

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

Vol. 7-05

**Reasons for decision**

**PCL Constructors Northern Inc.,**  
*applicant,*  
*and*  
**United Brotherhood of Carpenters and Joiners of**  
**America, Local 1325,**  
*certified bargaining agent.*

CITED AS: PCL Constructors Northern Inc.

Board File: 24643-C

Decision no. 306  
January 19, 2005

This is a reconsideration application filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code, Part I*.

Reconsideration - Construction industry - Abandonment of bargaining rights - Practice and procedure - The employer filed for reconsideration of the Board's decision in *PCL Constructors Northern Inc.*, [2004] CIRB no. 294 - The original panel had come to the conclusion that accepting the employer's abandonment argument would be a reversal of the Board's policy regarding its exclusive authority over the determination of the appropriate bargaining units - The reconsideration panel disagrees with the original panel - The Board has expressed the need to be cautious in finding abandonment in any given case or resorting to its discretionary power too lightly, in response to arguments of abandonment raised by a party - The reconsideration panel does not see that abandonment is necessarily incompatible or inconsistent with the Board's exclusive authority and supervisory role over its certification orders - Previous decisions of the Board have not ruled out the possibility of a finding of abandonment of bargaining rights in appropriate circumstances - Abandonment means the loss of bargaining rights by the certified bargaining agent over time, because of disuse or failure to exercise those exclusive bargaining rights - Recognizing the concept of abandonment enables the Board to maintain and continue its supervisory role over its certification orders and ensure that bargaining agents continue to exercise the rights they have been granted, or risk losing them - Freedom of association and free collective bargaining are core underlying values that must be protected and

**Motifs de décision**

**PCL Constructors Northern Inc.,**  
*requérante,*  
*et*  
**Fraternité unie des charpentiers et menuisiers**  
**d'Amérique, section locale 1325,**  
*agent négociateur accrédité.*

CITÉ: PCL Constructors Northern Inc.

Dossier du Conseil: 24643-C

Décision n° 306  
le 19 janvier 2005

Il s'agit d'une demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I*.

Réexamen - Secteur de la construction - Renonciation aux droits de négociation - Pratique et procédure - L'employeur a présenté un demande visant à obtenir le réexamen de la décision rendue par le Conseil dans l'affaire *PCL Constructors Northern Inc.*, [2004] CCRI n° 294 - Le banc initial avait conclu que d'accepter l'argument de la renonciation de l'employeur successeur en l'espèce constituerait une dérogation à la politique du Conseil selon laquelle le Conseil est investi du pouvoir exclusif de déterminer les unités habiles à négocier collectivement - C'est un point de vue que le banc de révision ne partage pas - Le Conseil met en garde contre le danger de conclure à l'extinction des droits de négociation par renonciation dans un cas particulier ou de recourir à son pouvoir discrétionnaire trop à la légère en réponse à une allégation de renonciation - Le banc de révision ne considère pas que le concept de la renonciation est nécessairement incompatible avec le pouvoir exclusif du Conseil et son rôle de surveillant de ses ordonnances d'accréditation - Un examen des décisions rendues au préalable par le Conseil révèle que le Conseil n'écarte pas la possibilité d'appliquer le principe de la renonciation aux droits de négociation s'il y a lieu de le faire - La renonciation désigne l'érosion des droits exclusifs de négociation d'un agent négociateur accrédité au fil du temps parce qu'il s'est abstenu de s'en prévaloir - La reconnaissance du concept de la renonciation permet au Conseil de préserver et de continuer à assumer son rôle de surveillant de ses ordonnances d'accréditation tout en

promoted - The Board should maintain its course and leave the door open to allow abandonment as a means under the *Code* by which a trade union may lose its bargaining rights - The Board may, where appropriate, use its discretionary power under section 18 to rescind or otherwise vary a trade union's bargaining rights - The application for reconsideration is granted and the matter is remitted back to the original panel for redetermination on the merits.

s'assurant que les agents négociateurs continuent d'exercer les droits exclusifs qui leur sont accordés, faute de quoi ils risquent d'en être dépossédés - La liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont des valeurs fondamentales qui doivent être protégées et mises de l'avant - Le Conseil devrait maintenir le cap et faire en sorte que la renonciation puisse constituer un moyen par lequel, en vertu du *Code*, un syndicat peut perdre ses droits de négociation - Le Conseil peut se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 18, s'il y a lieu, pour annuler ou modifier les droits de négociation d'un syndicat - Le banc de révision accueille la demande de réexamen et renvoie l'affaire au banc initial pour qu'il statue à nouveau sur le fond.

A reconsideration panel composed of Mr. Warren Edmondson, Chairperson, Ms. Michele A. Pineau and Ms. Louise Fecteau, Vice-Chairpersons, met to reconsider the above-cited application, filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*).

Un banc de révision composé de M. Warren Edmondson, Président, ainsi que de M<sup>es</sup> Michele A. Pineau et Louise Fecteau, Vice-présidentes, s'est réuni pour examiner la demande mentionnée en rubrique présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*).

Section 16.1 of the *Code* provides that the Board may decide any matter before it without holding an oral hearing. The reconsideration panel has reviewed the parties' submissions in detail and considers them sufficient to deal with the application without a hearing.

L'article 16.1 du *Code* habilite le Conseil à trancher toute question ou toute affaire dont il est saisi sans tenir d'audience publique. Après avoir examiné attentivement les observations des parties, le banc de révision considère qu'il est en mesure de statuer sur la demande sans tenir d'audience.

### **Counsel of Record**

Mr. Hugh J.D. McPhail, Q.C., for PCL Constructors Northern Inc.;

Mr. Yvon Seveny, for the United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1325.

### **Procureurs inscrits au dossier**

M<sup>e</sup> Hugh J.D. McPhail, c.r., pour PCL Constructors Northern Inc.;

M<sup>e</sup> Yvon Seveny, pour la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1325.

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

[1] This is an application for reconsideration filed on October 15, 2004, by PCL Constructors Northern Inc. (PCL Northern or the applicant) requesting the reconsideration of the Board's decision in *PCL Constructors Northern Inc.*, [2004] CIRB no. 294.

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

[1] Il s'agit d'une demande présentée le 15 octobre 2004 par PCL Constructors Northern Inc. (PCL Northern ou la requérante) visant à obtenir le réexamen de la décision rendue par le Conseil dans l'affaire *PCL Constructors Northern Inc.*, [2004] CCRI n° 294.

