif que celui-ci avait renoncé à ses droits de négociation - Le Conseil analyse la jurisprudence pertinente - À défaut d'avoir vu son accréditation révoquée, le syndicat qui est l'agent négociateur des employés travaillant dans l'entreprise vendue reste leur agent négociateur - Le Conseil a commenté en détail l'application de la doctrine de renonciation aux droits de négociation - On ne peut pas dire que le présent Conseil reconnaît la renonciation comme moyen implicite prévu dans la loi de mettre fin à des droits de négociation - Sauf en cas de fraude, le Parlement semble désirer que l'accréditation et la révocation de l'accréditation soient assujetties à une condition de base: le désir des employés membres de l'unité de négociation concernée - Le Conseil peut, à juste titre, décider qu'il n'exercera son pouvoir discrétionnaire d'annuler les droits de négociation que dans les situations où cette révocation sera issue du libre choix de la majorité des employés de l'unité visée et rejeter les demandes de révocation des ordonnances

to rescind the certification order as requested by PCL Northern.

d'accréditation, lorsqu'elles sont présentées par un employeur, sauf dans les cas de fraude alléguée, à moins que l'agent négociateur concerné ne les conteste pas - Le Conseil n'exercera pas le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 18 pour révoquer l'ordonnance d'accréditation, comme PCL Northern l'a demandé.

The panel of the Canada Industrial Relations Board (the Board) was composed of Mr. Edmund E. Tobin, Vice-Chairperson, and Ms. Laraine C. Singler and Ms. Wendy E. Dawes, Members.

Le banc du Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) est composé de M^e Edmund E. Tobin, Vice-président, et de M^{mes} Laraine C. Singler et Wendy E. Dawes, Membres.

The Board was satisfied all the issues in this matter could be decided on the basis of the written submissions and other materials on file and, in accordance with section 16.1 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*), determined the matter without an oral hearing.

Aux termes de l'article 16.1 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*), le Conseil est convaincu que les observations écrites des parties et les autres documents versés au dossier sont suffisants pour trancher l'affaire dont il est saisi sans tenir d'audience.

Counsel of Record

Mr. Yvon Seveny, for the United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1325;
Mr. Hugh J.D. McPhail, for PCL Constructors Northern Inc.

Procureurs inscrits au dossier

M^e Yvon Seveny, pour la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1325;
M^e Hugh J.D. McPhail, pour PCL Constructors Northern Inc.

These reasons for decision were written by Ms. Laraine C. Singler, Member.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M^{me} Laraine C. Singler, Membre.

I - Nature of the Application

[1] The United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1325 (the union) is the certified bargaining agent for a unit of employees of P.C.L. Construction Ltd. (P.C.L. or the former employer) who are classified as foreman carpenter, lead carpenter, carpenter and apprentice carpenter. In an application filed on November 21, 2002, under section 46 of the *Code*, the union requested the Board to issue a declaration that P.C.L. sold its business to PCL Constructors Northern Inc. (PCL Northern or the successor employer) and that the union is consequently the bargaining agent for the employees of PCL Northern employed as foreman carpenter, lead carpenter, carpenter and apprentice carpenter. The union also sought relief by way of costs and "such further remedies as may appear appropriate to the

I - Nature de la demande

[1] La Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1325 (le syndicat) est l'agent négociateur accrédité pour une unité d'employés de P.C.L. Construction Ltd. (P.C.L. ou l'ancien employeur) travaillant comme contremaîtres charpentiers, charpentiers principaux, charpentiers et apprentis charpentiers. Dans la demande présentée le 21 novembre 2002 en vertu de l'article 46 du *Code*, le syndicat a demandé au Conseil de faire une déclaration selon laquelle il y a eu vente d'entreprise entre P.C.L. et PCL Constructors Northern Inc. (PCL Northern ou le nouvel employeur) et que, par conséquent, le syndicat est devenu l'agent négociateur des employés de PCL Northern y travaillant comme contremaîtres charpentiers, charpentiers principaux, charpentiers et apprentis charpentiers. Le syndicat a aussi demandé au

Board in light of the evidence adduced at the oral hearing.”

[2] On December 19, 2002, and January 14, 2003, the Board’s investigating officer provided the parties with background information and documentation from the Board’s files on the history of various Board decisions pertaining to P.C.L. and its predecessor company. The Board’s officer sent his investigation report to the parties on March 11, 2003, inviting them to notify him of any inaccuracies. Subsequent to the union providing additional documentation requested by the Board, PCL Northern was provided with an opportunity for a final submission, which it made on April 3, 2003.

[3] In a submission filed on February 6, 2003, PCL Northern conceded P.C.L. sold (for the purposes of section 44 of the *Code*) its business to PCL Northern in the 1980s. PCL Northern however countered with an application under section 18 of the *Code* to rescind the union’s certification order on the basis the union had abandoned its bargaining rights, relying upon the Board’s decision in *Oceanex (1997) Inc.*, [2000] CIRB no.83; and 70 CLRBR (2d) 62. On December 3, 2003, shortly before the Board’s disposition of the union’s application, PCL Northern filed a decision of the Saskatchewan Labour Relations Board (*C.J.A., Local 1985 v. Graham Construction & Engineering Ltd.*, Nos. 014-98, 227-00, November 4, 2003 (SLRB)) it argued confirms the application of the abandonment doctrine in a successorship scenario.

[4] The Board, in *PCL Constructors Northern Inc.*, January 9, 2004 (CIRB LD 990), found that a sale of business occurred within the meaning of section 44 of the *Code* and that PCL Northern is the successor employer. The Board declined both the successor employer’s request to rescind the union’s bargaining certificate as well as the union’s request for costs:

PCL Northern concedes that, for the purposes of the *Code*, it is the successor employer to PCL. However, PCL Northern requests the Board to rescind the union’s original certification order pursuant to section 18 of the *Code* on the grounds the union has abandoned its bargaining rights.

Conseil de lui attribuer les frais et dépens et de «prendre toute mesure de redressement qu’il juge indiquée compte tenu de la preuve présentée à l’audience.» (traduction)

[2] Le 19 décembre 2002 et le 14 janvier 2003, l’agent enquêteur du Conseil a remis aux parties des renseignements et des documents de base provenant des dossiers du Conseil sur l’historique de diverses décisions du Conseil relatives à P.C.L. et à son prédécesseur. Le 11 mars 2003, l’agent enquêteur du Conseil a envoyé aux parties son rapport et les a invitées à lui signaler tout renseignement inexact. Après que le syndicat a fourni la documentation additionnelle demandée par le Conseil, PCL Northern a eu l’occasion de présenter ses observations finales, ce qu’elle a fait le 3 avril 2003.

[3] Dans un exposé soumis le 6 février 2003, PCL Northern a reconnu que P.C.L. (aux fins de l’article 44 du *Code*) a vendu son entreprise à PCL Northern dans les années 80. PCL Northern a cependant répliqué au moyen d’une demande en vertu de l’article 18 du *Code* visant à obtenir la révocation de l’ordonnance d’accréditation du syndicat au motif que celui-ci avait renoncé à ses droits de négociation. Sa demande était fondée sur la décision rendue dans l’affaire *Oceanex (1997) Inc.*, [2000] CCRI n° 83; et 70 CLRBR (2d) 62. Le 3 décembre 2003, peu avant que le Conseil ne règle la demande du syndicat, PCL Northern a déposé une décision de la commission des relations de travail de la Saskatchewan (*C.J.A., Local 1985 v. Graham Construction and Engineering Ltd.*, Nos 014-98, 227-00, 4 novembre 2003 (SLRB)) qui, à son avis, confirme l’application du principe de la renonciation aux droits de négociation dans le cadre de la détermination des droits et obligations du successeur.

[4] Dans l’affaire *PCL Constructors Northern Inc.*, 9 janvier 2004 (CCRI LD 990), le Conseil a conclu qu’une vente d’entreprise a eu lieu au sens de l’article 44 du *Code* et que PCL Northern est l’employeur successeur. Le Conseil a rejeté la demande de l’employeur successeur d’annuler l’ordonnance d’accréditation initiale du syndicat ainsi que la demande du syndicat en vue d’obtenir les frais et dépens, comme suit:

PCL Northern admet que, pour l’application du *Code*, elle est l’employeur qui a succédé à PCL. Elle demande cependant au Conseil d’annuler l’ordonnance d’accréditation initiale du syndicat conformément à l’article 18 du *Code* au motif que le syndicat a abandonné ses droits de négocier.

The Board concludes that a sale of business has occurred within the meaning of section 44 of the *Code* and that PCL Northern is the successor employer to PCL. The Board declines PCL Northern's request to rescind the certification order as well as the union's request for costs.

(page 2)

[5] Accordingly, the Board concluded that section 44(2) of the *Code* applied and issued a revised certification order naming the union as the bargaining agent for "a unit of employees of PCL Constructors Northern Inc., employed in the Northwest Territories, classified as foreman carpenter, lead carpenter, and apprentice carpenter."

[6] The Board issued the foregoing as a bottom-line decision and advised the parties its reasons would be provided at a later date. The Board's reasons for this decision follow.

II - Background Information

[7] Poole Construction Limited, formerly Poole-Pritchard Limited, was established in July 1964. On November 16, 1971, the Board certified the union to represent "a unit of employees of Poole Construction Limited, Edmonton, Alberta, employed in the Northwest Territories, classified as foreman carpenter, lead carpenter, carpenter, and apprentice carpenter." Poole Construction Limited changed its name in December 1978 to P.C.L., the former employer in the present matter. On application by the union, the Board amended the bargaining certificate on August 12, 1980, to reflect the change in the employer's name.

[8] In December 1982, the union filed eight applications for review seeking standardized bargaining units for all its craft certificates in the Northwest Territories. The Board, as it did in the case of *Interior Contracting Company Limited* (1979), 29 di 51; and [1979] 1 Can LRBR 248 (CLRB no. 174), took the opportunity through its investigating officers to hold extensive consultations with interested parties operating in the Northwest Territories to find out if the various unions concerned could reach consensus on work jurisdictions in the construction industry. The Board eventually dismissed the union's applications for review because of the lack of consensus and potential danger for serious jurisdictional disputes (see *Partec Lavalin Inc. et al.*, October 21, 1983 (LD 409)). Prior to that

Le Conseil conclut qu'une vente d'entreprise a eu lieu au sens de l'article 44 du *Code* et que PCL Northern est l'employeur qui a succédé à PCL. Il rejette la demande de PCL Northern d'annuler l'ordonnance d'accréditation, ainsi que la demande du syndicat en vue d'obtenir les frais et dépens.

(page 2)

[5] Par conséquent, le Conseil a conclu que le paragraphe 44(2) du *Code* s'appliquait et a rendu une ordonnance d'accréditation révisée nommant le syndicat comme agent négociateur d'une «unité d'employés de PCL Constructors Northern Inc. qui travaillent dans les Territoires du Nord-Ouest comme contremaîtres charpentiers, charpentiers principaux, charpentiers et apprentis charpentiers.» (traduction)

[6] Le Conseil a rendu sa décision sous forme de décision sommaire et a informé les parties que ses motifs seraient fournis plus tard. Voici les motifs de cette décision du Conseil.

II - Contexte

[7] Poole Construction Limited, anciennement Poole-Pritchard Limited, a été fondée en juillet 1964. Le 16 novembre 1971, le Conseil a accrédité le syndicat à titre de représentant d'une «unité d'employés de Poole Construction Limited, Edmonton (Alberta), oeuvrant dans les Territoires du Nord-Ouest, comme contremaîtres charpentiers, charpentiers principaux, charpentiers et apprentis charpentiers.» (traduction) En décembre 1978, Poole Construction Limited a changé de raison sociale et est devenue P.C.L., l'ancien employeur en l'espèce. Le 12 août 1980, à la demande du syndicat, le Conseil a modifié le certificat de négociation afin de tenir compte du changement de raison sociale de l'employeur.

[8] En décembre 1982, le syndicat a déposé huit demandes de révision réclamant des unités normalisées de négociation pour tous ses certificats d'accréditation relatifs à des métiers dans les Territoires du Nord-Ouest. Tout comme dans l'affaire *Interior Contracting Company Limited* (1979), 29 di 51; et [1979] 1 Can LRBR 248 (CCRT n° 174), le Conseil a jugé bon de tenir, par l'intermédiaire de ses agents enquêteurs, de longues consultations avec les parties intéressées qui oeuvrent dans les Territoires du Nord-Ouest. Son objectif était de voir s'il était possible que les divers syndicats concernés en arrivent à un consensus sur la question de la compétence dans le secteur de la construction. Le Conseil a fini par rejeter les demandes de révision du syndicat en raison de l'absence de

decision, the union had already served P.C.L. with notice to commence collective bargaining. P.C.L., however, had not been prepared to proceed with bargaining before the Board's disposition of the union's review applications.

[9] Following the Board's dismissal of these review applications, the union reissued its notice to bargain on November 7, 1983. Two weeks later, P.C.L. applied to the Board under what is now section 18 of the *Code* to rescind the union's bargaining certificate on the basis the union had abandoned its bargaining rights over the course of the 12 years since the original certification order was granted. The Board dismissed this application on September 6, 1984 (old Board file no. 530-1056), stating in part:

The Board found that a Certification Order cannot be revoked pursuant to [Section 18] of the *Code*. Any employee who claims to represent a majority of the employees in the bargaining unit may apply under [Section 38] for an Order revoking the certificate of that bargaining unit. If there are no employees in the bargaining unit, the dormant Certification Order may be meaningless but it cannot be revoked under [Section 18] of the *Code*.

[10] The Board subsequently issued its decision in *P.C.L. Construction Ltd.* (1984), 57 di 95; and 85 CLLC 16,001 (CLRB no. 481), dealing with the union's application for reconsideration of a Board decision to issue interim project certifications to various trade unions involved in the pipeline and artificial island construction at Norman Wells. The union's request for Territories-wide certificates affecting some eight employers involved at the Norman Wells project became the subject of a public hearing to which the Board invited all parties with an interest in the construction industry in the Northwest Territories to make submissions. As a result of this hearing process, the Board adopted a policy to issue standard bargaining unit descriptions, based on the craft unit descriptions used in the Province of Alberta and restricted to the District of Mackenzie. The Board consequently amended the union's certificate for P.C.L. on September 21, 1984, to cover carpenters, carpenter apprentices and carpenter foremen working in the District of MacKenzie in the Northwest Territories. On March 14, 1985, the Board rescinded this order and

consensus et du risque qu'éclatent de graves conflits de compétence (voir *Partec Lavalin Inc. et al.*, 21 octobre 1983 (LD 409)). Avant que le Conseil ne rende sa décision dans cette affaire, le syndicat avait déjà signifié un avis de négociation collective à P.C.L., mais l'entreprise avait préféré attendre que le Conseil ait réglé les demandes de révision présentées par le syndicat avant d'amorcer la négociation collective.

[9] Le 7 novembre 1983, après le rejet des demandes de révision en question, le syndicat a signifié un autre avis de négocier. Deux semaines plus tard, P.C.L. a présenté au Conseil, en vertu de ce qui est à présent l'article 18 du *Code*, une demande de révocation du certificat de négociation du syndicat au motif que celui-ci avait renoncé à ses droits de négociation au cours des douze années qui ont suivi l'ordonnance d'accréditation initiale. Le 6 septembre 1984, le Conseil a rejeté cette demande (dossier de l'ancien Conseil n° 530-1056) affirmant en partie ce qui suit:

Le Conseil a conclu qu'une ordonnance d'accréditation ne peut être révoquée aux termes de [l'article 18] du *Code*. Tout employé qui dit représenter une majorité d'employés dans l'unité de négociation peut demander [article 38] qu'une ordonnance soit rendue pour révoquer le certificat de cette unité de négociation. S'il n'y a pas d'employés dans l'unité de négociation, l'ordonnance d'accréditation dormante n'a plus sa raison d'être mais ne peut être révoquée en vertu de [l'article 18] du *Code*.

(traduction)

[10] Par la suite, le Conseil a rendu sa décision dans l'affaire *P.C.L. Construction Ltd.* (1984), 57 di 95; et 85 CLLC 16,001 (CCRT n° 481), en ce qui concerne la demande du syndicat voulant que le Conseil réexamine sa décision de rendre des ordonnances d'accréditation provisoires par chantier pour divers syndicats impliqués dans la construction d'oléoducs et d'îlots artificiels de forage à Norman Wells. Le syndicat voulait être accrédité pour l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest dans le cas des métiers relevant de sa compétence, ce qui touchait quelque huit employeurs oeuvrant à Norman Wells. C'est en raison de ces demandes qu'une audience a eu lieu. Le Conseil a invité toutes les parties ayant des intérêts dans le secteur de la construction à lui faire connaître leur point de vue. À la suite de cette audience, le Conseil a adopté la politique de donner des définitions normalisées des unités de négociation selon les descriptions d'unités par métier de l'Alberta, en limitant les accréditations au district de Mackenzie. Puis, le 21 septembre 1984, le Conseil a modifié le certificat du syndicat pour le rendre conforme à la nouvelle entité P.C.L. de manière à

restored the union's initial certification order of 1971 (as amended in 1980), thereby partially granting P.C.L.'s application for reconsideration of *P.C.L. Construction Ltd.*, *supra*. At the same time, the Board upheld its dismissal of P.C.L.'s application to rescind the union's certification on reconsideration of March 14, 1985, stating in part:

In so far as any cancellation of the certification order, the decision of the Board of September 6, 1984, in file no. 530-1056 still stands. The certification may be the subject of an application for revocation under [section 38] by any employee in the bargaining unit who claims to represent a majority of the affected employees, but it cannot be revoked under [section 18] of the *Code*.