[2] In that decision, the original panel canvassed the facts leading to the application before the Board, only some of which are reproduced here. In 1986, P.C.L. Construction Ltd. (the former employer) transferred its Northwest Territories construction business to PCL Northern as part of a corporate reorganization affecting

[2] Dans cette décision, le banc initial passe en revue les faits à l'origine de la demande, lesquels sont reproduits en partie seulement dans la présente décision. En 1986, P.C.L. Construction Ltd. (l'ancien employeur) a transféré l'entreprise de construction qu'elle exploitait dans les Territoires du Nord-Ouest à

all of the former employer's operations in North America. On November 21, 2002, the United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1325 (the union), the certified bargaining agent for the former employer, filed an application for a declaration of sale of business pursuant to section 44 of the *Code*, and asked the Board to issue a declaration affirming that the union is the bargaining agent for the employees of PCL Northern. PCL Northern conceded that it is the successor employer as provided for in section 44 of the *Code*; however, it countered with an application under section 18 of the *Code*, asking the Board to rescind the union's certification order on the basis that the union had abandoned its bargaining rights. The original panel refused to exercise its discretion under section 18 of the *Code*. The panel concluded that "accepting the employer's abandonment argument 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 the appropriate bargaining unit." The Board consequently issued a revised certification order reflecting the sale of business.

[3] In its application for reconsideration, the employer alleges an error of law and policy under section 44(b) of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *2001 Regulations*). The employer disputes the panel's conclusion that the Board has no power to consider bargaining rights to have ceased due to abandonment. Particularly, the employer alleges that the abandonment of bargaining rights cannot be rejected in cases of disused bargaining rights and that the original panel's decision runs contrary to prior Board decisions on abandonment. The employer further argues that the decision is an affront to freedom of association and to the concept of representational rights, as it undermines the principle of free collective bargaining and amounts to a denial of the principles of equity and fairness. According to the employer, even if the Board insists upon closely supervising the scope of the bargaining unit following certification, this does not constitute a compelling reason to reject abandonment altogether.

[4] The union opposes the application for reconsideration and argues that there is nothing in the application pointing to an error of law or policy that

PCL Northern, dans le cadre d'une réorganisation touchant toutes ses activités en Amérique du Nord. Le 21 novembre 2002, la section locale 1325 de la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique (le syndicat), agent négociateur accrédité chez l'ancien employeur, a présenté une demande de déclaration de vente d'entreprise en vertu de l'article 44 du *Code* et demandé au Conseil de rendre une ordonnance confirmant qu'il était l'agent négociateur des employés de PCL Northern. Après s'être reconnue l'employeur successeur en vertu de l'article 44 du *Code*, PCL Northern a présenté à son tour une demande fondée sur l'article 18 du *Code* afin que le Conseil révoque l'ordonnance d'accréditation du syndicat au motif qu'il avait renoncé à ses droits de négociation. Le banc initial a refusé de se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 18 du *Code* en concluant que «accepter l'argument de la renonciation de l'employeur successeur en l'espèce constituerait sans contredit un changement d'approche par rapport à la ligne de conduite du Conseil en vigueur depuis des années ainsi qu'une dérogation à la politique selon laquelle le Conseil est investi du pouvoir exclusif de déterminer les unités habiles à négocier collectivement» (traduction). Le Conseil a dès lors délivré un certificat d'accréditation révisé faisant état de la vente d'entreprise.

[3] Dans sa demande de réexamen, l'employeur allègue l'existence d'une erreur de droit et de principe en vertu de l'alinéa 44b) du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement de 2001*). Il conteste la conclusion du banc selon laquelle le Conseil n'est pas habilité à conclure à l'extinction de droits de négociation par renonciation à ceux-ci. Il allègue notamment que l'argument de la renonciation ne peut pas être rejeté dans les cas où des droits de négociation sont tombés en désuétude et que la décision du banc initial va à l'encontre des décisions antérieures du Conseil sur la question de la renonciation. Il affirme en outre que la décision porte un coup à la liberté syndicale et au concept des droits de représentation car elle compromet le principe des libres négociations collectives et équivaut à un manquement aux principes de justice et d'équité. Le fait que le Conseil insiste pour exercer une surveillance étroite sur la portée de l'unité de négociation qu'il a accréditée n'est pas considéré comme une raison impérieuse pour rejeter complètement l'argument de la renonciation.

[4] Le syndicat s'oppose à la demande de réexamen; il soutient qu'elle ne met au jour aucune erreur de droit ou de principe qui remet véritablement en question

casts serious doubt upon the interpretation of the *Code* by the Board. The union argues that the original panel's decision does not reject prior Board jurisprudence, as the jurisprudence offers no support for the principle of abandonment. The union also disputes the employer's submission dealing with the approach taken by other labour jurisdictions in Canada, and submits that the Board's approach to abandonment is not "out of step" with the rest of Canada. Additionally, the union submits that the employer cannot ask for the revocation of bargaining rights and denies that it has ever "walked away" from its bargaining rights. Consequently, the union asks that the application be dismissed summarily.

## II - Analysis and Decision

[5] The grounds for reconsidering a decision of the Board are limited. Section 44 of the *2001 Regulations*, indicates when an application for reconsideration may be filed with the Board:

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

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

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

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

(d) a decision made by a Registrar under section 3.

[6] It is well established in the Board's jurisprudence that an application for reconsideration is neither an appeal nor an opportunity to obtain a new hearing, nor is it meant to contest the outcome of the original panel's decision.

[7] The employer in the present application asserts that the original panel of the Board has made an error of law and policy in finding that the CIRB has no power to consider bargaining rights to have ceased due to abandonment. It asserts that such a conclusion is wrong

l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil. Il est d'avis que la décision du banc initial ne rejette pas la jurisprudence antérieure du Conseil puisque celle-ci ne reconnaît aucunement le principe de la renonciation. Il conteste également les observations de l'employeur concernant l'optique des autres commissions et conseils des relations du travail au Canada et fait valoir que le point de vue du Conseil sur la question de la renonciation n'est pas incompatible avec le leur. Il soutient ensuite que l'employeur ne peut pas demander la révocation de droits de négociation et affirme qu'il n'a jamais abandonné ses droits. Il demande dès lors au Conseil de rejeter sommairement la demande de l'employeur.

## II - Analyse et décision

[5] Les moyens qui peuvent être invoqués au soutien d'une demande de réexamen d'une décision du Conseil sont limités. L'article 44 du *Règlement de 2001* indique dans quelles circonstances une telle demande peut être présentée au Conseil:

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

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

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

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

d) toute décision rendue par un greffier aux termes de l'article 3.