III - Summary of the Facts

[11] PCL Northern is a wholly owned subsidiary of PCL Construction Group Inc. The creation of PCL Northern was part of a much broader corporate reorganization affecting all of the operations in North America of what was previously P.C.L. The transition of P.C.L.'s business in the Northwest Territories to PCL Northern was completed on July 31, 1986.

[12] On November 21, 2002, the union filed its present application for a declaration of the sale of P.C.L.'s business to PCL Northern. The union had also filed a certification application on November 15, 2002 (Board file no. 23342-C) concerning the same employee group affected by the present matter. The Board granted the union's request to withdraw its certification application on January 28, 2003.

[13] At the time of the present application filed on November 21, 2002, PCL Northern was involved in three construction projects in the Northwest Territories: Yellowknife Twin Arena, North Slave Correctional Facility and Polar Developments. Some 30 employees affected by the union's application were working at these projects. In accordance with the Board's direction, PCL Northern posted a copy of the union's present application for a period of seven days at each of

englober les charpentiers, les apprentis charpentiers et les contremaîtres charpentiers qui travaillent dans le district de Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. Le 14 mars 1985, le Conseil a révoqué cette ordonnance et a rétabli l'ordonnance d'accréditation initiale de 1971 (telle que modifiée en 1980), accordant partiellement à la demande de P.C.L. de réexaminer la décision rendue dans *P.C.L. Construction Ltd.*, précitée. Le Conseil a maintenu en même temps le rejet de la demande de révocation de l'accréditation du syndicat après réexamen le 14 mars 1985, affirmant en partie ceci:

En ce qui a trait à la révocation de l'ordonnance d'accréditation, la décision du Conseil en date du 6 septembre 1984, au dossier n° 530-1056, est maintenue. L'accréditation peut faire l'objet d'une demande de révocation en vertu de [l'article 38] par tout employé qui fait partie de l'unité de négociation et qui prétend représenter une majorité des employés touchés, mais elle ne peut être révoquée en vertu de [l'article 18] du *Code*.

(traduction)

III - Résumé des faits

[11] PCL Northern est une filiale en propriété exclusive de PCL Construction Group Inc. La création de PCL Northern s'est inscrite dans une réorganisation beaucoup plus vaste touchant toutes les activités en Amérique du Nord de ce qui était antérieurement P.C.L. Le transfert des affaires de P.C.L. dans les Territoires du Nord-Ouest à PCL Northern a été terminé le 31 juillet 1986.

[12] Le 21 novembre 2002, le syndicat a présenté la présente demande de déclaration de vente d'entreprise de P.C.L. à PCL Northern. Le 15 novembre 2002, le syndicat a également présenté une demande d'accréditation (dossier du Conseil n° 23342-C) concernant le même groupe d'employés que celui qui est touché par la présente affaire. Le 28 janvier 2003, le Conseil a accédé à la demande du syndicat de retirer sa demande d'accréditation.

[13] Au moment de la présente demande, présentée le 21 novembre 2002, PCL Northern participait à trois projets de construction dans les Territoires du Nord-Ouest: l'aréna double de Yellowknife, l'établissement correctionnel de North Slave et Polar Developments. Environ trente employés concernés par la demande du syndicat travaillaient à ces projets. Conformément aux directives du Conseil, PCL Northern a affiché une copie de la présente demande du syndicat, pendant sept jours,

these work sites in the various lunch rooms “where they were most likely to come to the attention of the employees who could be affected by the application.”

IV - Position of the Parties

A - PCL Northern

[14] PCL Northern concedes that it is the successor employer to P.C.L., as provided for in section 44 of the *Code*. However, PCL Northern maintains the union has abandoned its bargaining rights and therefore requests the Board to rescind the union’s certification on that basis, pursuant to section 18 of the *Code*. PCL Northern admits that the former employer forwarded contributions for dues and health and welfare trusts controlled by the union on behalf of union members P.C.L. employed. According to PCL Northern, this was done to keep these individuals current with the union whether they worked in Alberta, the Northwest Territories or elsewhere, including the United States. PCL Northern also submits that a majority of those employed doing construction carpentry work in the Northwest Territories through the 1970s and 1980s were not members of the union and no remittances were made on their behalf, either through dues or health and welfare.

[15] PCL Northern submits that no collective agreement was ever entered into between the union and Poole Construction Limited or its successor P.C.L., and that the union did nothing to exercise its bargaining rights after the Board’s rejection of P.C.L.’s 1983 application to have this certification revoked due to abandonment. PCL Northern states the union knew of the sale to PCL Northern for more than a decade yet did nothing. It claims the union made token efforts to bargain between 1981 and 1985 and no effort to pursue bargaining after 1985. PCL Northern argues it was entitled to assume the union had abandoned its bargaining rights and relies upon the Board’s decision in *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*, which it submits concludes the Board can rule bargaining rights have ceased due to abandonment. As noted earlier, a decision of the Saskatchewan Labour Relations Board was subsequently filed by PCL

dans les divers coins-repas de ces chantiers, là «où les employés concernés ont le plus de chance de la voir».

IV - Position des parties

A - PCL Northern

[14] PCL Northern reconnaît être l’employeur qui succède à P.C.L., conformément à l’article 44 du *Code*. Toutefois, PCL Northern soutient que le syndicat a renoncé à ses droits de négociation et demande par conséquent au Conseil de révoquer l’accréditation du syndicat pour ce motif, conformément à l’article 18 du *Code*. PCL Northern admet que l’ancien employeur a fait suivre les contributions pour les cotisations syndicales et les fiducies de santé et de bien-être contrôlées par le syndicat au nom de ses membres qui travaillent pour P.C.L. Selon PCL Northern, ces contributions ont été versées dans le but de garder lesdits employés au sein du syndicat qu’ils travaillent en Alberta, dans les Territoires du Nord-Ouest ou ailleurs, y compris aux États-Unis. PCL Northern soutient aussi que la majorité des travailleurs de la construction affectés à des travaux de charpenterie dans les Territoires du Nord-Ouest tout au long des années 70 et 80 n’étaient pas membres du syndicat et qu’aucuns fonds n’ont été versés en leur nom ni pour les cotisations syndicales, ni pour l’assurance-maladie ou le bien-être social.

[15] PCL Northern prétend qu’il n’y a jamais eu de convention collective entre le syndicat et Poole Construction Limited ou son successeur P.C.L. et que le syndicat n’a rien fait pour exercer ses droits de négociation après que le Conseil a rejeté la demande présentée en 1983 par P.C.L. en vue d’obtenir la révocation de l’accréditation du syndicat au motif que celui-ci avait renoncé à ses droits de négociation. PCL Northern affirme que le syndicat était au courant depuis plus de dix ans de la vente de l’entreprise à PCL Northern et, pourtant, n’a rien fait tout ce temps. PCL Northern allègue que le syndicat a fait un effort symbolique pour négocier entre 1981 et 1985, mais plus aucun effort en vue de poursuivre les négociations après 1985. Elle soutient qu’elle est en droit de considérer que le syndicat a renoncé à ses droits de négociation et se fonde à cet égard sur la décision rendue par le

Northern to support its abandonment argument [see paragraph 3 above].

[16] PCL Northern further notes that the union filed an application for certification with the Board and then subsequently withdrew the application. It submits this confirms the union's belief there was no relationship between the union and PCL Northern at the time the certification application was filed with the Board.

B - The Union

[17] The union submits that PCL Northern is the successor employer to P.C.L. and disputes the suggestion it has abandoned its bargaining rights in respect of PCL Northern or its predecessor. It further submits that such a claim by PCL Northern cannot constitute a valid defense to the application for a declaration of a sale of business and notes that its bargaining certificate for P.C.L. has never been rescinded by the Board.

[18] The union refutes PCL Northern's suggestion that the absence of a collective agreement signifies there was no bargaining relationship with the predecessor employers at any time from 1971 onward. The union submits its records reveal a consistent pattern of employer remittances to the union's trust funds being made by the P.C.L. Yellowknife office up until 1984. The union urges caution in accepting the proposition that the existence or non-existence of a full-blown collective agreement is determinative of whether construction industry bargaining rights in the Northwest Territories have been "abandoned." The union states it is not surprising to find such documents are rare, given the workforce in any major unionized construction project in the north is typically drawn from the provinces to the south where collective agreements do exist. In the union's view, the parties do not need to negotiate full-blown collective agreements to give effect to the bargaining rights of a local union in the Northwest Territories. In response to PCL Northern's reliance upon *Oceanex (1997) Inc., supra*, the union submits this decision has no application in the present matter and, nonetheless, reveals a very cautious

Conseil dans l'affaire *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, selon laquelle le Conseil peut déclarer que les droits de négociation sont révoqués en raison d'une renonciation. Comme il a été mentionné, une décision de la commission des relations de travail de la Saskatchewan a été déposée par la suite par PCL Northern à l'appui de son argument sur la renonciation [voir le paragraphe 3 ci-dessus].

[16] De plus, PCL Northern fait remarquer que le syndicat a présenté puis retiré une demande d'accréditation auprès du Conseil ce qui, à son avis, confirme le fait que le syndicat considérait qu'il n'y avait aucune relation entre lui et PCL Northern au moment où il a présenté sa demande d'accréditation.

B - Le syndicat

[17] Le syndicat soutient que PCL Northern est l'employeur successeur de P.C.L., mais conteste l'affirmation selon laquelle il aurait renoncé à ses droits de négociation en ce qui concerne PCL Northern ou son prédécesseur. De plus, il soutient que cette allégation de PCL Northern ne peut constituer un moyen de défense valide face à la déclaration de la vente d'entreprise et indique que son certificat d'agent négociateur pour les employés de P.C.L. n'a jamais été révoqué par le Conseil.

[18] Le syndicat nie la suggestion de PCL Northern selon laquelle l'absence de convention collective signifie qu'il n'y a jamais eu de relations de négociation avec les anciens employeurs à compter de 1971. Le syndicat soutient que ses archives révèlent un modèle constant d'envois d'argent par l'employeur dans les fonds de fiducie du syndicat, envois effectués par le bureau de Yellowknife de P.C.L. jusqu'en 1984. Le syndicat incite à faire preuve de prudence avant d'accepter la proposition selon laquelle l'existence ou non d'une convention collective complète est déterminante lorsqu'il faut décider s'il y a eu «renonciation» aux droits de négociation dans le secteur de la construction dans les Territoires du Nord-Ouest. Le syndicat affirme qu'il n'est pas surprenant que de telles conventions soient rares étant donné que, sur tout grand chantier de construction syndiqué dans le Nord, il est typique de voir la main-d'oeuvre aller des provinces vers le Sud où il y a des conventions collectives. Selon le syndicat, les parties n'ont pas besoin de négocier des conventions collectives complètes pour donner effet aux droits de négociation d'un syndicat local dans les Territoires du Nord-Ouest.

approach to the concept of abandonment being taken by the Board.

[19] The union states the fact that it filed a certification application before realizing it already had bargaining rights is not of assistance to PCL Northern. The union submits it already has bargaining rights and is choosing to assert them after coming to the understanding that PCL Northern is the successor to an employer in respect of which the union already had bargaining rights. The union further claims its certification application demonstrated it enjoys substantial support within PCL Northern's workforce and should that change, the employees always have the option of choosing different representation or no representation. This, the union submits, is a choice for the employees and not one the employer is in a position to make.

V - Analysis and Decision

[20] The present matter falls under the provisions of the *Code* by virtue of Parliament's complete territorial jurisdiction in the Northwest Territories and the Yukon (see *Canada Labour Relations Board et al. v. City of Yellowknife*, [1977] 2 S.C.R. 729).

[21] PCL Northern concedes, for the purposes of section 44 of the *Code*, that it is the successor employer to P.C.L. However, PCL Northern is requesting that the Board rescind the union's original certification order pursuant to section 18 of the *Code* on grounds the union has abandoned its bargaining rights.

[22] The relevant provisions of the *Code* read as follows:

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

...

44.(1) In this section and sections 45 to 47.1,

“business” means any federal work, undertaking or business and any part thereof;

En réponse à PCL qui invoque la décision dans l'affaire *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, à l'appui de sa requête, le syndicat affirme que cette décision ne s'applique pas en l'instance mais révèle néanmoins l'approche très prudente adoptée par le Conseil en ce qui concerne le concept de la renonciation aux droits de négociation.

[19] Le syndicat affirme que le fait qu'il ait présenté une demande d'accréditation avant de se rendre compte qu'il avait déjà des droits de négociation ne peut servir les intérêts de PCL Northern. Il soutient qu'il avait déjà des droits de négociation et qu'il a décidé de les faire valoir lorsqu'il a compris que PCL Northern était l'employeur qui succédait à celui à l'égard duquel il avait ces droits. Le syndicat affirme également que sa demande d'accréditation montre qu'il jouit d'un soutien important de la part de l'effectif de PCL Northern et, qu'advenant un changement de cette situation, les employés auront toujours la possibilité de choisir un autre représentant ou de rejeter toute représentation. Le syndicat soutient que c'est aux employés et non à l'employeur de faire un tel choix.

V - Analyse et décision

[20] La présente affaire est régie par les dispositions du *Code* en vertu de la compétence absolue du Parlement du Canada dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon (voir *Conseil canadien des relations du travail et autre c. La ville de Yellowknife*, [1977] 2 R.C.S. 729).

[21] PCL Northern reconnaît être, aux fins de l'article 44 du *Code*, l'employeur qui succède à P.C.L. Toutefois, PCL Northern demande au Conseil d'annuler le certificat d'accréditation original du syndicat en vertu de l'article 18 du *Code* au motif que celui-ci a renoncé à ses droits de négociation.

[22] Les dispositions pertinentes du *Code* se lisent comme suit:

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

...

44.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article et aux articles 45 à 47.1.

«entreprise» Entreprise fédérale, y compris toute partie de celle-ci.

“provincial business” means a work, undertaking or business, or any part of a work, undertaking or business, the labour relations of which are subject to the laws of a province;

“sell”, in relation to a business, includes the transfer or other disposition of the business and, for the purposes of this definition, leasing a business is deemed to be selling it.

(2) Where an employer sells a business,

(a) a trade union that is the bargaining agent for the employees employed in the business continues to be their bargaining agent;

(b) a trade union that made application for certification in respect of any employees employed in the business before the date on which the business is sold may, subject to this Part, be certified by the Board as their bargaining agent;

(c) the person to whom the business is sold is bound by any collective agreement that is, on the date on which the business is sold, applicable to the employees employed in the business; and

(d) the person to whom the business is sold becomes a party to any proceeding taken under this Part that is pending on the date on which the business was sold and that affects the employees employed in the business or their bargaining agent.

...

46. The Board shall determine any question that arises under section 44, including a question as to whether or not a business has been sold or there has been a change of activity of a business, or as to the identity of the purchaser of a business.

[23] Section 44 of the *Code* has often been described as a public policy provision. What this means is that its purpose is such that the effects of the provision apply automatically and are not contingent on a Board order declaring a sale of business has occurred. The provisions are meant to continue bargaining rights, uninterrupted, when a business is sold, without parties having to obtain recourse from the Board. One of the more important statements regarding the purpose and effect of section 44 of the *Code* can be found in the decision of the Board’s predecessor in *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRB no. 1198):

... The section is aimed at protecting bargaining rights in a continuous fashion when corporate changes are made to a business or a business is transferred: see *Newfoundland Broadcasting Ltd.* (1978), 26 di 576; and [1978] 1 Can LRBR 565 (CLRB no. 120), pages 584; and 571; and *Intermountain Transport Ltd.* (1984), 57 di 74; and 8 CLRBR (NS) 141 (CLRB no. 480). If ITB’s submission were accepted, it would mean that in circumstances where the operations of two

«entreprise provinciale» Installations, ouvrages, entreprises - ou parties d’installations, d’ouvrages ou d’entreprises - dont les relations de travail sont régies par les lois d’une province.

«vente» S’entend notamment, relativement à une entreprise, du transfert et de toute autre forme de disposition de celle-ci, la location étant, pour l’application de la présente définition, assimilée à une vente.

(2) Les dispositions suivantes s’appliquent dans les cas où l’employeur vend son entreprise:

a) l’agent négociateur des employés travaillant dans l’entreprise reste le même;

b) le syndicat qui, avant la date de la vente, avait présenté une demande d’accréditation pour des employés travaillant dans l’entreprise peut, sous réserve des autres dispositions de la présente partie, être accrédité par le Conseil à titre d’agent négociateur de ceux-ci;

c) toute convention collective applicable, à la date de la vente, aux employés travaillant dans l’entreprise lie l’acquéreur;

d) l’acquéreur devient partie à toute procédure engagée dans le cadre de la présente partie et en cours à la date de la vente, et touchant les employés travaillant dans l’entreprise ou leur agent négociateur.

...

46. Il appartient au Conseil de trancher, pour l’application de l’article 44, toute question qui se pose, notamment quant à la survenance d’une vente d’entreprise, à l’existence des changements opérationnels et à l’identité de l’acquéreur.

[23] L’article 44 du *Code* a souvent été décrit comme une disposition d’ordre public. Cela signifie que son objet est tel qu’il s’applique systématiquement et ne dépend pas d’une ordonnance du Conseil qui déclare qu’il y a eu vente d’entreprise. Les dispositions de l’article 44 visent à garantir que les droits de négociation continuent à s’appliquer, sans interruption, après une vente d’entreprise sans que les parties aient à recourir au Conseil. L’énoncé de plus important en ce qui concerne l’objet et les effets de l’article 44 du *Code* se trouve dans la décision du CCRT, prédécesseur du CCRI, dans l’affaire *Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT n° 1198):

... Cet article vise à protéger les droits de négociation d’une façon continue lorsque des changements sont apportés à une entreprise ou qu’une entreprise est transférée; voir *Newfoundland Broadcasting Ltd.* (1978), 26 di 576; et [1978] 1 Can LRBR 565 (CCRT n° 120), pages 584; et 571; et *Intermountain Transport Ltd.* (1984), 57 di 74; et 8 CLRBR (NS) 141 (CCRT n° 480). Si l’on acceptait l’argument de ITB, cela voudrait dire que lorsqu’il y a fusion des activités de deux

businesses are merged, there would be no protection of bargaining rights during the transitory period between the date of the sale and the date of the Board's order pursuant to section 45. That simply could not have been Parliament's intention. As the Board stated in *Intermountain Transport Ltd.*, *supra*:

"Especially when section 144(2)(c) [now section 44(2)(c)] is read in the context of the rest of section 144(2) [now section 44(2)], it is clear that the collective agreement is meant to flow through without hiatus. It is not only after the sale that the collective agreement is binding on the successor, but also during the very process of the sale. Otherwise, the collective agreement could be completely undermined and the protection afforded by section 144(2)(c) [now section 44(2)(c)] rendered illusory. ...

(pages 90-91; and 158)"

...

Section 44 is a public policy provision. Unlike section 45 which requires an application by a trade union affected, section 44 applies automatically and immediately as of the date of the transfer or sale of all or part of a business, and is not dependent on a Board declaration: see *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; and 91 CLLC 16,033 (CLRB no. 867); and *Intermountain Transport Ltd.*, *supra*. This interpretation is understandable given that the protection of bargaining rights by successorship provisions must be continuous in order to be effective.

(pages 6-7; and 218-219)

[24] The automatic application of this section has been discussed in several Board decisions such as *Reimer Express Lines Limited et al.* (1973), 1 di 12; and 74 CLLC 16,093 (CLRB no. 1); *Seaspan International Ltd.* (1979), 33 di 544, and [1979] 2 Can LRBR 493 (CLRB no. 196); *Autocar Connaisseur Inc. and Murray Hill Limousine Service Ltd.* (1988), 76 di 139 (CLRB no. 723); and *Reuters Information Services (Canada) Limited and Starfish Systems Inc.* (1995), 99 di 64 (CLRB no. 1138).

[25] As there is no dispute a sale of business has occurred in the present matter, it is not necessary to review the Board's general criteria for making such a determination. It is useful, however, to consider one of the questions the Board usually addresses in these types of applications: were union bargaining rights in some way tied to the seller's business or part thereof that was presumably sold? (See *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; and 91 CLLC 16,033 (CLRB no. 867)). In other words, is the union in fact the bargaining agent for the employees in question? This in essence is the question PCL Northern submits

entreprises, Il n'y aurait aucune protection des droits de négociation entre la date de la vente et la date où le Conseil rend une ordonnance en vertu l'article 45. Il n'était certes pas dans l'intention du législateur qu'il en soit ainsi. Comme le Conseil l'a affirmé dans *Intermountain Transport Ltd.*, précitée:

«Il est clair, particulièrement si l'on interprète l'alinéa 144(2)(c) [maintenant 44(2)c)] dans le contexte du paragraphe 144(2) [paragraphe 44(2)], que la convention collective doit s'appliquer sans interruption. La convention collective lie l'employeur successeur non seulement après la vente, mais également pendant celle-ci. Sinon, la convention pourrait être complètement minée, et la protection prévue par l'alinéa 144(2)(c) [alinéa 44(2)c)] deviendrait mensongère...

(pages 90-91; et 158)»

...

L'article 44 est une disposition d'ordre public. Contrairement à l'article 45 qui exige que le syndicat touché présente une demande, l'article 44 s'applique systématiquement et immédiatement à la date du transfert ou de la vente de la totalité d'une partie d'une entreprise, et il ne dépend pas d'une déclaration du Conseil: voir *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; et 91 CLLC 16,033 (CCRT n° 867); et *Intermountain Transport Ltd.*, précitée. Cette interprétation est compréhensible si l'on considère que, pour être efficace, la protection des droits de négociation par les dispositions sur les droits et obligations du successeur doit être continue.

(pages 6-7; et 218-219)

[24] L'application systématique de cet article a été examinée dans maintes décisions du Conseil, notamment, *Reimer Express Lines Limited et autres* (1973), 1 di 12; et 74 CLLC 16,093 (CCRT n° 1); *Seaspan International Ltd.* (1979), 33 di 544; et [1979] 2 Can LRBR 493 (CCRT n° 196); *Autocar Connaisseur Inc. et Service de limousine Murray Hill Ltée* (1988), 76 di 139 (CCRT n° 723); et *Reuters Information Services (Canada) Limited et Starfish Systems Inc.* (1995), 99 di 64 (CCRT n° 1138).

[25] Étant donné que la vente de l'entreprise n'est pas contestée en l'espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner les critères généraux que le Conseil applique pour rendre une décision sur cette question. Il est utile, toutefois, de se pencher sur l'une des questions que se pose habituellement le Conseil dans ce genre de demande: y avait-il des droits de négociation syndicaux liés d'une quelconque façon à cette entreprise ou partie d'entreprise qui aurait été vendue? (Voir *Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; et 91 CLLC 16,033 (CCRT n° 867)). En d'autres termes, le syndicat est-il, de fait, l'agent négociateur des

should be answered in the negative when it argues the union had abandoned its bargaining rights and thus no bargaining rights were tied to the seller's business. For the purposes of determining whether the union's bargaining rights were attached to the business P.C.L. sold to PCL Northern, it is necessary to look at the definition of "bargaining agent" under the *Code*.

A - Bargaining Agent

[26] Section 3(1) of the *Code* defines the term "bargaining agent" as follows:

3.(1) ... "bargaining agent" means

(a) a trade union that has been certified by the Board as the bargaining agent for the employees in a bargaining unit and the **certification of which has not been revoked, or**

(b) any other trade union that has entered into a collective agreement on behalf of the employees in a bargaining unit

(i) the term of which has not expired, or

(ii) in respect of which the trade union has, by notice given pursuant to subsection 49(1), required the employer to commence collective bargaining.

(emphasis added)

[27] As noted above, section 44 states that where an employer sells a business, a trade union that is the bargaining agent for the employees employed in the business continues to be their bargaining agent. The union holds the certification to represent the workers at P.C.L. It is uncontested that PCL Northern is the successor to P.C.L., as provided for in section 44 of the *Code*. Given the definition of bargaining agent in section 3(1) of the *Code* and the sale of business provision in section 44(2)(a), unless the certification has been revoked, a bargaining agent for the employees employed in the business sold continues to be their bargaining agent. As the certification held by the union has not been revoked, the union continues to be the bargaining agent for the employees now employed by PCL Northern. Nonetheless, PCL Northern is requesting the Board to use its discretion under section 18 to rescind the certification order held by the union as a consequence of the union's alleged abandonment.

employés concernés? C'est en substance la question à laquelle, selon PCL Northern, il faudrait donner une réponse négative lorsqu'elle soutient que le syndicat a renoncé à ses droits de négociation et que, par conséquent, il n'y a pas de droits de négociation liés à l'entreprise du vendeur. Aux fins de déterminer si les droits de négociation du syndicat sont liés ou non à l'entreprise que P.C.L. a vendu à PCL Northern, il est nécessaire d'examiner la définition de l'expression «agent négociateur» donnée dans le *Code*.

A - Agent négociateur

[26] Le paragraphe 3(1) du *Code* définit ainsi l'expression «agent négociateur»:

3.(1) ... «agent négociateur»

a) Syndicat accrédité par le Conseil et représentant à ce titre une unité de négociation, et **dont l'accréditation n'a pas été révoquée;**

b) tout autre syndicat ayant conclu, pour le compte des employés d'une unité de négociation, une convention collective:

(i) soit qui n'est pas expirée,

(ii) soit à l'égard de laquelle il a transmis à l'employeur, en application du paragraphe 49(1), un avis de négociation collective.

(c'est nous qui soulignons)

[27] Comme il est mentionné ci-dessus, l'article 44 prévoit que dans les cas où l'employeur vend son entreprise, le syndicat qui est l'agent négociateur des employés travaillant dans l'entreprise reste leur agent négociateur. Le syndicat est accrédité pour représenter les travailleurs de P.C.L. Nul ne conteste que PCL Northern est l'employeur successeur, conformément à l'article 44 du *Code*. Étant donné la définition d'agent négociateur figurant au paragraphe 3(1) du *Code* et la disposition relative à la vente d'entreprise à l'alinéa 44(2)a), à moins que l'accréditation n'ait été révoquée, l'agent négociateur des employés de l'entreprise vendue demeure l'agent négociateur de ces employés. Comme l'accréditation du syndicat n'a pas été révoquée, le syndicat est toujours l'agent négociateur des employés travaillant maintenant pour PCL Northern. Néanmoins, PCL Northern demande au Conseil d'user de son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 18 pour révoquer l'ordonnance d'accréditation au motif que le syndicat a renoncé à ses droits de négociation.

B - Section 18

[28] Section 18 of the *Code* is a broad discretionary power enabling the Board to review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it. This power can be triggered by an application from a party affected by the order or decision, or it can be used by the Board on its own motion. Through its abandonment argument, PCL Northern is requesting that the Board apply section 18 to rescind the certification order presently held by the union.

[29] As noted earlier, this is not the first time a request of this nature has been submitted involving these related parties. P.C.L., the seller in the present matter, made an application in 1984 under what is now section 18 of the *Code* for the Board to revoke the union's certification on the basis the union had not performed the functions of a bargaining agent for 12 years (old Board file no. 530-1056). As noted in paragraph 9 above, the Board dismissed the application and held that a certification order cannot be revoked using its general powers under this section of the *Code*. The Board recognized, in the circumstance where the union opposed the application, that the manner by which a certification order would be revoked would be based on the wishes of the employees by means of a revocation application under section 38 of the *Code* and not as a result of an employer's section 18 application for review. PCL Northern, the purchaser in the matter before the Board, now similarly argues that the union has abandoned its bargaining rights and that the Board should rescind the certification order.

C - Abandonment and the Board's Supervision of Certification Orders

[30] The Board's approach to the question of a certified union's abandonment of bargaining rights is distinguishable from that followed in provincial jurisdictions such as Ontario and British Columbia, precisely because of the differing views on the effect of a board certification order. Unlike several of our provincial counterparts, this Board moved away from the view that the bargaining certificate is no longer enforceable once the parties negotiate a collective agreement specifying the scope of its application. For

B - Article 18

[28] Aux termes de l'article 18 du *Code*, le Conseil jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire et peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances et réinstruire une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet. Le Conseil peut utiliser ce pouvoir à la demande de l'une ou l'autre des parties touchées par l'ordonnance ou la décision, ou de son propre chef. Au moyen de son argument selon lequel le syndicat a renoncé à ses droits de négociation, PCL Northern demande au Conseil de révoquer l'accréditation de ce dernier en vertu de l'article 18 du *Code*.

[29] Comme il a été indiqué, ce n'est pas la première fois que le Conseil reçoit une demande de cette nature impliquant les mêmes parties qu'en l'instance. P.C.L., le vendeur en l'instance, avait demandé en 1984 en vertu de ce qui est actuellement l'article 18 du *Code*, la révocation de l'accréditation du syndicat au motif que ce dernier n'avait pas rempli ses fonctions d'agent négociateur pendant douze années (dossier de l'ancien Conseil n° 530-1056). Tel qu'il est mentionné au paragraphe 9 ci-dessus, le Conseil a rejeté la demande et a conclu qu'il ne pouvait user de ses pouvoirs généraux en vertu de cet article du *Code* pour révoquer une ordonnance d'accréditation. Il a cependant reconnu que, dans la situation où le syndicat conteste la demande, la révocation de l'ordonnance d'accréditation serait fondée sur les désirs des employés communiqués au moyen d'une demande de révocation en vertu de l'article 38 du *Code* et non sur une demande de réexamen déposée par l'employeur en vertu de l'article 18. PCL Northern, l'acquéreur en l'instance, soutient maintenant de la même façon que le syndicat a renoncé à ses droits de négociation et que le Conseil devrait révoquer l'ordonnance d'accréditation.

C - Renonciation aux droits de négociation et supervision par le Conseil des ordonnances d'accréditation

[30] En raison des divergences de vues quant à l'incidence d'une ordonnance d'accréditation rendue par le Conseil, il faut faire une distinction entre l'approche adoptée par le présent Conseil en ce qui a trait à la renonciation aux droits de négociation par un syndicat accrédité et celle adoptée par les administrations provinciales comme en Ontario et en Colombie-Britannique. Contrairement à certains de ses homologues provinciaux, le présent Conseil a délaissé le point de vue qu'un certificat devient caduc dès que

example, in *Eastern Provincial Airways (1963) Limited* (1978), 30 di 82; and [1978] 2 Can LRBR 572 (partial report) (CLRBR no. 142) (decision upheld by the Federal Court of Appeal in *Canadian Airline Employees' Association v. Eastern Provincial Airways (1963) Ltd.*, [1980] 2 F.C. 512), while observing it was common for employers and unions to negotiate for a unit that was different from that set out in the certificate, the Board did conclude that the collective agreement effectively displaced the bargaining rights conferred by the Board's certificate. However, the Board cautioned in *Société Radio-Canada*, [2000] CIRB no. 68; 59 CLRBR (2d) 312; and 2000 CLLC 220-049, adopting the approach taken in that earlier case because of the subsequent change in the Board's supervisory role over its certification orders:

[19] **One must be careful in reading *Eastern Provincial Airways*, *supra*, however, since the Board's role with respect to the supervision of the scope of bargaining units was different then.** In that decision, the Board seemed to concur with the position adopted by provincial labour boards where it was accepted that the parties extend or limit the scope of a certification order. For example, in Ontario, where the Ontario Labour Relations Board considers a certification order "spent" once the first collective agreement is entered into, one must look to the scope clause of the collective agreement to determine the union's bargaining rights.

[20] **This Board has adopted a much different approach. It states that it alone has jurisdiction to determine the appropriate bargaining unit and that once it is so defined, the parties cannot amend it other than by application for review.** The Board maintains a supervisory role with respect to certification orders that have a continuous effect and the Board must continue to define the bargaining unit in the course of changes that may occur in the employer's business (see *Bell Canada*, *supra*; *Bell Canada* (1981), 46 di 90; and [1982] 1 Can LRBR 274 (CLRBR no. 355); *Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180; and 9 CLRBR (NS) 218 (CLRBR no. 498); and *Wardair Canada (1975) Ltd.* (1983), 53 di 26; and 2 CLRBR (NS) 129 (CLRBR no. 409)).

(pages 7; 318-319; and 143,420; emphasis added)

[31] The change in the Board's supervisory role over certification orders was explained in *Bell Canada* (1981), 46 di 90; and [1982] 1 Can LRBR 274 (CLRBR no. 355):

In the federal jurisdiction the Board assumed an active role in determining appropriate bargaining units after it was

les parties ont négocié une convention collective et en ont précisé la portée. Par exemple, dans *Eastern Provincial Airways (1963) Limited* (1978), 30 di 82; et [1978] 2 Can LRBR 572 (rapport partiel) (CCRT n° 142) (décision confirmée par la Cour d'appel fédérale dans *Association canadienne des employés du transport aérien c. Eastern Provincial Airways (1963) Ltd.*, [1980] 2 C.F. 512, le Conseil, notant qu'il arrive souvent que des employeurs et des syndicats négocient à l'égard d'une unité qui est différente de celle précisée dans le certificat, conclut que la convention collective supplante en réalité les droits conférés par le certificat délivré par le Conseil. Toutefois, dans *Société Radio-Canada*, [2000] CCRI n° 68; 59 CLRBR (2d) 312; et 2000 CLLC 220-049, le Conseil dit qu'il faut interpréter avec prudence l'approche mentionnée dans cette affaire antérieure parce que le rôle du Conseil en ce qui concerne la supervision des ordonnances d'accréditation qu'il rend a par la suite été modifié:

[19] **Il faut cependant interpréter avec prudence cette affaire car, à l'époque, le Conseil n'exerçait pas le rôle qu'il exerce aujourd'hui en ce qui concerne la supervision de la portée des unités de négociation.** Dans cette affaire, le Conseil semble avoir adopté la position des commissions provinciales des relations du travail, qui acceptaient que les parties étendent ou limitent la portée d'une ordonnance d'accréditation. Par exemple, la Commission des relations du travail de l'Ontario estime qu'une ordonnance d'accréditation devient «périmée» une fois que la première convention collective est conclue; il faut alors se reporter à la clause sur la portée de la convention collective pour déterminer les droits de négociation du syndicat.