[6] Il est un fait bien établi dans la jurisprudence du Conseil qu'une demande de réexamen ne constitue ni un appel ni une occasion d'obtenir une nouvelle audience, ni ne se veut un moyen de contester l'issue de la décision du banc initial.

[7] Dans l'affaire qui nous occupe, l'employeur soutient que le banc initial du Conseil a commis une erreur de droit ou de principe en concluant que le CCRI n'était pas habilité à conclure à l'extinction de droits de négociation pour cause de renonciation. Il affirme

in law and in principle, as well as inconsistent with the Board's prior jurisprudence on the issue.

[8] This reconsideration panel of the Board has reviewed the decision and reasoning of the original panel and must disagree, for the reasons that follow, with the finding that the Board does not recognize abandonment as an implied statutory method of termination of bargaining rights or a means by which a trade union may lose its bargaining rights.

#### **A - Board Jurisprudence on the Doctrine of Abandonment**

[9] The original panel reviewed and interpreted the relevant case law and concluded that "[s]ince 1973, there has been a clear evolution in the Board's approach to the doctrine of abandonment," and further, 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."

[10] With respect, this panel takes a different view of the development of the Board's jurisprudence in this area and is unable to reach the same conclusion as to the non-availability or inapplicability of the abandonment doctrine in the federal jurisdiction.

[11] It is true that this Board has not had ample opportunity to consider the issue of abandonment, and the decisions dealing with this issue in any significant manner are few. However, those Board decisions have been consistent throughout, and all have recognized, to some degree, the concept of abandonment of bargaining rights and the possibility that the Board could resort to its discretionary powers under section 18 of the *Code* to alter, vary or rescind a trade union's certified bargaining rights due to abandonment. Nonetheless, the Board has expressed the need to be cautious in finding abandonment in any given case or resorting to its discretionary power too lightly, in response to arguments of abandonment raised by a party. Any such consideration or finding would depend very much on the specific facts of each case. However, the Board's jurisprudence acknowledges at least the possibility that

qu'une telle conclusion constitue une erreur de droit et de principe et n'est pas compatible avec la jurisprudence antérieure du Conseil sur la question.

[8] Après avoir examiné la décision et le raisonnement du banc initial, le banc de révision se dit en désaccord, pour les motifs exposés ci-après, avec la conclusion selon laquelle le Conseil ne reconnaît pas que la renonciation est un moyen prévu implicitement par la loi pour révoquer des droits de négociation ou par lequel un syndicat peut perdre de tels droits.

#### **A - Jurisprudence du Conseil sur la théorie de la renonciation**

[9] Le banc initial a examiné et interprété la jurisprudence pertinente avant de conclure que «[d]epuis 1973, il y a eu une nette évolution de l'approche du Conseil à l'égard de la question du principe de la renonciation» (traduction), et que «accepter l'argument de la renonciation de l'employeur successeur en l'espèce constituerait sans contredit un changement d'approche par rapport à la ligne de conduite du Conseil en vigueur depuis des années ainsi qu'une dérogation à la politique selon laquelle le Conseil est investi du pouvoir exclusif de déterminer les unités habiles à négocier collectivement» (traduction).

[10] En toute déférence, ce n'est pas de cette manière que le banc de révision perçoit l'évolution de la jurisprudence du Conseil dans ce domaine; il est donc incapable d'arriver à la même conclusion que le banc initial concernant l'inaccessibilité ou l'inapplication du principe de la renonciation dans la sphère de compétence fédérale.

[11] Il est vrai que le Conseil n'a pas eu beaucoup d'occasions de se pencher sur la question de la renonciation et que les décisions traitant de ce sujet de manière significative sont peu nombreuses. Elles ont toutefois le mérite d'être uniformes et de reconnaître toutes, jusqu'à un certain point, le concept de la renonciation ainsi que la possibilité que le Conseil puisse se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 18 du *Code* pour réexaminer, annuler ou modifier les droits de négociation d'un agent négociateur accrédité pour cause de renonciation. Cela étant dit, le Conseil met en garde contre le danger de conclure à l'extinction des droits de négociation par renonciation dans un cas particulier ou de recourir à son pouvoir discrétionnaire trop à la légère en réponse à une allégation de renonciation. Toute considération ou conclusion en ce sens doit reposer d'abord et avant tout

a trade union may be found to have abandoned its bargaining rights and that the Board could use its discretionary powers to react accordingly.

[12] According to the original panel, early Board decisions recognized the concept of abandonment and indicated the Board's willingness to use its powers under section 18 (then section 118) of the *Code*, to rescind or otherwise alter a trade union's certified bargaining rights (see *Whitehorse Hotels Limited* (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; and 77 CLLC 16,080 (CLRB no. 84); and *British Columbia Telephone Company* (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; and 77 CLLC 16,108 (CLRB no. 99)). The original panel ascribes to and equates this recognition of the concept of abandonment with the time period during which the Board took the view that parties were allowed to renegotiate and vary the scope of the bargaining unit as determined by the Board and that the renegotiated scope would supercede the Board's certification order.

[13] However, the Board moved away from this view and has adopted a more supervisory role over its original certification orders which are deemed to have a continuing effect, despite what the parties may later agree upon. Since its decision in *Teleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; and 80 CLLC 16,025 (partial report) (CLRB no. 198), the Board has taken the position that it alone has exclusive jurisdiction to determine the appropriate bargaining unit and that once defined by the Board, the parties are not free to amend it, other than by application to the Board for review.

[14] According to the original panel, since this change in the Board's position respecting its supervisory role over certification orders, it is no longer appropriate to consider the prospect of abandonment of bargaining rights. It cites *Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180 and 9 CLRBR (NS) 218 (CLRB no. 498); and *Oceanex (1997) Inc.*, [2000] CIRB no.83 and 70 CLRBR (2d) 62, as post-*Teleglobe Canada*, *supra*, examples of the Board's newly found reluctance to give effect to the doctrine of abandonment of bargaining rights in this jurisdiction. The original panel distinguishes this Board's approach to abandonment, to that taken by the provinces such as Ontario and British Columbia, where parties remain free to renegotiate the boundaries of the certification orders.

sur les faits particuliers de chaque affaire. Malgré tout, la jurisprudence du Conseil admet à tout le moins la possibilité qu'un syndicat soit réputé avoir renoncé à ses droits de négociation et que le Conseil se prévale de son pouvoir discrétionnaire pour réagir en conséquence.