[20] **Le présent Conseil a adopté un point de vue très différent. Il affirme que lui seul a compétence pour déterminer l'unité de négociation habile à négocier et, une fois cette unité définie, les parties ne peuvent la modifier qu'en présentant une demande de révision.** Le Conseil conserve son rôle de superviseur en ce qui a trait aux ordonnances d'accréditation toujours en vigueur, et il doit continuer de définir l'unité de négociation quand des changements se produisent dans l'entreprise de l'employeur (voir *Bell Canada*, précitée; *Bell Canada* (1981), 46 di 90; et [1982] 1 Can LRBR 274 (CCRT n° 355); *Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180; et 9 CLRBR (NS) 218 (CCRT n° 498); et *Wardair Canada (1975) Ltée* (1983), 53 di 26; et 2 CLRBR (NS) 129 (CCRT n° 409)).

(pages 7; 318-319; et 143,420; c'est nous qui soulignons)

[31] Le nouveau rôle que le Conseil exerce aujourd'hui en ce qui concerne la supervision des ordonnances d'accréditation est décrit ainsi dans *Bell Canada* (1981), 46 di 90; et [1982] 1 Can LRBR 274 (CCRT n° 355):

Au sein de la juridiction fédérale, le Conseil s'est mis à jouer un rôle actif dans la détermination des unités de négociation

reconstituted as a non-representational board in 1973 (see *Canadian Pacific Limited* (1976), 13 di 13; [1976] 1 Can LRBR 361; and 76 CLLC 16,018; *British Columbia Telephone Company, supra*; and *Canadian Imperial Bank of Commerce* (1977), 20 di 319; [1977] 2 Can LRBR 99; and 77 CLLC 16,089). With this approach died many old practices, such as the presumption that craft bargaining units are appropriate (see *Atomic Energy of Canada Ltd.* (1977), 25 di 377; [1978] 1 Can LRBR 92; and 78 CLLC 16,128). **The practice of accepting units agreed upon by the union and employer was set aside in favour of the Board's exercise of its wider mandate and responsibility.** This was a marked departure from the practice in several provinces where the Board also operates and where our approach is frequently condemned because it differs from the local tripartite board or court approach (see James E. Dorsey, "The Other Labour Relations Board - 1980" (1980), 38 Advocate 119). To underline the Board's approach the parties are reminded in each case that, regardless of any agreement they may reach, the Board has sole authority to determine the appropriateness of a bargaining unit. This is done in the Board officer's "letter of understanding" (see *Quebecair* (1978), 33 di 480; and [1979] 3 Can LRBR 550 at pp. 497-8 and 565-6).

With this authority the Board, which fashions the unit and does not accept that the parties may negotiate it initially or its modification, must continue to shape the unit as the employer's enterprise changes and be the arbiter of its boundaries. This authority is implicit in section 158 which allows reference of these issues from arbitration to the Board (see *George W. Adams, et al, supra*, and the early decisions cited).

...

By 1979 the Board was giving more extensive exposition to its intention to police existing bargaining units and subject them to scrutiny and updating even on its own initiative (see *Teleglobe Canada, supra*). ...

(pages 113-117; and 291-294; emphasis added)

[32] This new approach was also endorsed in *New Brunswick Broadcasting Co. Limited* (1988), 75 di 101 (CLR no. 711), where the Board stated:

... In the federal jurisdiction, certification orders have an ongoing function of defining and protecting the exclusive right of the bargaining agent to represent the affected employees for all purposes of collective bargaining. **This exclusive right does not diminish after a collective agreement has been entered into** or during the period when there is no collective agreement in effect. The collective bargaining regime which is created by **the Board's certification process survives until the certification order is revoked by this Board...**

(page 107; emphasis added)

appropriées après être redevenu un organisme non représentatif en 1973 (voir *Canadien Pacifique Limitée* (1976), 13 di 13; [1976] 1 Can LRBR 361; et 76 CLLC 16,018; *British Columbia Telephone Company, supra*; et *Banque canadienne impériale de commerce* (1977), 20 di 319; [1977] 2 Can LRBR 99; et 77 CLLC 16,089). Cette approche mettait fin à plusieurs anciennes pratiques, comme celle de supposer au départ que les unités des métiers étaient appropriées (voir *Énergie atomique du Canada Liée* (1977), 25 di 377; [1978] 1 Can LRBR 92; et 78 CLLC 16,128). **La pratique consistant à accepter les unités choisies de concert par le syndicat et l'employeur a été laissée de côté en faveur d'un mandat plus étendu et comportant plus de responsabilités pour le Conseil.** Il s'agissait d'une dérogation marquée aux pratiques en usage dans plusieurs provinces où s'étendait la compétence du Conseil. Ces provinces ont souvent critiqué notre méthode parce qu'elle diffère de celle de leurs conseils locaux tripartites ou de leur tribunal (voir James E. Dorsey, "The Other Labour Relations Board - 1980" (1980), 38 Advocate 119). Pour souligner cette approche, le Conseil rappelle aux parties dans chaque affaire que, quelle que soit l'entente qu'elles puissent conclure, il est seul compétent pour juger du caractère approprié d'une unité de négociation. C'est l'agent du Conseil qui se charge de les mettre au courant dans sa lettre de compréhension (voir *Quebecair* (1978), 33 di 480; et [1979] 3 Can LRBR 550; pages 497-498 et 565-566)

Muni de ce pouvoir, le Conseil, qui détermine l'unité et n'accepte pas que les parties négocient celle-ci au départ ou s'entendent pour la modifier, doit continuer de définir ladite unité au fur et à mesure des changements survenant chez l'employeur et de veiller à sa délimitation. Ce pouvoir est énoncé implicitement à l'article 158, qui permet de renvoyer ces questions devant le Conseil aux fins d'arbitrage (voir *George W. Adams, et al, supra*, et les décisions antérieures citées).

...

En 1979, le Conseil a mieux fait connaître son intention de surveiller les unités de négociation existantes et de les soumettre à un examen minutieux et même de les mettre à jour de sa propre initiative (voir *Téleglobe Canada, supra*)...

(pages 113-117; et 291-294; c'est nous qui soulignons)

[32] Cette nouvelle approche est également adoptée dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting Co. Limited* (1988), 75 di 101 (CCRT n° 711), où le Conseil déclare ceci:

... Au palier fédéral, les ordonnances d'accréditation ont l'effet continu de définir et de protéger le droit exclusif qu'a l'agent négociateur de représenter les employés concernés aux fins de la négociation collective. **Ce droit exclusif ne diminue pas après la conclusion d'une convention collective** ou au cours de la période où aucune convention collective n'est en vigueur. Le régime de négociation collective qui est créé par **le processus d'accréditation du Conseil est maintenu tant que ce dernier n'a pas révoqué l'ordonnance d'accréditation. ...**

(page 107; c'est nous qui soulignons)

[33] The Board's supervision over certification orders developed during the era of its predecessor Canada Labour Relations Board (CLRB) continues today and, if anything, has been reinforced by the present Board. In *Robert Matthews et al.*, [1999] CIRB no. 40; 57 CLRBR (2d) 235; and 2000 CLLC 220-041, the Board held that, contrary to the practice accepted in some provinces, the parties were not free to modify the scope of the bargaining unit the Board determined to be appropriate:

[19] The applicants contend that parties in a bargaining relationship may alter the scope of a bargaining unit on their own. While this practice applies in some provinces, it is not recognized in the federal sphere because of our policy on determining appropriate bargaining units.

[20] Our Board has consistently held that the determination of appropriate bargaining units is the preserve of the Board. Sections 16(p)(v), 18.1, 27 and 28 of the *Code* provide the Board with the exclusive power to determine the appropriateness of a bargaining unit. The Board may expand or reduce the proposed unit, but it is not up to the parties, through collective agreements, to alter the size and scope of the unit declared by the Board to be appropriate. Therefore, unlike most provincial jurisdictions, once the Board determines an appropriate bargaining unit, the parties cannot negotiate its boundaries to exclude persons for whom the union is recognized as the exclusive bargaining agent...

...

[23] In sum, the Board considers its role as a supervisor of the representational aspect of the bargaining unit and gives considerable weight to its public interest role in bargaining unit determination...

[24] Accordingly, the parties cannot, on their own, amend orders issued by the Board any more than they can bind the Board in the exercise of its discretionary power with regard to the determination of appropriate units.

(pages 6-8; 239-241; and 143,364-143,365)

[34] The Board's exclusive jurisdiction over bargaining unit scope was reiterated more recently in *U.S. Airways Inc. et al.*, [2001] CIRB no. 149; and 82 CLRBR (2d) 182 (decision upheld by the Federal Court of Appeal on judicial review in *Piedmont Airlines Inc. v. United Steelworkers of America, Transportation Communications Amalgamated Local 1976 et al.* (2003), 303 N.R. 40). At issue was whether the applicable collective agreement that had narrowed the scope of the bargaining certificate was relevant in determining whether a sale of business had occurred.

[33] Le rôle de superviseur des ordonnances d'accréditation conféré au Conseil par son prédécesseur, le Conseil canadien des relations du travail (CCRT), se poursuit aujourd'hui, et a été voire même renforcé par le présent Conseil. Dans l'affaire *Robert Matthews et autres*, [1999] CCRI n° 40; 57 CLRBR (2d) 235; et 2000 CLLC 220-041, le Conseil a affirmé que, contrairement à la pratique acceptée dans d'autres provinces, les parties ne peuvent de leur propre chef modifier la portée de l'unité habile à négocier une fois que le Conseil a déterminé celle-ci:

[19] Les requérants soutiennent que les parties à une relation de négociation peuvent de leur propre chef modifier la portée d'une unité de négociation. Quoique cette pratique soit en usage dans certaines provinces, elle n'est pas admise à l'échelle fédérale en raison de notre politique régissant la détermination des unités habiles à négocier.

[20] Le Conseil a toujours statué qu'il est seul habilité à déterminer les unités habiles à négocier. Le sous-alinéa 16p)(v) ainsi que les articles 18.1, 27 et 28 du *Code* confèrent au Conseil le pouvoir exclusif de déterminer l'unité habile à négocier. Le Conseil peut élargir ou restreindre l'unité proposée, mais il n'appartient pas aux parties de modifier, par le truchement de conventions collectives, la taille et la portée de l'unité que le Conseil a jugée habile à négocier. Par conséquent, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des provinces, une fois que le Conseil détermine l'unité habile à négocier, les parties ne peuvent, par la négociation, modifier les limites de celle-ci pour en exclure des personnes pour lesquelles le syndicat est reconnu comme agent négociateur exclusif ...

...

[23] Bref, le Conseil se considère comme le surveillant du caractère représentatif de l'unité de négociation et accorde beaucoup d'importance à son rôle de protecteur de l'intérêt public au moment de la détermination de l'unité habile à négocier ...

[24] Par conséquent, les parties ne peuvent de leur propre chef modifier les ordonnances rendues par le Conseil, pas plus qu'elles ne peuvent lier le Conseil dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la détermination des unités habiles à négocier.

(pages 6-8; 239-241; et 143,364-143-365)

[34] La compétence exclusive du Conseil en ce qui concerne la portée des unités habiles à négocier collectivement a été réitérée plus récemment dans *U.S. Airways Inc. et autre*, [2001] CCRI n° 149; et 82 CLRBR (2d) 182 (décision confirmée par la Cour d'appel fédérale en révision judiciaire dans l'affaire *Piedmont Airlines Inc. v. United Steelworkers of America, Transportation Communications Amalgamated Local 1976 et al.* (2003), 303 N.R. 40). Il fallait déterminer si la convention collective applicable qui avait limité la portée du certificat de

For the purposes of section 44 of the *Code*, the Board treated the “business” sold as that described in the certification order rather than the scope clause of the collective agreement. The Board determined the bargaining rights attached to the sale solely on the basis of its certification order and was unwilling to allow these rights to be narrowed by the parties’ subsequent agreement, stating:

[53] The Board has consistently held that the authority to determine the scope of appropriate bargaining units rests exclusively within its jurisdiction and, as such, it will not be bound by parties’ agreements that vary the unit, be it through collective bargaining or otherwise...

(pages 18; and 198)

[35] As the foregoing discussion of the Board’s jurisprudence demonstrates, the Board places considerable importance on the content of its certification orders. Changing the composition of a bargaining unit covered by the order by means of an amendment is a serious matter. Similarly, when faced with an argument of abandonment, the rescinding of a certification order is something the Board would only consider in compelling circumstances.

1 - Application of the Doctrine of Abandonment

[36] In some earlier decisions of the CLRB, the doctrine of abandonment of bargaining rights was examined. In *Whitehorse Hotels Limited* (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; and 77 CLLC 16,080 (CLRB no. 84), the CLRB considered a review application filed by a union asking that a certification order issued in 1953 be updated to recognize the merger of the incumbent bargaining agent with the applicant union. The Board found the bargaining rights granted to the incumbent bargaining agent had not been used for 15 years and exercised its discretion under what is now section 18 of the *Code* to cancel the certification. After discussing the continuous nature of a certification order and the fact that a certification order **normally continues to operate until such time as it is revoked**, the Board stated that in certain

négociation était pertinente au moment de trancher s’il y avait eu ou non vente d’entreprise. Aux fins de l’article 44 du *Code*, le Conseil a considéré l’«entreprise» vendue comme celle décrite dans l’ordonnance d’accréditation plutôt que comme celle décrite dans la clause portant sur le champ d’application figurant dans la convention collective. Le Conseil a déterminé les droits de négociation liés à la vente en se fondant uniquement sur l’ordonnance d’accréditation et il n’était pas prêt à permettre qu’une entente ultérieure des parties réduise ces droits. Il a déclaré ce qui suit:

[53] Le Conseil a statué de façon constante qu’il était le seul habilité à définir le champ d’application des unités habiles à négocier collectivement et que, à ce titre, il n’était pas lié par les ententes intervenues entre les parties, dans le cadre de la négociation collective ou autrement, et ayant pour but de modifier cette unité ...

(pages 18; et 198)

[35] Comme le montre la discussion précédente sur sa compétence, le Conseil accorde une importance considérable au contenu de ses ordonnances d’accréditation. Tout changement de la composition d’une unité de négociation visée par l’ordonnance au moyen d’une modification doit être examiné très sérieusement. De même, lorsqu’il est saisi d’une demande de révocation au motif qu’il y a eu renonciation aux droits de négociation, le Conseil n’accepte d’envisager la révocation de l’ordonnance d’accréditation que lorsque les circonstances l’exigent.

1 - Application de la doctrine de renonciation aux droits de négociation

[36] La doctrine de la renonciation aux droits de négociation a été examinée dans certaines décisions antérieures du CCRT. Dans l’affaire *Whitehorse Hotels Limited* (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; et 77 CLLC 16,080 (CCRT n° 84), le CCRT a étudié la demande de révision déposée par un syndicat qui voulait qu’une ordonnance d’accréditation rendue en 1953 soit mise à jour pour tenir compte de la fusion de l’agent négociateur attitré et du syndicat requérant. Le Conseil a conclu que les droits de négociation accordés à l’agent négociateur attitré n’avaient pas été utilisés depuis plus de quinze ans et a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu de ce qui est maintenant l’article 18 du *Code* pour révoquer l’accréditation. Après avoir discuté de la nature continue d’une ordonnance d’accréditation et du fait qu’une telle

circumstances bargaining rights may lapse without any official record of them having done so:

Because collective bargaining is an adversary process, it is quite possible that the “**fortunes**” of a bargaining agent will fluctuate from time to time. The negotiation or renegotiation of a collective agreement may take time. Accordingly, one should always be extremely wary to infer from a failure to conclude a collective agreement or from a failure to do so promptly, that the bargaining rights vested in a bargaining agent have been abandoned or have otherwise lapsed. However, to fail to recognize that, in some situations at least, bargaining rights may lapse as a result of their being abandoned or unused for long periods of time could amount to a denial of the “**freedom of association and free collective bargaining**” which the *Canada Labour Code* was designed to protect and promote. The fact that a trade union was certified as bargaining agent for a unit some ten or twenty years ago because the Canada Labour Relations Board then found that a majority of the employees in the unit wished to be represented in collective bargaining by that trade union should not necessarily bind the persons employed in the bargaining unit today if it can be ascertained, as is the case here, that the bargaining agent has not in fact represented the employees for more than ten years and that the employees are totally unaware of the bargaining agent’s claim to represent them.

... In view of the circumstances of this case, however, the Board finds that it would be incompatible with the policies of the *Code* to revive a certification order long dead by amending and up-dating it and to place the onus on the employees in the unit to disavow the applicant, in the event they no longer wish to be represented by it in collective bargaining with their employer. Since the applicant does not contend and has not attempted to prove to the Board that it enjoys the support of a majority of the employees in the unit, it is only fair for the Board to infer that such support does not now exist. Should the situation change and should a majority of the employees in the unit wish the applicant to represent them in collective bargaining with their employer, nothing precludes the applicant from filing an application for certification with the Board so as to become the certified bargaining agent for this unit.