[12] Le banc initial considère que les premières décisions du Conseil reconnaissent le principe de la renonciation et font état de la volonté du Conseil de se prévaloir des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article 18 (auparavant l'article 118) du *Code* pour annuler ou par ailleurs modifier les droits de négociation d'un agent négociateur accrédité (voir *Whitehorse Hotels Limited* (1977), 21 di 410; [1977] 1 Can LRBR 477; et 77 CLLC 16,080 (CCRT n° 84); et *British Columbia Telephone Company* (1977), 22 di 507; [1977] 2 Can LRBR 404; et 77 CLLC 16,108 (CCRT n° 99)). Le banc initial situe cette reconnaissance dans la période où le Conseil considérait que les parties avaient le droit de renégocier et de modifier la portée de l'unité de négociation décrite par le Conseil et que ce changement l'emportait sur l'ordonnance d'accréditation.

[13] Or, c'est une approche qui n'a plus cours, le Conseil s'étant plutôt attribué le rôle de surveillant de ses ordonnances d'accréditation initiales, qui sont réputées revêtir un caractère permanent, peu importe les ententes qui pourraient ultérieurement intervenir entre les parties. Depuis l'affaire *Téleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; et 80 CLLC 16,025 (rapport partiel) (CCRT n° 198), le Conseil considère que lui seul a compétence pour déterminer l'unité habile à négocier collectivement et qu'il n'est pas loisible aux parties d'y apporter des modifications autrement que par une demande de révision.

[14] Le banc initial considère que depuis que le Conseil a adopté cette nouvelle approche, il n'y a plus lieu d'envisager la possibilité d'une renonciation aux droits de négociation. À cet égard, il renvoie aux affaires *Northern-Loram Joint Venture* (1985), 59 di 180; et 9 CLRBR (NS) 218 (CCRT n° 498); et *Oceanex (1997) Inc.*, [2000] CCRI n° 83; et 70 CLRBR (2d) 62, des décisions rendues après l'affaire *Téleglobe Canada*, précitée, pour illustrer la nouvelle réticence du Conseil à donner effet au principe de la renonciation aux droits de négociation dans sa sphère de compétence. Il établit une distinction entre l'approche du présent Conseil sur la question de la renonciation et celle des provinces de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, où les parties conservent le droit de renégocier la limite des ordonnances d'accréditation.

[15] The reconsideration panel does not see that abandonment is necessarily incompatible or inconsistent with the Board's exclusive authority and supervisory role over its certification orders. A close reading of the *Northern-Loram Joint Venture, supra*; and *Oceanex (1997) Inc., supra*, decisions indicates that the Board has not ruled out the possibility of a finding of abandonment of bargaining rights in appropriate circumstances.

[16] In its own review of the Board's case law on abandonment cited by the original panel, the reconsideration panel notes that *Whitehorse Hotels Limited, supra*; and *British Columbia Telephone Company, supra*, make reference to the continuing nature of a certification order and that a certification order normally continues to have full force and effect until it is revoked. However, each of these decisions acknowledges that there are certain circumstances where it should be recognized that bargaining rights may have lapsed, as a result of being abandoned, unused, or unexercised by the bargaining agent over long periods of time.

[17] In *Northern-Loram Joint Venture, supra*, the discussion respecting abandonment was only peripheral to the main issue before the Board. That decision was a referral to the Board from arbitration under section 65 of the *Code*, to determine whether certain employees performing certain work were bound by the terms of a particular collective agreement. There was some dispute as to the nature of the work performed and whether it fell under the Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers' (CBRT) or the Teamsters' collective agreement, respecting the construction of artificial islands and pipeline gathering systems at Norman Wells, Northwest Territories. The Board's discussion of abandonment in that decision was only in response to an argument offered by the Teamsters to address a possible finding of overlap in the scope clauses of the two collective agreements. As such, the discussion was completely *obiter*, because the Board found that there was no overlap. Rather, it found that the nature of the work clearly fell outside the scope of the Teamsters agreement such that the affected employees were not bound by the terms of that

[15] Le banc de révision ne considère pas que le concept de la renonciation est nécessairement incompatible avec le pouvoir exclusif du Conseil et son rôle de surveillant de ses ordonnances d'accréditation. Un examen attentif des décisions rendues dans les affaires *Northern-Loram Joint Venture*, précitée; et *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, révèle que le Conseil n'écarte pas la possibilité d'appliquer le principe de la renonciation aux droits de négociation s'il y a lieu de le faire.

[16] Dans son propre examen de la jurisprudence du Conseil citée par le banc initial sur la question de la renonciation, le banc de révision relève que les décisions rendues dans les affaires *Whitehorse Hotels Limited*, précitée; et *British Columbia Telephone Company*, précitée, font mention du caractère permanent des ordonnances d'accréditation en indiquant qu'elles demeurent habituellement en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient révoquées. Par ailleurs, le Conseil admet dans chacune de ces décisions qu'il existe des situations où l'on devrait reconnaître la possibilité que des droits de négociation soient tombés en désuétude parce l'agent négociateur y a renoncé ou s'est abstenu de s'en prévaloir pendant de longues périodes.

[17] Dans l'affaire *Northern-Loram Joint Venture*, précitée, l'analyse de la théorie de la renonciation se situe uniquement en marge de la question principale à trancher. Cette affaire résultait d'un renvoi par un arbitre en vertu de l'article 65 du *Code* afin que le Conseil détermine si des employés accomplissant certaines tâches étaient liés par les modalités d'une convention collective particulière. Les parties divergeaient d'opinion sur la nature du travail exécuté ainsi que sur la question de savoir si les employés concernés étaient régis par la convention collective de la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers (FCCET) ou celle des Teamsters relativement à la construction d'îlots artificiels et de réseaux de collecte par pipelines à Norman Wells, dans les Territoires du Nord-Ouest. L'analyse de la théorie de la renonciation que l'on retrouve dans cette décision se situe uniquement dans le contexte d'un argument mis de l'avant par les Teamsters pour faire échec à une conclusion possible de chevauchement des clauses sur le champ d'application des deux conventions collectives. Il s'agissait d'une

agreement. Consequently, there was no need to make any finding concerning abandonment.

[18] As for the actual comments made concerning abandonment, the Board responded to the Teamsters' argument that if the Board were to find that the work was covered by the CBRT agreement, it should find that the CBRT had abandoned (or negotiated out) that aspect of the work, thereby allowing the Teamsters to legitimately claim the work under its collective agreement. The Board indicated how the issue would be treated in the event an overlap were found. It stated that there is nothing in the *Code* to prevent parties from expanding the scope as determined by the Board, through voluntary recognition (i.e. overbargaining). However, it reiterated that Board certificates do have a continuing effect and that section 136 (now section 36) gives exclusive bargaining rights in relation to the unit determined and therefore, parties are not free to expand the scope to the extent that it interferes with any other certified unit.

[19] It further stated that, although the *Code* is silent on the issue of abandonment, the Board has in the past used its section 18 review power where abandonment has been found, to amend a certificate so that it conforms with the reality of the situation. Such an amendment removes the obstacle presented by section 136 (now section 36) and allows a new union to come in and represent employees who are no longer considered to be part of the original unit. The Board expressed caution in making a finding of abandonment. Where it is clear that both the certified union and the employer do not assume abandonment, the Board will not use its discretionary power to make a finding in favour of another union who makes such a claim.

[20] While the Board was not required in the end to rule on the issue, as it found no overlap in the collective agreements, it nevertheless indicated a willingness to

opinion totalement incidente, puisque le Conseil a conclu à l'absence de chevauchement. Pour être plus précis, il a statué que les tâches débordaient nettement le cadre de la convention collective des Teamsters et que les employés concernés n'étaient pas liés par celle-ci. Par conséquent, il n'y avait pas lieu de se prononcer sur la question de la renonciation.

[18] Pour ce qui est des observations concrètes du Conseil sur la question de la renonciation, elles ont été formulées en réponse à l'argument des Teamsters selon lequel si le Conseil en arrivait à la conclusion que les tâches étaient comprises dans le champ d'application de la convention collective de la FCCET, il devait statuer que ce syndicat avait renoncé à cet aspect du travail (ou en avait négocié le retrait), permettant ainsi aux Teamsters d'en revendiquer légitimement l'inclusion dans sa propre convention collective. Le Conseil explique comment la question serait traitée si le chevauchement était confirmé. Il déclare que rien dans le *Code* n'empêche les parties d'élargir la portée de l'unité déterminée par le Conseil en procédant par reconnaissance volontaire (c.-à-d. par surnégociation). Il rappelle toutefois que les certificats d'accréditation du Conseil revêtent un caractère permanent et que l'article 136 (devenu l'article 36) accorde des droits de négociation exclusifs à l'unité accréditée, de sorte que les parties n'ont pas carte blanche pour élargir la portée de l'unité de négociation au point d'empiéter sur celle d'une autre unité de négociation accréditée.

[19] Le Conseil fait en outre observer que, même si le *Code* est muet sur la question de la renonciation, le Conseil s'est prévalu, dans le passé, de son pouvoir de révision en vertu de l'article 18 dans des cas de renonciation confirmée pour modifier un certificat d'accréditation et le rendre conforme à la réalité. Une modification de ce genre a pour effet de supprimer l'obstacle que représente l'article 136 (devenu l'article 36) et de permettre à un nouveau syndicat de faire des démarches pour représenter les employés qui ne sont plus réputés faire partie de l'unité initiale. Le Conseil insiste toutefois sur la nécessité de faire preuve de prudence en appliquant le principe de la renonciation. Lorsqu'il est manifeste que ni le syndicat accrédité ni l'employeur ne considèrent qu'il y a renonciation, le Conseil doit se garder de se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire pour donner gain de cause à un autre syndicat qui invoque ce moyen.

[20] Même si rien, en bout de ligne, n'obligeait le Conseil à statuer sur la question puisqu'il avait conclu à l'absence de chevauchement, il ne s'en est pas moins

consider the concept of abandonment, albeit cautiously, in appropriate circumstances. In the reconsideration panel's view, this decision does not represent a departure from a previous policy of the Board, nor does it indicate that abandonment and the Board's supervisory role over its certificates are incompatible.

[21] The same may be said of the original panel's view of the Board's more recent decision in *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*. In *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*, the Board concluded that its precedents suggest that bargaining rights may be abandoned through disuse and that the Board has contemplated the possibility of partial abandonment. It further concluded that there is some merit to the concept of abandonment. However, in its discussion of this case, the original panel emphasizes the Board's exclusive authority to determine bargaining units and its differing approach to the abandonment of bargaining rights from that of other provincial boards as the overarching principle of this decision. This analysis leads the original panel to the conclusion that *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*, should not be viewed as a "ringing endorsement" for applying "a doctrine of abandonment" and reminds us that the Board declined to find abandonment on the facts of that particular case.

[22] The original panel does not conclude that *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*, precludes a finding or consideration of abandonment, yet, asks us to draw the conclusion that *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*, together with *Northern-Loram Joint Venture*, *supra*, are evidence of a "clear evolution" of the Board's approach to abandonment, away from that of the earlier decisions which do explicitly recognize this notion. The reconsideration panel disagrees with this proposition. *Oceanex (1997) Inc.*, *supra*, is consistent with the Board's previous jurisprudence; it recognizes possible abandonment in this jurisdiction and leaves the door open for such a finding, in appropriate circumstances.

[23] The original panel, in the present case, has taken the Board's jurisprudence one step further and has now closed the door altogether on abandonment. This extra step represents a departure from the Board's jurisprudence on abandonment and is unwarranted, in respect of the interpretation and development of the

dit disposé à prendre en considération le concept de la renonciation, quoique avec prudence, lorsque les faits le justifient. Aux yeux du banc de révision, cette décision ne représente pas une dérogation à une ligne de conduite antérieure du Conseil, ni n'indique que le principe de la renonciation et le rôle de surveillant du Conseil sont incompatibles.

[21] Les mêmes observations s'appliquent aux opinions formulées par le banc initial au sujet de la récente décision du Conseil dans l'affaire *Oceanex (1997) Inc.*, précitée. Dans cette affaire, le Conseil conclut que ses précédents indiquent qu'il peut y avoir renonciation à des droits de négociation faute de s'en prévaloir et que le Conseil envisage la possibilité d'une renonciation partielle. Il conclut en outre que le concept de la renonciation n'est pas dénué de fondement. Cependant, dans son analyse de la décision, le banc initial fait observer que le pouvoir exclusif du Conseil de déterminer les unités de négociation et son approche différente de celle des autres commissions et conseils provinciaux sur la question de la renonciation aux droits de négociation constituent les deux aspects primordiaux de cette décision. Il conclut ensuite que la décision *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, ne devrait pas être considérée comme un vibrant cautionnement du principe de la renonciation et nous rappelle que le Conseil a refusé de conclure à la renonciation dans cette affaire particulière.