(pages 413-414; and 479-480; and 422-423)

[37] In *British Columbia Telephone Company* (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; and 77 CLLC 16,108 (CLRBR no. 99), the CLRBR was dealing with an application for certification for a group of supervisory employees where an intervening union filed an application for review claiming that many of the classifications sought were already covered by its own bargaining certificate. The Board pointed out that the

ordonnance **continue normalement à s’appliquer jusqu’à ce qu’elle soit révoquée**, le Conseil a déclaré que, dans certaines circonstances, les droits de négociation finissent par devenir périmés sans que cela ne paraisse dans aucun registre public:

Parce que la négociation collective est un processus où deux parties s’affrontent, il est bien possible que les «**réussites**» d’un agent négociateur fluctuent de temps à autre. La négociation ou le renouvellement d’une convention collective peut durer longtemps. En conséquence, il faudrait toujours se garder de supposer, devant l’impossibilité de conclure une convention collective ou de la conclure rapidement, qu’un agent négociateur a renoncé à ses droits de négociation ou que ces mêmes droits ont cessé d’exister. Toutefois, ne pas reconnaître, au moins dans certains cas, que les droits de négociation peuvent devenir périmés, soit parce que l’agent négociateur y a renoncé, soit parce qu’il ne s’en est pas prévalu pendant longtemps pourrait constituer une négation de «**la liberté syndicale et de la pratique des libres négociations collectives**» que le *Code canadien du travail* est censé protéger et promouvoir. Le fait que le syndicat ait été accrédité comme agent négociateur à l’égard d’une unité il y a quelque dix ou vingt ans parce que le Conseil canadien des relations ouvrières a jugé à ce moment-là que la majorité des employés membres de l’unité désirait être représentée aux négociations collectives par ce syndicat ne devrait pas lier aujourd’hui les employés qui sont membres de l’unité de négociation s’il peut être prouvé, comme dans le cas présent, que l’agent négociateur n’a effectivement pas représenté les employés depuis plus de dix ans et que ces derniers ignorent totalement qu’il prétend les représenter.

... En raison des circonstances de la présente affaire toutefois, le Conseil estime qu’il ne serait pas conforme aux dispositions du *Code* de remettre en vigueur une ordonnance d’accréditation qui a cessé d’exister depuis longtemps en la modifiant et en la mettant à jour, et en mettant les employés membres de l’unité de négociation dans l’obligation de désavouer le requérant s’ils ne désirent plus être représentés par lui dans les négociations collectives avec leur employeur. Puisque le requérant ne prétend pas et n’a pas prouvé au Conseil qu’il a l’appui de la majorité des employés membres de l’unité, il est tout simplement juste de la part du Conseil de conclure qu’il n’a pas cet appui actuellement. Si la situation changeait et que la majorité des membres de l’unité désirait que le requérant la représente dans les négociations collectives avec l’employeur, rien n’empêcherait ledit requérant de présenter une requête en accréditation au Conseil afin de devenir l’agent négociateur accrédité à l’égard de cette unité.

(pages 413-414; 479-480; et 422-423)

[37] Dans *British Columbia Telephone Company* (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; et 77 CLLC 16,108 (CCRT n° 99), le CCRT devait traiter une demande d’accréditation pour un groupe d’employés superviseurs tandis qu’un syndicat intervenant présentait une demande de révision alléguant qu’un grand nombre des classifications recherchées étaient déjà visées par son propre certificat

intervening union's 1949 certificate, unlike the standard "enumerated" certificates issued by its predecessor, described the bargaining unit in general or "all-employee" universal terms. Of significance is the Board's explanation of the legislative change in its review powers under what is now section 18 of the *Code* in contrast to its predecessor's policy to require a union applying for either certification or review to demonstrate majority membership support. As the employees in question had never been covered by the intervening union's collective agreement, the Board decided it should not use its review powers to allow a union to reclaim bargaining rights for employees for whom it failed to exercise these rights over a long period of time without regard to the wishes of the employees affected:

... In the name of preserving the effectiveness and continuing validity of a certification order issued by it, the Board will not use the discretion vested in it by section 119 [now section 18] of the *Code* to rescue a trade union from "poor deals" made at the bargaining table, particularly when a union later seeks to invoke bargaining rights against the very employees which it has abandoned or ignored over a long period of time. Although a certification order issued pursuant to the provisions of the *Code* normally continues to have full force and effect until such time as it is revoked whether expressly pursuant to section 138(1) [now section 39(1)] or implicitly pursuant to section 136(1)(b) [now section 36(1)(b)] of the *Code*, the bargaining rights which it confers may lapse as a result of the failure of the bargaining agent to exercise them over a long period of time [*Hotel, Restaurant and Culinary Employees and Bartenders Union, Local 40 (formerly Beverage Dispensers and Culinary Workers Union, Local 835) v. Whitehorse Hotels Limited*, March 28, 1977, 77 CLLC 16,080]. Whether or not a trade union can be allowed to invoke its own dereliction as regards the employees affected by it, it should not be able to invoke it against those very employees or against the employer who is entitled to rely on the agreement reached with the union and implemented over a period of time.

Therefore, a certified bargaining agent who has, over the years, voluntarily relinquished its bargaining rights with regard to some employees who were originally included in the bargaining unit for which it was certified should be in no better position than a trade union which has done so inadvertently or one which has entirely failed to exercise its bargaining rights over a long period of time. In such a situation, if the certified bargaining agent wishes to obtain anew the bargaining rights which it has relinquished, it is entirely normal and appropriate that the Board should take into account in reaching its decision the wishes of the employees affected, as if a new application for certification were involved.

(pages 524; 418; and 667; emphasis added)

d'accréditation. Le Conseil a souligné que le certificat de 1949 du syndicat intervenant, contrairement aux certificats normalisés «énumératifs» délivrés par son prédécesseur, décrivait l'unité de négociation de façon générale ou au moyen des termes globaux «tous les employés». L'explication que donne le Conseil du changement législatif concernant ses pouvoirs de réexamen en vertu de ce qui est à présent l'article 18 du *Code* est d'importance en comparaison avec la politique de son prédécesseur qui exigeait que tout syndicat qui présentait une demande d'accréditation ou de révision démontre qu'il avait l'appui de la majorité de ses membres. Comme les employés en question n'avaient jamais été visés par la convention collective du syndicat intervenant, le Conseil a décidé qu'il ne devait pas utiliser ses pouvoirs de réexamen pour permettre à un syndicat de récupérer des droits de négociation concernant des employés à l'égard desquels il y avait longtemps qu'il avait cessé de les exercer sans tenir compte des désirs des employés concernés:

... Afin de conserver à une ordonnance d'accréditation force et validité, le Conseil n'exercera pas les pouvoirs discrétionnaires que lui confère l'article 119 [maintenant l'article 18] du *Code* pour réchapper un syndicat des «gaffes» qu'il a commises à la table de négociation, surtout lorsque le syndicat essaie par la suite d'invoquer ses droits à l'encontre des employés mêmes qu'il a abandonnés ou dont il ne s'est pas occupé pendant longtemps. Bien qu'une ordonnance d'accréditation donnée en vertu du *Code* reste généralement en vigueur et exécutoire jusqu'à ce qu'elle soit révoquée explicitement en vertu de l'article 138(1) [maintenant le paragraphe 39(1)] ou implicitement en vertu de l'article 136(1)(b) [maintenant l'alinéa 36(1)(b)] du *Code*, les droits conférés par cette ordonnance peuvent tomber en déchéance si l'agent négociateur omet de les exercer pendant longtemps. [*Hotel Restaurant and Culinary Employees and Bartenders Union, section locale 40 (auparavant Beverage Dispensers and Culinary Workers Union, section locale 835) c. Whitehorse Hotels Limited*, le 28 mars 1977, 77 CLLC 16,080.] Un syndicat ne devrait pas pouvoir invoquer son défaut de représenter certains employés contre ces employés eux-mêmes ou contre l'employeur qui est en droit de se fier à la convention signée avec le syndicat et exécutée depuis un certain temps.

Par conséquent, un agent négociateur accrédité qui a, avec les années, volontairement abandonné son droit de négocier à l'égard de certains employés qui à l'origine faisaient partie de l'unité de négociation à l'égard de laquelle il avait été accrédité, devrait être traité de la même façon qu'un syndicat qui aurait agi ainsi par inadvertance ou qui aurait entièrement omis d'exercer ses droits pendant longtemps. Dans un tel cas, si l'agent négociateur accrédité veut obtenir à nouveau le droit de négocier qu'il a abandonné, il n'est que normal et approprié que le Conseil tienne compte de la volonté des employés visés, comme s'il était saisi d'une nouvelle requête en accréditation.

(pages 524; 418; et 667; c'est nous qui soulignons)

[38] When considering *British Columbia Telephone Company, supra*, it is important however not to overlook the fact the Board also concluded the evidence did not support the intervening union's claim that its 1949 certificate was intended to cover the employees in question:

Unfortunately for the intervenor and despite all that it has done over the last ten years, the Board can only find that, since 1949, a fact situation has been created, with at least the tacit assent of the union, which we cannot now remedy. It is neither possible nor desirable for the Board to attempt to use the discretion given to it by section 119 [section 18] of the *Code* to attempt to restore the scope of the bargaining unit which the intervenor was certified to represent in 1949, thereby ignoring the changes that have since taken place in the Telecommunications industry and in the operations of this particular employer over a period of more than 25 years. **In any event, the evidence does not support the contention of the intervenor that the additional classifications which it wishes to include in its unit would have been included in the 1949 bargaining unit, had they existed at the time. The evidence simply does not permit us to interpret the Certification Order issued by the Board in 1949 in this manner.**

(pages 529; 422-423; and 671; emphasis added)

[39] Another passage taken from the same decision is useful to our analysis and places the two earlier CLRB cases (*Whitehorse Hotels Limited, supra*, and *British Columbia Telephone Company, supra*) in context:

... However general the language used by the Board in a certification order, the parties may by their behaviour demonstrate that they understand the bargaining unit to be smaller than the one apparently originally determined. A typical example of this might be a situation where a union is certified as bargaining agent for a unit comprising “**all employees**” but where, over the years, the parties clearly show by their behaviour that they consider the sales staff or the office employees to be excluded from the unit. In such a case, little more can be done but to give effect to the “**new**” description of the bargaining unit, as evidenced by the behaviour of the parties over a long period of time. Thereafter, should the trade union wish to acquire bargaining rights for the “**forgotten employees**”, it will be required to proceed by way of application as if, in fact and in law, it had never had any right to represent these employees.

(pages 522; 416-417; and 666)

[40] Both of these earlier CLRB cases occurred at a time when the Board, in some circumstances, allowed the parties to amend the scope of the certified unit on their own. Prior to the 1973 enactment of the *Code* and the Board's 1979 extensive exposition to its intention to police existing bargaining units (see *Teleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; and 80

[38] À l'examen de l'affaire *British Columbia Telephone Company*, précitée, il est important toutefois de ne pas négliger le fait que le Conseil a également conclu que la preuve n'a pas établi que le syndicat intervenant avait raison de prétendre que les employés en l'instance faisaient partie de l'unité de négociation décrite en 1949:

Malheureusement pour l'intervenante et malgré tout ce qu'elle a fait au cours des dix dernières années, le Conseil ne peut que constater que, depuis 1949, une situation s'est en fait créée, avec au moins l'accord tacite du syndicat, et que le Conseil ne peut maintenant redresser. Il n'est pas possible ni souhaitable que le Conseil se serve des pouvoirs discrétionnaires que lui confère l'article 119 du *Code* [maintenant l'article 18] pour essayer de rétablir l'unité de négociation à l'égard de laquelle l'intervenante avait été accréditée en 1949, sans tenir compte des changements qui sont survenus depuis 25 ans dans le secteur des télécommunications et dans les activités de l'employeur en question. **De toute façon, rien ne prouve que l'intervenante a raison de prétendre que les postes additionnels qu'elle veut inclure dans son unité auraient fait partie de l'unité de négociation déterminée en 1949. La preuve ne nous permet tout simplement pas d'interpréter de cette façon l'ordonnance d'accréditation rendue par le Conseil en 1949 à l'égard de l'intervenante.**

(pages 529; 422-423; et 671; c'est nous qui soulignons)

[39] Un autre passage tiré de la même décision est aussi utile pour notre analyse et place en contexte les deux décisions du CCRT précitées (*Whitehorse Hotels Limited* et *British Columbia Telephone Company*):

... Quel que soit le caractère général du libellé employé par le Conseil dans une ordonnance d'accréditation, les parties peuvent démontrer par leur comportement qu'elles jugent l'unité de négociation plus restreinte que celle qui semblait avoir été déterminée à l'origine. Par exemple, un syndicat peut être accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité comprenant «**tous les employés**»; toutefois, avec des années, les parties peuvent indiquer clairement par leur conduite qu'elles considèrent que les employés préposés à la vente et au travail de bureau ne font pas partie de l'unité. Dans un tel cas, il ne reste plus qu'à reconnaître la «**nouvelle**» description de l'unité de négociation manifestement acceptée par les parties depuis bien des années. Par la suite, si le syndicat veut être accrédité à l'égard des «**employés oubliés**», il est tenu de déposer une requête comme si, en fait et en droit, il n'avait jamais eu le droit de les représenter.

(pages 522; 416-417; et 666)

[40] Ces deux décisions antérieures du CCRT ont été rendues à une époque où le Conseil, dans certaines circonstances, autorisait les parties à modifier de leur propre chef la portée de l'unité habile à négocier. Avant la promulgation du *Code* en 1973 et la nette affirmation en 1979 par le Conseil de son intention de procéder à l'analyse des unités de négociation existantes (voir

CLLC 16,025 (partial report) (CLRB no. 198), the Board appears to have adopted the prevailing view of its provincial counterparts that the effect of the certification order lapsed once a collective agreement was concluded. Then, the scope clause in a collective agreement trumped the description contained in the certification order and applications for review of the bargaining certificate were treated as representational questions to be processed in the same manner as applications for certification. Since *Teleglobe Canada, supra*, the Board has consistently applied a policy recognizing the principle of the permanence of bargaining rights embodied in the *Code* and the Board's continuing and exclusive jurisdiction over its certification orders.

[41] Some six years after *Teleglobe Canada, supra*, the Board did consider the effect of this policy in relation to the abandonment of bargaining rights doctrine in *Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180; and 9 CLRBR (NS) 218 (CLRB no. 498) (decision upheld by the Federal Court of Appeal in *General Teamsters Local Union No. 362 v. Canada Labour Relations Board* (1986), 67 N.R. 390). This later case involved an employer's referral under what is now section 65 of the *Code*, where one union claimed there had been abandonment in its favour by another that held a Board certification. The Board rejected the argument that the scope clause in the collective agreement had superseded the bargaining rights granted by the Board's certificate:

The conclusion Mr. McGown draws from all of this is that there is nothing invalid in a collective agreement diverging from a certificate. On the particular facts of this case Mr. McGown submits that, even if the CBRT certificate covers the work in question, the CBRT abandoned it so that there is no impediment to the application of the Teamsters agreement.

What did Chief Justice Laskin mean by a certificate being spent? If the collective agreement is coextensive with the certificate, then for practical purposes it is spent in the sense that it has no independent effect. A certificate, like a collective agreement, does not cover employees on the basis of their personal identity. If the collective agreement is expanded over the certified unit, through voluntary recognition, to include jobs not covered in any certificate, the collective agreement in effect supersedes the certificate. There is nothing in the *Code* which impedes this, (*EPA, supra*, pages 90; and 576). In the context

Téleglobe Canada (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; et 80 CLLC 16,025 (rapport partiel) (CCRT n° 198), le Conseil semblait avoir adopté le point de vue dominant chez ses homologues provinciaux à savoir qu'une ordonnance d'accréditation devient périmée dès qu'une convention collective est conclue. Par la suite, la clause sur la portée d'une unité habile à négocier figurant dans une convention collective a supplanté la description incluse dans l'ordonnance d'accréditation et les demandes de révision des certificats d'accréditation ont été considérées comme des questions de représentation à traiter de la même manière que les demandes d'accréditation. Depuis *Téleglobe Canada*, précitée, le Conseil a appliqué de façon constante une politique qui reconnaît le principe de la permanence des droits de négociation prévus dans le *Code* et la compétence exclusive et continue du Conseil en ce qui concerne les ordonnances d'accréditation.

[41] Environ six ans après la décision rendue dans *Téleglobe Canada*, précitée, le Conseil dans *Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180; et 9 CLRBR (NS) 218 (CCRT n° 498) (décision confirmée par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *General Teamsters Local Union No. 362 v. Canada Labour Relations Board* (1986), 67 N.R. 390), a examiné l'incidence de cette politique sur la renonciation aux droits de négociation. Cette affaire concernait un renvoi au Conseil par l'employeur, en vertu de ce qui est maintenant l'article 65 du *Code*, dans le cadre duquel un syndicat a soutenu qu'un autre qui détenait une accréditation du Conseil avait renoncé à ses droits de négociation en sa faveur. Le Conseil a rejeté l'argument que la clause sur le champ d'application de l'unité habile à négocier figurant dans la convention collective l'emportait sur les droits de négociation accordés par le certificat délivré par le Conseil:

Ce que conclut M^e McGown de ce passage est que le fait qu'il y ait des différences entre une convention collective et un certificat n'invalide pas la convention. En ce qui concerne la présente espèce, M^e McGown prétend que, même si le certificat de la FCCET régit les travaux en question, la FCCET y a renoncé de sorte que rien n'empêche l'application de la convention de la Fraternité des camionneurs.