[22] Le banc initial se garde de conclure que l'affaire *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, fait obstacle à l'application ou à la prise en considération du principe de la renonciation, mais il nous demande de conclure que l'affaire *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, et l'affaire *Northern-Loram Joint Venture*, précitée, témoignent d'une évolution incontestable de l'approche du Conseil sur la question de la renonciation, par rapport aux décisions antérieures qui reconnaissaient explicitement ce principe. C'est un point de vue que le banc de révision ne partage pas. La décision rendue dans l'affaire *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, concorde avec la jurisprudence antérieure du Conseil; elle reconnaît que la renonciation est chose possible dans sa sphère de compétence et ouvre la porte à un tel constat lorsqu'il y a lieu de le faire.

[23] Dans l'affaire qui nous occupe, le banc initial a poussé d'un cran l'interprétation de la jurisprudence du Conseil, fermant la porte une fois pour toutes à la reconnaissance du concept de la renonciation. Cela représente une dérogation non justifiée à la jurisprudence du Conseil sur la question de la

Board's jurisprudence and from a labour relations policy perspective.

### **B - The Concept of Abandonment**

[24] In order to fully appreciate the jurisprudence of this Board and the provincial boards, and their arguably different approaches to abandonment, one must consider the true meaning of the term as it has been generally discussed and applied in the labour relations context.

[25] Abandonment is most commonly understood to mean "sleeping on your rights," or allowing bargaining rights to lapse through disuse. In this context, abandonment means the loss of bargaining rights by the certified bargaining agent **over time**, because of disuse or failure to exercise those exclusive bargaining rights on behalf of some or all of those employees included in the certified unit. Abandonment thus calls for a recognition that once a trade union is granted the right to represent the employees in a bargaining unit, it also has the statutory obligation to exercise those rights on behalf of the employees in the unit in their relations with their employer. If it neglects this duty, or otherwise fails to assert its rights, with respect to some or all of the employees in the unit, it risks losing its right to represent those employees and thus losing its bargaining agent status.

[26] Abandonment may begin with the parties "underbargaining" with respect to a certain group of employees in the original unit. Underbargaining itself may or may not be permissible depending upon the approach taken by the particular board to its certification orders. However, underbargaining does not truly become abandonment unless and until the underbargaining persists and continues, such that the particular group of employees become forgotten over time with each successive renewal of the smaller scope clause contained in the collective agreement. This was the case in *Oceanex (1997) Inc., supra*, where the Longshoremen's Protective Union, Local 1953 of the International Longshoremen's Association (ILA) was alleged to have abandoned its rights with respect to a group of maintenance employees originally included in the certification order, but excluded from the application of the collective agreement for a period of over 20 years. Alternatively, abandonment may occur with respect to the whole unit, whereby the certified bargaining agent has, for whatever reasons, failed to

renoncier, du point de vue tant de l'interprétation et de l'évolution de cette jurisprudence que des principes établis en matière de relations du travail.

### **B - Le concept de la renonciation**

[24] Afin de bien comprendre la jurisprudence du Conseil et des commissions provinciales des relations du travail ainsi que leurs approches considérées comme différentes sur la question de la renonciation, il est nécessaire de se pencher sur le sens véritable du terme tel qu'il est généralement employé dans le contexte des relations du travail.

[25] La renonciation s'entend le plus souvent du fait de laisser des droits de négociation tomber en désuétude faute de s'en prévaloir. Dans ce contexte, elle désigne l'érosion des droits exclusifs de négociation d'un agent négociateur accrédité **au fil du temps** parce qu'il s'est abstenu de s'en prévaloir à l'égard d'une partie ou de la totalité des employés compris dans l'unité accréditée. Pour appliquer le principe de la renonciation, il faut dès lors reconnaître qu'un syndicat ayant obtenu le droit de représenter les employés d'une unité de négociation est aussi tenu par la loi d'exercer ces droits à l'égard de ces employés dans leurs rapports avec l'employeur. Si le syndicat manque à son devoir ou s'abstient par ailleurs d'exercer ses droits relativement à une partie ou à la totalité des employés de l'unité, il s'expose à ce que son droit de représenter ces employés, et partant, son titre d'agent négociateur, lui soient retirés.

[26] La renonciation peut commencer par la «sous-négociation» des conditions de travail d'un certain groupe d'employés inclus dans l'unité initiale. La sous-négociation en soi peut être autorisée ou non par la commission des relations du travail compétente selon l'approche retenue eu égard à ses ordonnances d'accréditation. Cependant, pour qu'il y ait véritablement renonciation, il faut que la sous-négociation soit à ce point ancrée dans les habitudes que le groupe particulier d'employés tombe dans l'oubli au fil du temps à chaque renouvellement successif de la clause du champ d'application limitée contenue dans la convention collective. Cela correspond à la situation qui est décrite dans l'affaire *Oceanex (1997) Inc.*, précitée, où l'on alléguait que la Longshoremen's Protective Union, section locale 1953 de l'Association internationale des débardeurs (AID), avait renoncé à ses droits de négociation relativement à un groupe d'employés d'entretien initialement inclus dans le certificat d'accréditation, mais exclus du champ d'application de la convention collective pendant plus

exercise its rights on behalf of the whole unit over a long period of time. This was the case in *Whitehorse Hotels Limited, supra*, where the bargaining agent failed to exercise its bargaining rights respecting the whole unit, for a period of over 10 years.

[27] When viewed in this light, it is easier to understand that abandonment or loss of rights due to disuse over long periods of time is not necessarily incompatible with the continuing effect of the Board's certification orders and the general notion that this Board has not allowed parties to renegotiate the scope of the appropriate bargaining units. It could be said that allowing for the cancellation of bargaining rights which have lapsed over time due to disuse by a bargaining agent is a form of supervising the certification orders. It allows the Board to ensure its certificate reflects the reality of the current situation, which the Board may do for a variety of other reasons as well, due to changes that have occurred over time.

### C - Policy Considerations

[28] This Board, in *Whitehorse Hotels Limited, supra*, expressed the policy reasons behind the Board's willingness to recognize abandonment of bargaining rights. It stated that, while the Board should not be too quick to find that abandonment has occurred, to fail to recognize that a bargaining agent may have allowed its bargaining rights to lapse due to disuse, could amount to a denial of freedom of association and free collective bargaining which the *Code* is designed to protect and promote. It explained these policy reasons in the following way:

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**

d'une vingtaine d'années. Subsidiairement, il peut y avoir renonciation relativement à tous les membres de l'unité de négociation lorsque l'agent négociateur accrédité s'abstient, pour une quelconque raison, d'exercer ses droits à l'égard de cette unité pendant une longue période. C'est la situation qui est décrite dans l'affaire *Whitehorse Hotels Limited*, précitée, où l'agent négociateur s'était abstenu d'exercer ses droits de négociation relativement à l'unité pendant plus de dix ans.

[27] Quand la situation est examinée sous cet angle, on comprend mieux pourquoi le principe de la renonciation aux droits de négociation faute de s'en prévaloir pendant de longues périodes n'est pas nécessairement incompatible avec le caractère permanent des ordonnances d'accréditation du Conseil ni avec l'idée générale que le Conseil interdit aux parties de renégocier la portée des unités habiles à négocier collectivement. On pourrait dire que permettre la révocation de droits de négociation tombés en désuétude au fil du temps parce que l'agent s'est abstenu de s'en prévaloir constitue une forme de surveillance des ordonnances d'accréditation. C'est un moyen pour le Conseil de s'assurer que ses ordonnances cadrent avec la réalité, ce qu'il peut également faire pour diverses autres raisons, en raison des changements survenus au fil des années.

### C - Raisons de principe

[28] Dans l'affaire *Whitehorse Hotels Limited*, précitée, le Conseil expose les raisons de principe qui l'incitent à vouloir reconnaître le principe de la renonciation. Il indique que le Conseil doit se garder de conclure trop rapidement à la renonciation, mais que l'omission de reconnaître qu'un agent négociateur peut avoir laissé ses droits de négociation tomber en désuétude faute de s'en prévaloir pourrait constituer une négation de la liberté syndicale et de la pratique des libres négociations collectives que le *Code* est censé protéger et promouvoir. Le passage pertinent de cette décision est reproduit ci-après:

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**

**“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; 479-450; and 422-423; emphasis added)

[29] In the view of this panel, such policy reasons for leaving the door open to recognize abandonment are persuasive and remain as valid today as when first expressed in *Whitehorse Hotels Limited, supra*. While it is true that the Board’s position regarding how closely it supervises its certification orders may have evolved, abandonment and close supervision over certification orders are notions that can co-exist.

[30] The original panel was silent as to the validity or persuasiveness of the policy reasons expressed in support of abandonment, namely the protection of freedom of association and free collective bargaining. It did express some concern, however, with the prospect of allowing an employer to raise abandonment and thereby have bargaining rights cancelled at its instance. An employer would thus be permitted to do indirectly, through the Board’s discretionary power, what it cannot

**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 désiraient 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 désiraient 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; 479-450; et 422-423; c’est nous qui soulignons)

[29] Le banc de révision est d’avis que les raisons de principe invoquées par le Conseil pour ouvrir la porte à la reconnaissance du principe de la renonciation sont convaincantes et demeurent aussi valables aujourd’hui que le jour où elles ont été énoncées dans l’affaire *Whitehorse Hotels Limited*, précitée. S’il est vrai que la position du Conseil concernant le degré de surveillance que nécessitent ses ordonnances d’accréditation peut avoir évolué au fil du temps, il n’en demeure pas moins que le principe de la renonciation et l’étroite surveillance des ordonnances d’accréditation sont des notions qui ne sont pas mutuellement exclusives.

[30] Le banc initial s’est abstenu de formuler des observations sur la validité ou le caractère convaincant des raisons de principe invoquées à l’appui de la reconnaissance du principe de la renonciation, à savoir la protection de la liberté syndicale et de la pratique des libres négociations collectives. Il a toutefois exprimé des réserves quant à la possibilité d’autoriser un employeur à soulever le principe de la renonciation de manière à faire révoquer des droits de négociation. En

do directly through the express revocation provisions, which only allow an employer to apply for revocation where fraud is alleged (section 40 of the *Code*).

[31] Further, the original panel contends that the revocation of bargaining rights is the only method by which Parliament has chosen to allow for the termination of bargaining rights. To use the Board's discretionary power (under section 18 of the *Code*) to cancel bargaining rights in different circumstances without a demonstration of majority support of the employees in the unit, would depart from the spirit of the *Code*, and would run contrary to the principle of permanence of bargaining rights embodied within. According to the original panel, the absence of an express provision allowing for revocation due to abandonment was a clear choice made by Parliament and such intent must be respected.

[32] Similar issues and arguments were raised before the Alberta Labour Relations Board (ALRB) in *Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W., Local 424* (2004), 105 CLRBR (2d) 1, a decision relied upon by the applicant employer. This reconsideration panel finds the policy reasons set forth by the ALRB in support of recognizing abandonment of bargaining rights to be equally applicable to the federal jurisdiction and particularly persuasive.

[33] In addressing the various issues, the ALRB distinguished the features and purposes behind the express revocation provisions contained in its legislation from the discretionary reconsideration provisions used to find abandonment in appropriate cases, and concluded that both methods are necessary and essential elements of the entire scheme of labour relations. The Alberta legislation contains certain limited express provisions concerning abandonment, but in that case, the ALRB went beyond those provisions to find abandonment on other grounds and invoked its reconsideration power to cancel the bargaining rights in question. The ALRB had this to say:

faisant appel au pouvoir discrétionnaire du Conseil, l'employeur serait dès lors autorisé à faire indirectement ce que les dispositions expresses du *Code* sur la révocation de l'accréditation, qui autorisent la présentation d'une demande de révocation uniquement en cas d'allégation de fraude (article 40 du *Code*), lui interdisent de faire directement.

[31] De plus, le banc initial affirme que la révocation des droits de négociation est le seul moyen retenu par le législateur pour mettre fin à ces droits. Recourir au pouvoir discrétionnaire du Conseil (en vertu de l'article 18 du *Code*) pour faire annuler des droits de négociation dans diverses circonstances sans exiger la preuve de l'appui de la majorité des employés de l'unité serait contraire à l'objet du *Code* et irait à l'encontre du principe de la permanence des droits de négociation qui y est consacré. Selon le banc initial, l'absence de disposition expresse permettant la révocation de droits de négociation pour cause de renonciation procède d'un choix délibéré du législateur que nous devons respecter.