Que veut dire le juge en chef Laskin par «l'accréditation perd son objet»? Si la convention collective a le même champ d'application que le certificat, alors le certificat perd son objet en ce sens qu'il n'a pas d'effet indépendant. Un certificat, comme une convention collective, ne régit pas des employés en fonction de leur identité personnelle. Si la convention collective va au-delà de l'unité accréditée pour inclure, par reconnaissance volontaire, des emplois qui ne sont visés par aucun certificat, elle prévaut en effet sur le certificat. Rien dans le *Code* n'y fait obstacle (*EPA, supra*, pages 90; et 576). Dans

of *Terra Nova Motor Inn Ltd.*, *supra*, the Chief Justice was not confronted with special complications that could arise if a union and employer underbargain the certificate or if a union and employer attempt to overbargain that union's certificate into the area of another union's certificate.

This Board has made clear its position and policy that its certificates have a continuing effect (*Teleglobe Canada*, *supra*, at pages 304; and 115)...

(pages 212; and 250)

[42] Furthermore, the Board refused to exercise its discretion under what is now section 18 of the *Code* in response to the abandonment argument, confirming the Board's policy of its continuing authority over its bargaining certificates:

Where then does abandonment fit in? Although the *Code* does not expressly deal with abandonment, the Board has used section 119 [section 18] in circumstances of abandonment to amend the certificate so that it conforms to the reality of the situation; see *British Columbia Telephone Company* (206), *supra*; and (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; and 77 CLLC 16,108 (CLRB no. 99); and *Whitehorse Hotels Limited* (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; and 77 CLLC 16,080 (CLRB no. 84). (In the latter case the abandonment was complete and the Board rescinded the order.) Such an amendment under section 119 [section 18] removes the impediment under 136(1)(a) [36(1)(a)] for another union to represent employees in the original unit who are now not included. This Board, however, has been careful in the use it makes of section 119 [section 18] in response to abandonment. We certainly would not do so if both the employer and the union had assumed that, and acted on the assumption that, there had been no abandonment. If it can be assumed that the jobs in question in this case fall within the CBRT certified unit, we would not be prepared to use section 119 [section 18] in response to Mr. McGown's abandonment argument.

(*Northern-Loram Joint Venture*, *supra*, pages 213; and 250-251)

2 - Employer's Application under Section 18 of the Code

[43] Again in 1987, despite recognizing it could do so under the broad powers conferred on the Board by what is now section 18 of the *Code*, the Board rejected for a second time the employer's application seeking to cancel the certification held for a bank branch that had been closed (see *National Bank of Canada, Senneterre, Quebec branch* (1987), 68 di 140; 17 CLRBR (NS) 375; and 87 CLLC 16,041 (CLRB no. 609); decision upheld by the Federal Court of Appeal in *National Bank of Canada v. Retail Clerks Union, Local 508 of*

Terra Nova Motor Inn Ltd., *supra*, le juge en chef n'avait pas à se prononcer sur le cas particulier d'une négociation, entre le syndicat et l'employeur, moins étendue que celle autorisée par le certificat du syndicat, ou sur le cas d'une négociation débordant sur le certificat d'un autre syndicat.

Le présent Conseil a clairement établi que les certificats qu'il délivre ont un effet continu (*Téleglobe Canada*, *supra*, aux pages 304; et 115)...

(pages 212; et 250)

[42] De plus, le Conseil a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de ce qui est à présent l'article 18 du *Code* en réponse à l'argument de la renonciation, confirmant sa politique voulant qu'il conserve toujours le droit de regard sur les certificats d'accréditation:

Qu'en est-il de la renonciation? Bien que le *Code* ne parle pas explicitement de la renonciation, le Conseil a déjà utilisé l'article 119 [article 18] dans des cas de renonciation, en vue de modifier le certificat pour le rendre conforme à la réalité; voir *British Columbia Telephone Company* (206), *supra*; *British Columbia Telephone Company* (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; et 77 CLLC 16,108 (CCRT n° 99); et *Whitehorse Hotels Limited* (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; et 77 CLLC 16,080 (CCRT n° 84), où la renonciation était totale, et le Conseil avait annulé l'ordonnance. Un tel amendement effectué en vertu de l'article 119 [article 18] supprime l'obstacle de l'alinéa 136(1)a) [36(1)a)], et un autre syndicat pourrait ainsi représenter les employés de l'unité originale qui, en raison de la renonciation, ne sont pas inclus. Le présent Conseil fait cependant un usage circonspect de l'article 119 [article 18] en matière de renonciation. Il ne l'utilisera certes pas si l'employeur et le syndicat considèrent qu'il n'y a pas eu renonciation et agissent comme s'il n'y en avait pas eu. Si l'on peut présumer que les emplois considérés dans la présente instance font partie de l'unité accréditée de la FCCET, le Conseil ne se prévaudrait pas de l'article 119 [article 18] en réponse à l'argument de la renonciation mis de l'avant par M^e McGown.

(*Northern-Loram Joint Venture*, précitée, pages 213; et 250-251)

2 - Demande de l'employeur en vertu de l'article 18 du Code

[43] Encore une fois en 1987, bien qu'il ait reconnu qu'il était habilité à accepter la demande en vertu des vastes pouvoirs qui lui sont conférés par ce qui est maintenant l'article 18 du *Code*, le Conseil a rejeté pour la deuxième fois la demande de l'employeur d'annuler le certificat d'accréditation détenu à l'égard de la succursale d'une banque qui avait été fermée (voir *Banque Nationale du Canada, succursale de Senneterre (Québec)* (1987), 68 di 140; 17 CLRBR (NS) 375; et 87 CLLC 16,041 (CCRT n° 609); décision

the United Food and Commercial Workers International Union, no. A-104-87, October 16, 1987). The Federal Court of Appeal had ordered reconsideration of the Board's initial dismissal of the employer's application, directing the Board to exercise its discretion to review its certification order under what is now section 18 of the *Code*, whether a certification order should be rescinded in light of a branch closure. In its subsequent reconsideration, the Board decided to restrict its discretion to terminate bargaining rights to situations where a majority of employees in the unit expressly indicate their desire to do so or in cases of fraud:

The concern for preserving collective bargaining rights derives from the basic objective that Parliament pursued and set out in the preamble to the *Code*: i.e. to promote access to free collective bargaining.

This being the case, relief through cancellation of a certification, a remedy that the Federal Court has decided is open to an employer, under section 119 [section 18], must be considered a departure from the general spirit of the *Code* which advocates the permanence of bargaining rights. **It is also a departure from the letter of the *Code* which excludes the employer from the revocation procedure in all but cases of fraud.**

We would not be exercising our discretion in a manner consistent with the objects of the *Code* if we cancelled a certification in a situation where this revocation was not the result of the free expression of the wishes of the majority of the employees in the unit covered by this certificate. Apart from cases of fraud, Parliament appears to have made certification and decertification subject to a single basic condition - the wishes of the employees in the unit concerned. If there are no employees in the unit and hence where a determination as to whether a union possesses the required representative character must be put on hold, the principle of the permanence of bargaining rights embodied in the *Code* should prevail.

The question is not merely of academic interest, because an employer who has closed its business may very well resume its activities or transfer them. To approve the cancellation of a certification because of a hiatus in the operations of the certified unit might therefore allow an employer to rid itself of the bargaining rights that attach to its business. It is precisely this manoeuvre that Parliament prohibited by enacting section 144 [section 44] of the *Code*.

Since the certification attaches to the business, unless the employees decide to terminate it, its fate is tied to that of the business. Should the operations of the business be interrupted, as the result of a disaster or at the initiative of those who run it,

confirmée par la Cour d'appel fédérale dans *Banque Nationale du Canada c. Union des employés de commerce, section locale 508 du syndicat International des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce*, dossier no. A-104-87, 16 octobre 1987). La Cour d'appel fédérale a ordonné au Conseil de réexaminer son rejet initial de la demande de l'employeur et d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour réexaminer l'ordonnance d'accréditation conformément à ce qui est maintenant l'article 18 du *Code* pour déterminer si une ordonnance d'accréditation devrait être annulée en cas de fermeture d'une succursale. Dans le cadre de son réexamen, le Conseil a décidé qu'il n'exercerait son pouvoir discrétionnaire d'annuler les droits de négociation que dans les situations où cette révocation serait issue du libre choix de la majorité des employés de l'unité visée ou en cas de fraude:

Le souci de préserver les droits de négociation collective découle de l'objectif fondamental poursuivi par le législateur et qu'il a énoncé dans son préambule: favoriser l'accès à la pratique des libres négociations collectives.

Cela étant, le recours en annulation d'une accréditation que la Cour fédérale a jugé ouvert à un employeur, en vertu de l'article 119 doit être considéré comme dérogatoire à l'esprit général du *Code* qui préconise la permanence des droits de négociation. **Il est aussi dérogatoire à la lettre du *Code* qui n'ouvre la révocation à l'employeur qu'au cas de fraude.**

Nous n'exercerions pas notre discrétion de façon conforme aux objectifs du *Code* en annulant une accréditation dans une situation où cette révocation ne serait pas issue du libre choix de la majorité des employés de l'unité visée par ce certificat. Sauf les cas de fraude, il apparaît que le législateur n'a soumis la naissance et la mort de l'accréditation qu'à une seule et fondamentale condition: le désir des employés de l'unité en question. En l'absence d'employés dans l'unité, et par conséquent, dans une situation où la représentativité d'un syndicat est suspendue, faute de pouvoir être mesurée, le principe de la permanence des droits de négociation véhiculé par le *Code* devrait prévaloir.

La question ne suscite pas qu'un intérêt théorique, un employeur ayant fermé son entreprise peut très bien reprendre ses activités ou les transférer. Autoriser l'annulation d'une accréditation pour cause d'interruption des opérations de l'unité accréditée pourrait donc permettre à un employeur de débarrasser son entreprise des droits de négociation qui la grèvent. Or, c'est précisément ce procédé que le législateur a banni en édictant l'article 144 [article 44] du *Code*.

L'accréditation étant rattachée à l'entreprise, en l'absence de volonté contraire des employés, elle doit en suivre le destin; en cas d'arrêt des opérations, à la suite d'un sinistre ou à l'initiative de ses dirigeants, l'accréditation sommeillera avec

the certification, like the business, will remain dormant until normal activities resume. What harm is there in this?

(pages 152-153; 387-388; and 14,319; emphasis added)

[44] This case emphasized that the provisions of the *Code* reveal Parliament, in the pursuit of its ultimate goal of promoting free collective bargaining (as set out in the preamble to the *Code*), chose to limit in particular the employer's role in the certification process, and hence in the decertification process. Although the case did not directly address the issue of abandonment, it is relevant in that it deals with the Board's discretion to cancel a certification order at the employer's request. The Board decided the cancellation of a certification order that was not the result of the free expression of the wishes of the majority of the employees in the unit covered by the certificate would be a departure from the spirit of the *Code* where fraud was not an issue:

Consequently, the fact remains that, with the exception of fraud (section 139) [section 40], an employer whom the legislator has denied any standing to seek revocation of certification on the ground that a certified union has lost its representative character, cannot obtain by way of section 119 [section 18] what the *Code* does not expressly allow it to request in revocation matters. ...

(*National Bank of Canada, Senneterre, Quebec branch, supra*, pages 147; 382; and 14,316)

[45] In *Oceanex (1997) Inc., supra*, the decision relied upon by PCL Northern, the Board reviewed the CLRB's decisions regarding the doctrine of abandonment. In that decision, the Board was considering a partial abandonment of a certification in the context of a subsequent application for certification. The employees the applicant sought to represent were already included under a bargaining certificate of another union that had not actively bargained for those employees for over 20 years. The Board reviewed the decisions in *Whitehorse Hotels Limited, supra*; *British Columbia Telephone Company, supra*; *Northern-Loram Joint Venture, supra*, as well as the decision of *Robert Matthews et al., supra*, and stated:

[32] These precedents suggest that bargaining rights **may** be abandoned through disuse. However, the issue of **partial abandonment has only peripherally been considered by the**

l'entreprise jusqu'à ce que les activités normales reprennent. Où est le préjudice?

(pages 152-153; 387-388; et 14,319; c'est nous qui soulignons)

[44] Cette affaire soulignait qu'il ressort des dispositions du *Code* que le législateur fédéral, dans le cadre de la poursuite de son objectif ultime de favoriser la libre négociation collective (tel qu'il est énoncé dans le préambule du *Code*), a choisi de limiter singulièrement le rôle de l'employeur dans le processus d'accréditation et, corollairement, dans celui de la révocation de l'accréditation. Bien que cette instance ne traite pas directement de la renonciation, elle est néanmoins pertinente parce qu'elle traite du pouvoir discrétionnaire du Conseil en ce qui concerne la révocation d'une ordonnance d'accréditation à la demande de l'employeur. Le Conseil a conclu que la révocation d'une ordonnance d'accréditation qui n'était pas le résultat de la libre expression du désir de la majorité des employés compris dans l'unité de négociation visée par le certificat devait être considérée comme dérogoire à l'esprit général du *Code*, sauf en cas de fraude:

En conséquence, il demeure vrai d'affirmer que, hormis la fraude (article 139) [article 40], l'employeur auquel le législateur a dénié tout intérêt pour demander la révocation d'une accréditation, en raison de la perte du caractère représentatif d'un syndicat accrédité, ne peut obtenir par le biais de l'article 119 [article 18] ce que le *Code* ne lui a pas expressément permis de demander au chapitre de la révocation...

(*Banque Nationale du Canada, succursale de Senneterre (Québec)*, précitée, pages 147; 382; et 14,316)

[45] Dans *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, la décision sur laquelle s'appuie PCL Northern, le Conseil a examiné les décisions du CCRT se rapportant à la doctrine de la renonciation. Dans cette décision, le Conseil se penchait sur la question de la renonciation partielle dans le contexte d'une demande ultérieure d'accréditation. Les employés que le requérant voulait représenter étaient déjà visés par le certificat d'accréditation d'un autre syndicat qui, depuis plus de vingt ans, ne négociait plus activement pour lesdits employés. Le Conseil a examiné les décisions rendues dans les affaires *Whitehorse Hotels Limited*, *British Columbia Telephone Company*, et *Northern-Loram Joint Venture*, précitées, ainsi que dans l'affaire *Robert Matthews et autres*, précitée, et a déclaré ceci:

[32] Ces précédents indiquent qu'il **peut** y avoir renonciation lorsque les droits de négociation ne sont pas exercés. Toutefois, le Conseil **n'a examiné que de façon accessoire la question**

Board. *Northern-Loram Joint Venture, supra*, contemplates the possibility of an amendment to the certificate that takes into account a situation where bargaining rights have been partially abandoned, but without discussing the factors that lead to an abandonment. ***Robert Matthews et al., supra*, strongly restates the Board's traditional position as the sole arbiter of the scope of the bargaining unit, a position that appears to leave little room for the possibility of a partial abandonment.**

[33] Abandonment of bargaining rights touches [*sic*] upon the structure of the original bargaining unit as certified and therefore may not be simply presumed. It comes within the purview of the Board as part of its powers over bargaining unit reviews.

...

[36] In the present instance, there are two ways of viewing the IUOE's application and its effect on the existing certificate. On the one hand, there may be said to exist a unit of employees that can be carved out from the wider-based unit on the basis that the bargaining rights have been abandoned, thereby allowing another union to raid that group. Such a view would require the Board to amend the original certificate by redefining the scope of the existing bargaining unit and certifying a new bargaining agent for the carved-out group. On the other hand, it could be said that these employees were never to be included in the bargaining unit as originally certified. The Board would then simply issue a new certificate to the IUOE.

[37] **Due to differing views on the effect of a labour board certificate, this Board's approach to abandonment must be distinguished from that taken by provinces such as Ontario and British Columbia.** In those two provinces, a certificate is spent once a collective agreement has been negotiated. Accordingly, there is no ongoing effect of these boards' orders to frustrate a partial abandonment. Furthermore, in British Columbia, there is a legislative provision for canceling a certificate if a union has abandoned its bargaining rights (section 33(11)). In Ontario, the right to terminate bargaining rights has been recognized as an implicit power of the OLRB since 1955.

(pages 13-14; and 73-74; emphasis added)

[46] Despite considering the CLRB's earlier decisions on the issue of abandonment, *Oceanex (1997) Inc., supra*, should not be viewed as a ringing endorsement for implementing the doctrine of abandonment. Neither should one lose sight of the fact that the Board restated the principle of the Board's exclusive authority to determine bargaining units:

de la renonciation partielle. L'affaire *Northern-Loram Joint Venture*, précitée, envisage la possibilité de modifier un certificat pour tenir compte d'une situation de renonciation partielle à des droits de négociation sans toutefois discuter des facteurs qui sous-tendent la renonciation. **Dans *Robert Matthews et autres, précitée*, le Conseil réitère très clairement sa position traditionnelle à savoir qu'il est seul habilité à se prononcer sur la portée de l'unité de négociation, ce qui semble exclure toute possibilité de renonciation partielle.**

[33] La renonciation concerne la structure de l'unité de négociation initialement accréditée et ne peut donc simplement être présumée. C'est une question qui relève de la compétence du Conseil dans le cadre du pouvoir d'examiner la structure de négociation qui lui est conféré.

...

[36] En l'espèce, il y a deux façons d'examiner la demande de l'IUOE et son incidence sur le certificat existant. D'une part, on pourrait affirmer qu'il existe une unité d'employés qui peut être retranchée de l'unité plus importante au motif que le syndicat a renoncé à ses droits de négociation, ce qui ouvrirait la voie au maraudage par un autre syndicat. Ce point de vue obligerait le Conseil à modifier le certificat initial en redéfinissant la portée de l'unité de négociation existante et en accréditant un nouvel agent négociateur pour le groupe d'employés retranché. D'autre part, on pourrait faire valoir qu'il n'avait jamais prévu d'inclure ces employés dans l'unité de négociation initialement accréditée. Le Conseil décernerait alors simplement un nouveau certificat à l'IUOE.

[37] **En raison des divergences de vues quant à l'incidence d'un certificat décerné par un conseil des relations du travail, il faut faire une distinction entre l'approche adoptée par le présent Conseil en ce qui a trait à la renonciation et celle adoptée par les commissions des relations de travail de l'Ontario et la Colombie-Britannique, par exemple.** Dans ces deux provinces, un certificat devient caduc dès qu'une convention collective est négociée. Par conséquent, les ordonnances rendues par ces commissions ayant une durée d'application limitée, rien ne s'oppose à une renonciation partielle. Par ailleurs, en Colombie-Britannique, une disposition législative prévoit l'annulation d'un certificat si un syndicat a renoncé à ses droits de négociation (article 33(11)). En Ontario, le droit de révoquer les droits de négociation est reconnu comme un pouvoir implicite de la CRTO depuis 1955.

(pages 13-14; et 73-74; c'est nous qui soulignons)

[46] Malgré les décisions antérieures du CCRT en ce qui concerne la question de la renonciation, la décision rendue dans *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, ne devrait pas être considérée comme une approbation retentissante en ce qui concerne la mise en oeuvre de la doctrine de la renonciation. Il ne faudrait pas non plus perdre de vue le fait que le Conseil a réaffirmé le principe de son pouvoir exclusif de déterminer les unités de négociation:

[13] The Board has consistently held that it has the sole authority to determine the scope of appropriate bargaining units and that it is not bound by parties' agreements that vary the unit, whether through collective bargaining or otherwise. Its supervisory role over the scope of the bargaining unit has been affirmed in the following cases: *Wardair Canada (1975) Ltd.* (1983), 53 di 26; and 2 CLRBR (NS) 129 (CLRBR no. 409); *Canadian Broadcasting Corporation* (1982), 44 di 19; and 1 CLRBR (NS) 129 (CLRBR no. 383); *Teleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; and 80 CLLC 16,025 (partial report) (CLRBR no. 198); *Bell Canada* (1981), 43 di 86; and [1982] 3 Can LRBR 113 (CLRBR no. 300); *B.D.C. Limited* (1981), 43 di 140; and [1982] 1 Can LRBR 365 (CLRBR no. 302); *Sunwapta Broadcasting Limited* (1981), 43 di 218 (CLRBR no. 309); *Murray Bay Marine Terminal Inc.* (1981), 46 di 55 (CLRBR no. 352); and *Robert Matthews et al.*, [1999] CIRB no. 40; 57 CLRBR (2d) 235; and 2000 CLLC 220-041.

[14] Thus, the parties cannot forego or adjust bargaining rights determined by the Board. This is unlike most provincial jurisdictions where, upon the negotiation of the first collective agreement, the provincial board's certification is said to be spent, therefore allowing the parties to renegotiate the boundaries of the certificate to suit their interests and needs.

[15] The Board's jurisdiction to determine the scope of appropriate bargaining units was affirmed by the Supreme Court of Canada in *International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514 v. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 432, in the following terms:

"... a reading of ss. 24, 27 and 28 of the *Code* renders it readily apparent that Parliament intended to confer on the Board a broad jurisdiction to determine whether or not a unit is appropriate for collective bargaining. Indeed, the Board's determination as to whether the proposed unit is appropriate constitutes a mandatory condition that must be fulfilled before the Board may grant certification to a union. Conversely, if the Board is not satisfied that the proposed unit is an appropriate one, then the conditions of s. 28 of the *Code* have not been fulfilled and the Board shall not grant certification. Consequently, upon the submission of an application for certification, there cannot be an automatic acceptance of the proposed unit. Rather the Board must determine whether the proposed unit is appropriate and, if it is not, it cannot be certified.

(page 450)"

[16] Recent amendments to the *Code* and the policy considerations applied by the new Board have not changed this outlook: see *Robert Matthews et al.*, *supra*. ...

(pages 6-7; and 67-68; cited with approval in *BCR Marine Ltd.*, [2002] CIRB no. 172; and 95 CLRBR (2d) 231; *Air Canada et al.*, [2001] CIRB no. 120; see also *Société Radio-Canada*, [2001] CIRB no. 151)

[47] The Board in *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*, while recognizing some validity in favour of the abandonment of bargaining rights, nonetheless rejected the

[13] Le Conseil a toujours statué que lui seul a le pouvoir de déterminer la portée des unités habiles à négocier et qu'il n'est pas lié par les ententes des parties visant à modifier une unité, que ce soit au moyen de la négociation collective ou autrement. Son rôle de surveillance de la portée de l'unité de négociation a été confirmé dans les affaires suivantes: *Wardair Canada (1975) Ltée* (1983), 53 di 26; et 2 CLRBR (NS) 129 (CCRT n° 409); *Société Radio-Canada* (1982), 44 di 19; et 1 CLRBR (NS) 129 (CCRT n° 383); *Télélobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; et 80 CLLC 16,025 (rapport partiel) (CCRT n° 198); *Bell Canada* (1981), 43 di 86; et [1982] 3 Can LRBR 113 (CCRT n° 300); *B.D.C. Limitée* (1981), 43 di 140; et [1982] 1 Can LRBR 365 (CCRT n° 302); *Sunwapta Broadcasting Limited* (1981), 43 di 218 (CCRT n° 309); *Murray Bay Marine Terminal Inc.* (1981), 46 di 55 (CCRT n° 352); et *Robert Matthews et autres*, [1999] CCRI n° 40; 57 CLRBR (2d) 235; et 2000 CLLC 220-041.

[14] Par conséquent, les parties ne peuvent ni renoncer aux droits de négociation accordés par le Conseil ni les modifier. La situation est différente dans la majorité des provinces où, une fois négociée la première convention collective, l'accréditation accordée par le conseil provincial devient caduque, ce qui permet ainsi aux parties de renégocier le certificat en fonction de leurs intérêts et de leurs besoins.

[15] La compétence conférée au Conseil pour déterminer la portée des unités habiles à négocier collectivement a été confirmée dans les termes suivants par la Cour suprême du Canada dans *Syndicat International des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514 c. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 R.C.S. 432:

«... il est clair, à la lecture des art. 24, 27 et 28 du *Code*, que le Parlement a voulu conférer au Conseil une vaste compétence pour déterminer si une unité est habile ou non à négocier collectivement. En fait, la décision du Conseil relative à la question de savoir si l'unité proposée est habile à négocier constitue une condition formelle qui doit être remplie pour que le Conseil puisse accréditer un syndicat. Par contre, si le Conseil n'est pas convaincu que l'unité proposée est habile à négocier, alors les conditions de l'art. 28 du *Code* ne sont pas remplies et le Conseil ne doit pas accorder l'accréditation. Par conséquent, lorsqu'une demande d'accréditation est présentée, il ne saurait y avoir acceptation automatique de l'unité proposée. Au contraire, le Conseil doit déterminer si l'unité proposée est habile à négocier et, si elle ne l'est pas, il ne saurait y avoir accréditation.

(page 450)»

[16] Les modifications apportées récemment au *Code* et les considérations de principe appliquées par le nouveau Conseil n'ont entraîné aucun changement à cet égard: voir *Robert Matthews et autres*, précitée...

(pages 6-7; et 67-68; citée avec approbation dans *BCR Marine Ltd.*, [2002] CCRI n° 172; et 95 CLRBR (2d) 231; *Air Canada et autres*, [2001] CCRI n° 120; voir aussi *Société Radio-Canada*, [2001] CCRI n° 151)

[47] Dans la décision *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, le Conseil, tout en se montrant quelque peu favorable au principe de la renonciation aux droits de négociation, a

abandonment argument advanced and dismissed the application for certification:

[44] This application raises some valid reasons in favor of the abandonment of bargaining rights; however, on balance, given the fact that the maintenance workers have worked with the rest of the bargaining unit and in light of their general working conditions, it makes good industrial relations sense to consider that they have always been part of the bargaining unit and that they should benefit from all the provisions of the applicable collective agreement. The Board adds that the ILA's continued neglect of the employees in question may not be treated as forgivingly in future. The ILA should also be mindful of its duty of fair representation as provided under the *Code*.

(pages 17; and 77)

[48] However, *Oceanex (1997) Inc., supra*, did not discuss the historical context of the earlier CLRB decisions it reviewed. Nor did it consider the impact of *National Bank of Canada, Senneterre, Quebec branch, supra*, in which the Board acknowledges and emphasizes the principle of the permanence of bargaining rights. The present panel has attempted to furnish this background.

D - Parliament's Intent

[49] The Board has taken note of the Saskatchewan Labour Relations Board case submitted by PCL Northern counsel recognizing abandonment in that provincial jurisdiction [see paragraph 3 above]. The Board is also aware other jurisdictions such as British Columbia and Ontario recognize the doctrine of abandonment. British Columbia's operating statute specifically provides for the cancellation of certification in cases of abandonment of bargaining rights under section 33(11) of the *Labour Code of British Columbia Act*, S.B.C., 1973 (2nd Session), c. 122. Ontario's abandonment rule has been firmly entrenched in its jurisprudence since 1955. In the case of the federal jurisdiction, the Report of the Task Force on Labour Relations (*Woods Report*) in 1968 even recommended a provision be included in the *Code* to allow an employer to seek decertification where a bargaining agent failed to exercise its bargaining rights:

(5) the Canada Labour Relations Board should have discretion to cancel the certificate of a union that fails to exercise the

néanmoins rejeté l'argument de renonciation formulé ainsi que la demande d'accréditation:

[44] La présente demande soulève des raisons valables de conclure que le syndicat a renoncé à ses droits de négociation; toutefois, tout bien considéré, comme les préposés à l'entretien ont travaillé avec les autres membres de l'unité de négociation et qu'ils ont généralement les mêmes conditions de travail, il est tout à fait censé, sur le plan des relations de travail, de conclure qu'ils ont toujours fait partie de l'unité de négociation et qu'ils doivent bénéficier de toutes les dispositions de la convention collective applicable. Le Conseil ajoute qu'il ne se montrera peut-être pas aussi clément à l'égard de l'AID à l'avenir si elle continue de faire preuve de négligence envers les employés en cause. Il rappelle également à l'AID son devoir de représentation juste aux termes du *Code*.

(pages 17; et 77)

[48] Toutefois, dans la décision *Oceanex (1997) Inc., précitée*, il n'est question ni du contexte historique des décisions antérieures du CCRT ni de l'impact de la décision rendue dans *Banque Nationale du Canada, succursale de Senneterre (Québec), précitée*, dans laquelle le Conseil reconnaît et souligne le principe de la permanence des droits de négociation. Le présent banc a tenté de fournir ce contexte.

D - Intention du Parlement

[49] Le Conseil a pris note de l'affaire de la commission des relations de travail de la Saskatchewan soumise par le procureur de PCL Northern dans laquelle cette administration provinciale reconnaît la doctrine de la renonciation [voir le paragraphe 3 ci-dessus]. Le Conseil est également conscient que d'autres administrations la reconnaissent aussi, notamment la Colombie-Britannique et l'Ontario. La législation en cours de la Colombie-Britannique prévoit expressément la révocation de l'accréditation en cas de renonciation aux droits de négociation en vertu du paragraphe 33(11) du *Labour Code of British Columbia Act*, S.B.C. 1973 (deuxième session), ch. 122. La règle de la renonciation est fermement reconnue dans la jurisprudence de l'Ontario depuis 1955. En ce qui concerne l'administration fédérale, le rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail (*Rapport Woods*) de 1968 a même recommandé l'ajout dans le *Code* d'une disposition qui permettrait à l'employeur de demander la révocation d'une accréditation lorsque l'agent négociateur n'exerce pas ses droits de négociation:

(5) Le Conseil canadien des relations de travail devrait avoir la latitude de résilier le certificat d'un syndicat qui n'exerce pas

exclusive bargaining rights granted by the certificate (known colloquially as “sleeping on its rights”);

...

(7) the law should recognize a right in the employer to pursue decertification on the ground that the certificate was obtained by fraud or by the commission of an unfair labour practice or that the union is “sleeping on its rights”, for the reason that the employer has an interest in not being a party to an inappropriate union bargaining certificate.”

[At paragraph 466, page 146 of the *Report of the Task Force on Labour Relations - Canadian Industrial Relations* (December 1968) (*Woods Report*)]

[50] Irrespective of these recommendations in the *Woods Report*, Parliament did not include and has not included such a provision in the *Code* regarding the abandonment of bargaining rights. The *Code* sets out how revocation can occur. Where employees no longer wish to be represented by their bargaining agent, revocation is accomplished through an employee’s timely application supported by a majority in the bargaining unit (section 38). In cases where it is alleged the bargaining agent obtained certification by fraud, an application for revocation can be filed by any bargaining unit employee, any union that appeared in the certification proceeding, **or the employer** (section 40). The *Code* does not provide for abandonment as a means for revocation, although Parliament has had several opportunities to include such a remedy.

[51] Parliament did however provide for the abandonment of certification orders in its legislation dealing with employee-employer relations in the federal public service. Section 27 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S., c. P-35 (*PSSRA*) grants its administrative tribunal (the Public Service Staff Relations Board) the same broad discretionary powers the *Code* accords this Board to “review, rescind, amend, alter or vary any decision or order made by it.” Similarly, the *PSSRA* provides for revocation of a certification for fraud (section 44) and by application of an employee that is filed during prescribed times and supported by a majority of the employees in the bargaining unit (section 42). However, unlike the *Code*, which is silent with respect to abandonment of bargaining rights, the *PSSRA* specifically allows **an**

les droits exclusifs de négociation qui lui sont accordés par cette accréditation (familièrement dit «qui dort sur ses droits»);

...

(7) La loi devrait reconnaître à l’employeur le droit de demander la révocation d’une accréditation au motif que ledit certificat a été obtenu par fraude ou par des pratiques déloyales de travail ou que le syndicat «dort sur ses droits», car l’employeur n’a pas intérêt à être partie à un certificat de négociation inopportun.

(paragraphe 466, page 146 du rapport *Relation du travail au Canada: rapport de l’Équipe spécialisée en relations de travail* (Décembre 1968) (*Rapport Woods*))

[50] Le Parlement n’a pas tenu compte des recommandations faites dans le *rapport Woods* et n’a pas inclus dans le *Code* de disposition concernant la renonciation aux droits de négociation. Le *Code* énonce les conditions de la révocation. Lorsque les employés ne désirent plus être représentés par leur agent négociateur, ils peuvent obtenir la révocation de l’ordonnance d’accréditation si un employé présente, dans le délai prescrit, une demande appuyée par la majorité des employés compris dans l’unité de négociation (article 38). Le Conseil peut être saisi à tout moment d’une demande de révocation de l’accréditation d’un syndicat au motif que celle-ci a été obtenue frauduleusement. Cette demande peut être présentée par tout employé compris dans l’unité de négociation, par tout syndicat qui a été partie à la procédure d’accréditation **ou par l’employeur** des employés de cette unité (article 40). Il n’y a aucune disposition dans le *Code* qui prévoit que la renonciation peut entraîner la révocation, bien que le Parlement ait eu à maintes reprises l’occasion d’y inclure ce recours.

[51] Le Parlement a toutefois prévu la révocation des ordonnances d’accréditation pour renonciation dans sa législation concernant les relations employé-employeur dans la fonction publique fédérale. Aux termes de l’article 27 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, S.R., chap. P-35 (*LRTFP*), le tribunal administratif (la Commission des relations de travail dans la fonction publique) détient le même vaste pouvoir discrétionnaire que le *Code* accorde au présent Conseil, soit celui de «réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances, ou réentendre une demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.» De même, la *LRTFP* prévoit la révocation de l’accréditation pour fraude (article 44) et à la suite d’une demande présentée par tout employé dans les délais prescrits et appuyée par la majorité des employés

employer to request revocation of a bargaining certificate in that circumstance:

43.(1) The Board shall revoke the certification of a bargaining agent where the bargaining agent advises the Board that it wishes to give up or abandon its certification or where the Board, **on application by the employer** or any employee, determines that the bargaining agent has ceased to act as bargaining agent.

(emphasis added)

[52] Consequently, it is reasonable to infer Parliament had knowledge of the legislation in other jurisdictions when it enacted or subsequently amended the *Code* on various occasions. The absence of the approach adopted in other jurisdictions or the *PSSRA* could also be viewed as a deliberate choice by Parliament. Finally, given the spirit of the *Code* as discussed above, it cannot be said that this Board recognizes abandonment as an implied statutory method of the termination of bargaining rights.

E - Conclusion

[53] Since 1973, there has been a clear evolution in the Board's approach to the doctrine of abandonment. In some decisions rendered during the early years of the CLRB (like *Whitehorse Hotels Limited, supra*; and *British Columbia Telephone Company, supra*), the Board indicated a willingness to consider abandonment in light of its contemporaneous view that collective agreements superseded its certification orders. However, one must be careful to read those decisions in their historical context.

[54] The Board concludes that accepting the successor employer's abandonment argument in the present matter would be a clear reversal of the Board's current and longstanding policy and a shift away from the Board's policy regarding its exclusive authority over the determination of appropriate bargaining units. Cancelling the union's certification at the request of an employer would also be contrary to the principle of permanence of bargaining rights embodied in the *Code*,

compris dans l'unité de négociation (article 42). Cependant, contrairement au *Code* qui demeure silencieux en ce qui concerne la renonciation aux droits de négociation, la *LRTFP* autorise **un employeur** à demander la révocation d'un certificat de négociation dans les circonstances suivantes:

43.(1) La Commission révoque l'accréditation de l'agent négociateur, soit sur avis de renonciation de celui-ci, soit à **la demande - de l'employeur** ou d'un fonctionnaire - dûment motivée par la cessation de fonctions de l'agent.

(c'est nous qui soulignons)

[52] Par conséquent, il est raisonnable de conclure que le Parlement était au courant de la législation en vigueur dans les autres administrations lorsqu'il a promulgué le *Code* ou, ultérieurement, lorsqu'il l'a modifié à maintes reprises. L'omission de l'approche adoptée par d'autres administrations ou dans la *LRTFP* pourrait également être perçue comme un choix délibéré du Parlement. Finalement, eu égard à l'esprit du *Code* tel qu'examiné ci-dessus, on ne peut pas dire que le présent Conseil reconnaît la renonciation comme moyen implicite prévu dans la loi de mettre fin à des droits de négociation.

E - Conclusion

[53] Depuis 1973, il y a eu une évolution certaine dans l'approche du Conseil en ce qui concerne la doctrine de la renonciation. Dans certaines décisions rendues au cours des premières années du CCRT (comme *Whitehorse Hotels Limited* et *British Columbia Telephone Company*, précitées), le Conseil a démontré sa volonté d'examiner la renonciation à la lumière de son point de vue contemporain selon lequel les conventions collectives supplantent ses ordonnances d'accréditation. Toutefois, il faut demeurer vigilant et interpréter ces décisions dans leur contexte historique.

[54] Le Conseil conclut que le fait d'accepter en l'espèce l'allégation du nouvel employeur selon laquelle l'agent négociateur a renoncé à ses droits de négociation serait tout à fait contraire à la politique courante et de longue date du Conseil en la matière et amènerait le Conseil à s'éloigner de sa politique concernant son pouvoir exclusif de déterminer les unités habiles à négocier collectivement. La révocation de l'accréditation d'un syndicat à la demande d'un

as stated in *National Bank of Canada, Senneterre, Quebec branch, supra*:

... A reading of the *Code* reveals that Parliament did not intend that the closing of a business or the suspension of activities within a bargaining unit should constitute grounds for cancellation of a certification. In fact, it is the opposite intent that appears to emerge from the will expressed by Parliament in section 139 [section 40], having regard to the rule of interpretation *inclusio unius exclusio alterius*.

(pages 151; 386; and 14,318)

[55] Allowing abandonment in this matter would have the effect of cancelling a certificate upon the employer's request rather than as a consequence of the free expression of the wishes of the majority of employees in the bargaining unit pursuant to section 38 of the *Code* and in circumstances where no fraud has been alleged under section 40. Parliament did not explicitly provide for abandonment as a means to obtain revocation under the *Code*, although it has had the opportunity to do so. Apart from cases of fraud, Parliament appears to have made certification and decertification subject to a key basic condition: the wishes of the employees in the unit concerned. To allow abandonment in the present case would be a departure from the spirit of the *Code*.

[56] The Board is mindful that it has markedly different legislative and policy regimes than some of its provincial counterparts. In light of the *Code's* legislative history, Parliament's opportunity to recognize the principle of abandonment as recommended in the *Woods Report* and specifically included in the *PSSRA*, as well as the Board's distinct approach respecting its exclusive jurisdiction to vary the scope of certifications, this panel concludes it is appropriate for the Board to continue to reject employer applications for the revocation of certification orders (except in cases of alleged fraud pursuant to section 40) **unless** they are uncontested by the bargaining agent affected.

[57] Here, the bargaining agent is asserting its bargaining rights in filing the present application and does not agree it has abandoned its right to represent

employeur irait également à l'encontre du principe de la permanence des droits de négociation inscrit dans le *Code* ainsi qu'il est affirmé dans l'affaire *Banque Nationale du Canada, succursale de Senneterre (Québec)*, précitée:

... En effet, la lecture du *Code* démontre que le législateur n'a pas voulu que la fermeture d'une entreprise ou la suspension des activités au sein d'une unité de négociation constituent des motifs d'annulation d'une accréditation. À la vérité, c'est plutôt le contraire qui paraît ressortir de la volonté exprimée par le législateur à l'article 139 [l'article 40] suivant la règle d'interprétation *inclusio unius exclusio alterius*.

(pages 151, 385; et 14,318)

[55] Accueillir ici la demande fondée sur la renonciation aurait pour effet d'annuler un certificat à la demande de l'employeur plutôt qu'à la suite de la libre expression du désir de la majorité des employés compris dans l'unité de négociation, conformément à l'article 38 du *Code*, et dans des circonstances où il n'y a pas eu d'allégation de fraude conformément à l'article 40. Le *Code* ne contient aucune disposition expresse qui permette la révocation pour renonciation, bien que le Parlement ait eu maintes fois l'occasion d'en inclure une. Sauf en cas de fraude, le Parlement semble désirer que l'accréditation et la révocation de l'accréditation soient assujetties à une condition de base: le désir des employés membres de l'unité de négociation concernée. Accueillir en l'espèce la demande fondée sur la renonciation irait à l'encontre de l'esprit du *Code*.

[56] Le Conseil est conscient que ses régimes législatif et administratif sont sensiblement différents de ceux de certains de ses homologues provinciaux. Compte tenu de l'historique législatif du *Code*, des occasions où le Parlement aurait pu, suivant les recommandations du *rapport Woods*, reconnaître le principe de la révocation pour renonciation inclus de façon précise dans la *LRTFP*, ainsi que de l'approche distincte du Conseil eu égard à sa compétence exclusive pour modifier la portée des accréditations, le présent banc conclut que le Conseil doit continuer à rejeter les demandes de révocation des ordonnances d'accréditation lorsque celles-ci sont présentées par un employeur (sauf dans les cas de fraude alléguée, conformément à l'article 40), **à moins que** l'agent négociateur concerné ne les conteste pas.

[57] En l'espèce, l'agent négociateur confirme avoir des droits de négociation en déposant la présente demande et conteste avoir renoncé à son droit de représenter les

the employees covered by its bargaining certificate. Should the employees no longer wish to be represented by the union, the avenue for revocation of the certification order is by means of a timely application under section 38, supported by a majority of the employees who satisfy the Board of the matters set out in section 39(2) of the *Code*. Consequently, the Board will not exercise its discretion under section 18 to rescind the certification order, as requested by PCL Northern.

[58] In light of the above, the Board unanimously concluded in *PCL Constructors Northern Inc.*, *supra*, that a sale of business occurred within the meaning of section 44 of the *Code* and that PCL Northern is the successor employer to P.C.L. As section 44(2) of the *Code* applied in these circumstances, the Board issued a revised certification order reflecting the sale of business.

CASES CITED

Air Canada et al., [2001] CIRB no. 120

Autocar Connaisseur Inc. and Murray Hill Limousine Service Ltd. (1988), 76 di 139 (CLRБ no. 723)

BCR Marine Ltd., [2002] CIRB no. 172; and 95 CLRBR (2d) 231

Bell Canada (1981), 46 di 90; and [1982] 1 Can LRBR 274 (CLRБ no. 355)

British Columbia Telephone Company (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; and 77 CLLC 16,108 (CLRБ no. 99)

Canada Labour Relations Board et al. v. City of Yellowknife, [1977] 2 S.C.R. 729

Canadian Airline Employees' Association v. Eastern Provincial Airways (1963) Ltd., [1980] 2 F.C. 512

C.J.A., Local 1985 v. Graham Construction & Engineering Ltd., Nos. 014-98, 227-00, November 4, 2003 (SLRБ)

Eastern Provincial Airways (1963) Limited (1978), 30 di 82; and [1978] 2 Can LRBR 572 (partial report) (CLRБ no. 142)

General Teamsters Local Union No. 362 v. Canada Labour Relations Board (1986), 67 N.R. 390 (F.C.A., no. A-106-85)

employés visés par le certificat d'accréditation. Si les employés ne veulent plus être représentés par le syndicat, il est possible d'obtenir la révocation de l'ordonnance d'accréditation en présentant au Conseil dans les délais impartis, en vertu de l'article 38, une demande à cette fin, appuyée par la majorité des employés membres de l'unité de négociation et satisfaisant aux exigences du paragraphe 39(2) du *Code*. Par conséquent, le Conseil n'exercera pas le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 18 pour révoquer l'ordonnance d'accréditation, comme PCL Northern l'a demandé.

[58] Compte tenu de ce qui précède, le Conseil a conclu à l'unanimité que, dans l'affaire *PCL Constructors Northern Inc.*, précitée, il y a eu vente d'entreprise au sens de l'article 44 du *Code* et que PCL Northern est l'employeur qui succède à P.C.L. Comme le paragraphe 44(2) du *Code* s'applique en l'instance, le Conseil a rendu une ordonnance d'accréditation révisée qui tient compte de la vente de l'entreprise.

AFFAIRES CITÉES

Air Canada et autres, [2001] CCRI n° 120

Association canadienne des employés du transport aérien c. Eastern Provincial Airways (1963) Ltd., [1980] 2 C.F. 512

Autocar Connaisseur Inc. et Service de limousine Murray Hill Ltée (1988), 76 di 139 (CCRT n° 723)

Banque Nationale du Canada c. Union des employés de commerce, section locale 508 du syndicat International des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, dossier no. A-104-87, 16 octobre 1987 (C.A.F.)

Banque Nationale du Canada, succursale de Senneterre (Québec) (1987), 68 di 140; 17 CLRBR (NS) 375; et 87 CLLC 16,041 (CCRT n° 609)

BCR Marine Ltd., [2002] CCRI n° 172; et 95 CLRBR (2d) 231

Bell Canada (1981), 46 di 90; et [1982] 1 Can LRBR 274 (CCRT n° 355)

British Columbia Telephone Company (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; et 77 CLLC 16,108 (CCRT n° 99)

Conseil canadien des relations du travail et autre c. La ville de Yellowknife, [1977] 2 R.C.S. 729

C.J.A., Local 1985 v. Graham Construction & Engineering Ltd., Nos 014-98, 227-00, 4 novembre 2003 (SLRБ)

- Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; and 91 CLLC 16,033 (CLRBR no. 867)
- Interior Contracting Company Limited* (1979), 29 di 51; and [1979] 1 Can LRBR 248 (CLRBR no. 174)
- Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; and 35 CLRBR (2d) 214 (CLRBR no. 1198)
- Matthews (Robert) et al.*, [1999] CIRB no. 40; 57 CLRBR (2d) 235; and 2000 CLLC 220-041
- National Bank of Canada v. Retail Clerks Union, Local 508 of the United Food and Commercial Workers International Union*, no. A-104-87, October 16, 1987 (F.C.A.)
- National Bank of Canada, Senneterre, Quebec branch* (1987), 68 di 140; 17 CLRBR (NS) 375; and 87 CLLC 16,041 (CLRBR no. 609)
- New Brunswick Broadcasting Co. Limited* (1988), 75 di 101 (CLRBR no. 711)
- Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180; and 9 CLRBR (NS) 218 (CLRBR no. 498)
- Oceanex (1997) Inc.*, [2000] CIRB no. 83; and 70 CLRBR (2d) 62
- Partec Lavalin Inc. et al.*, October 21, 1983 (LD 409)
- P.C.L. Construction Ltd.* (1984), 57 di 95; and 85 CLLC 16,001 (CLRBR no. 481)
- PCL Constructors Northern Inc.*, January 9, 2004 (CIRB LD 990)
- Piedmont Airlines Inc. v. United Steelworkers of America, Transportation Communications Amalgamated Local 1976 et al.* (2003), 303 N.R. 40 (F.C.A., no. A-438-01)
- Reimer Express Lines Limited et al.* (1973), 1 di 12; and 74 CLLC 16,093 (CLRBR no. 1)
- Reuters Information Services (Canada) Limited and Starfish Systems Inc.* (1995), 99 di 64 (CLRBR no. 1138)
- Seaspan International Ltd.* (1979), 33 di 544; and [1979] 2 Can LRBR 493 (CLRBR no. 196)
- Société Radio-Canada*, [2000] CIRB no. 68; 59 CLRBR (2d) 312; and 2000 CLLC 220-049
- Société Radio-Canada*, [2001] CIRB no. 151
- Teleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; and 80 CLLC 16,025 (partial report) (CLRBR no. 198)
- U.S. Airways Inc. et al.*, [2001] CIRB no. 149; and 82 CLRBR (2d) 182
- Eastern Provincial Airways (1963) Limited* (1978), 30 di 82; et [1978] 2 Can LRBR 572 (rapport partiel) (CCRT n° 142)
- General Teamsters Local Union No. 362 v. Canada Labour Relations Board* (1986), 67 N.R. 390 (C.A.F., n° A-106-85)
- Halifax Grain Elevator Limited* (1991), 85 di 42; 15 CLRBR (2d) 191; et 91 CLLC 16,033 (CCRT n° 867)
- Interior Contracting Company Limited* (1979), 29 di 51; et [1979] 1 Can LRBR 248 (CCRT n° 174)
- Island Tug & Barge Limited* (1997), 104 di 1; et 35 CLRBR (2d) 214 (CCRT n° 1198)
- Matthews (Robert) et autres*, [1999] CCRI n° 40; 57 CLRBR (2d) 235; et 2000 CLLC 220-041
- New Brunswick Broadcasting Co. Limited* (1988), 75 di 101 (CCRT n° 711)
- Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180; et 9 CLRBR (NS) 218 (CCRT n° 498)
- Oceanex (1997) Inc.*, [2000] CCRI n° 83; et 70 CLRBR (2d) 62
- Partec Lavalin Inc. et al.*, 21 octobre 1983 (LD 409)
- PCL Constructors Northern Inc.*, 9 janvier 2004 (CCRI LD 990)
- P.C.L. Construction Ltd.* (1984), 57 di 95; et 85 CLLC 16,001 (CCRT n° 481)
- Piedmont Airlines Inc. v. United Steelworkers of America, Transportation Communications Amalgamated Local 1976 et al.* (2003), 303 N.R. 40 (C.A.F., n° A-438-01)
- Reimer Express Lines Limited et autres* (1973), 1 di 12; et 74 CLLC 16,093 (CCRT n° 1)
- Reuters Information Services (Canada) Limited et Starfish Systems Inc.* (1995), 99 di 64 (CCRT n° 1138)
- Seaspan International Ltd.* (1979), 33 di 544; et [1979] 2 Can LRBR 493 (CCRT n° 196)
- Société Radio-Canada*, [2000] CCRI n° 68; 59 CLRBR (2d) 312; et 2000 CLLC 220-049
- Société Radio-Canada*, [2001] CCRI n° 151
- Téleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; et 80 CLLC 16,025 (rapport partiel) (CCRT n° 198)
- U.S. Airways Inc. et autre*, [2001] CCRI n° 149; et 82 CLRBR (2d) 182

Whitehorse Hotels Limited (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; and 77 CLLC 16,080 (CLRБ no. 84)

STATUTES CITED

Canada Labour Code, Part I, ss. 3(1); 16.1; 18; 38; 39(2); 40; 44; 44(2), 44(2)(a); 46; 65

Labour Code of British Columbia Act, S.B.C. 1973 (2nd Session), c. 122, s. 33(11)

Public Service Staff Relations Act, R.S., c. P-35, ss. 27; 42; 44

Whitehorse Hotels Limited (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; et 77 CLLC 16,080 (CCRT n° 84)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 3(1); 16.1; 18; 38; 39(2); 40; 44; 44(2), 44(2)a); 46; 65

Labour Code of British Columbia Act, S.B.C. 1973 (deuxième session), ch. 122, art. 33(11)

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, S.R., chap. P-35, art. 27; 42; 44