[32] Des questions et arguments semblables ont été soulevés devant la Commission des relations de travail de l'Alberta (CRTA) dans l'affaire *Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W., Local 424* (2004), 105 CLRBR (2d) 1, une des décisions sur lesquelles s'appuie l'employeur. Le banc de révision est d'avis que les raisons de principe invoquées par la CRTA à l'appui de la reconnaissance du principe de la renonciation s'appliquent également à la sphère de compétence fédérale et qu'elles sont particulièrement convaincantes.

[33] Dans son examen des questions, la CRTA établit une distinction entre les caractéristiques et les objets des dispositions expresses de la loi provinciale en matière de révocation de l'accréditation et celles des dispositions discrétionnaires en matière de réexamen permettant de conclure à la renonciation dans les cas pertinents avant de déclarer que les deux méthodes constituent des éléments nécessaires et essentiels du régime des relations du travail. La loi de l'Alberta contient des dispositions expresses limitées en matière de renonciation, mais la CRTA n'en a pas tenu compte dans l'affaire dont elle était saisie pour conclure que le syndicat avait renoncé à ses droits pour d'autres motifs et se prévaloir de son pouvoir de réexamen pour révoquer son accréditation. Ses observations sont reproduites ci-après:

35. The union's case is that it is simply inconsistent with the terms of the *Labour Relations Code* to reconsider and revoke a certificate on the ground that bargaining rights have been abandoned. Its view is that the *Code* tries to be explicit and comprehensive on the subject of how bargaining rights are acquired and lost. In the statutory scheme, it says, certificates live and have force unless they are revoked. The fact that the *Code* mentions abandonment as a ground for revocation in very limited circumstances means that it is not a ground to revoke outside those circumstances. And if the Board cannot revoke a certificate for abandonment, it cannot effectively do so by the reconsideration power, because the Board "cannot do indirectly what it is prohibited from doing directly".

36. The Board at the hearing raised the further matter that the Legislature in 1988 had actually replaced a broader reference to abandonment with a narrower one. The union contended that this piece of legislative history strengthens the union's case. It lends itself to an argument that the 1988 amendment was a conscious legislative effort to reduce the Board's reliance upon considerations of abandonment and to limit the circumstances in which facts supporting a conclusion of abandonment are relevant.

37. We reject the union's view of the case. Our reasoning in brief is as follows. What the case law calls "abandonment" of bargaining rights is more precisely described as a trade union's loss of representative character through passage of time. The trade union's representative character is fundamental to the entire scheme of labour relations statutes in general, and the *Labour Relations Code* in particular. The power to revoke bargaining rights is only one process by which the Board may remedy a loss of representative character. Other powers exist by which the Board may examine a union's representative character: notably, the power to determine whether a collective agreement exists and binds a party; the power to determine whether a person is an employee in the bargaining unit; and the power to reconsider a decision or certificate. The Board should not attribute to the Legislature an intention to restrict or eliminate those powers when to do so would subvert the fundamental value in the *Code* that trade unions be representative of employees. The statutory mention of abandonment of bargaining rights is therefore not exhaustive; it applies only to the formal process of revocation. In circumstances where revocation is not available or not suitable to question a trade union's representative character, other processes, including reconsideration, remain available. Reconsideration is available in these cases to assess the unions' representative character. We find that on any reasonable assessment of these facts, the unions long ago abandoned their bargaining rights and their certificates should be reconsidered and cancelled.

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424*, supra, pages 16-17)

[34] The ALRB reviewed the jurisprudence in the various other labour jurisdictions and concluded that

35. Le syndicat fait valoir qu'il est tout simplement contraire aux dispositions du *Labour Relations Code* de réexaminer et de révoquer un certificat d'accréditation au motif que l'agent négociateur a renoncé à ses droits de négociation. À son point de vue, le *Code* essaie d'être explicite et de couvrir tous les aspects de l'acquisition et de la révocation des droits de négociation. Le texte législatif établit comme principe que les certificats d'accréditation demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient révoqués. Le fait que le *Code* indique que la renonciation peut donner matière à révocation dans des circonstances très limitées signifie qu'il est impossible d'invoquer ce moyen en dehors de ces circonstances. Il s'ensuit que si la Commission ne peut pas révoquer un certificat pour cause de renonciation, elle ne peut pas davantage le faire en se prévalant de son pouvoir de réexamen parce qu'elle «ne peut pas faire indirectement ce qu'il lui est interdit de faire directement».

36. À l'audience, la Commission a aussi déclaré que le législateur, en 1988, avait en fait remplacé un renvoi général au principe de la renonciation par un renvoi plus limité. Le syndicat a soutenu que cette information venait renforcer sa position et lui permettait d'affirmer que la modification de 1988 résultait d'un effort délibéré du législateur pour réduire l'importance attachée par la Commission au concept de la renonciation ainsi que pour limiter les circonstances dans lesquelles des faits étayant une conclusion de renonciation devraient être pris en considération.

37. Nous rejetons la position du syndicat pour les motifs exposés brièvement ci-après. Ce que la jurisprudence qualifie de «renonciation» aux droits de négociation correspond plus précisément à la perte du caractère représentatif d'un syndicat au fil du temps. Ce caractère représentatif constitue l'un des aspects fondamentaux des lois régissant les relations de travail en général, et du *Code* en particulier. Le pouvoir de révoquer des droits de négociation représente l'un des moyens par lesquels la Commission peut remédier à la perte du caractère représentatif. D'autres pouvoirs existent qui lui permettent d'examiner le caractère représentatif d'un syndicat, notamment le pouvoir de déterminer si une convention collective existe et lie des parties; le pouvoir de déterminer si un employé fait partie de l'unité de négociation; et le pouvoir de réexaminer une décision ou une ordonnance d'accréditation. La Commission doit se garder d'attribuer au législateur quelque intention de restreindre ou d'éliminer ces pouvoirs lorsque cela porterait atteinte au principe fondamental établi par le *Code*, à savoir que les syndicats doivent être les représentants des employés. La mention de révocation des droits de négociation que l'on retrouve dans la loi n'est donc pas exhaustive; elle s'applique uniquement au processus formel de révocation. Dans les cas où il est impossible de recourir à ce processus pour remettre en cause le caractère représentatif d'un syndicat, il existe d'autres moyens pour atteindre le même objectif. La procédure de réexamen est l'un de ceux-là. Il ressort de toute appréciation raisonnable de ces faits que les syndicats ont renoncé depuis longtemps à leurs droits de négociation et que leurs certificats d'accréditation devraient être réexaminés et révoqués.

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424*, précité, pages 16-17; traduction)

[34] La CRTA a passé en revue la jurisprudence des diverses autres commissions des relations du travail

most labour boards have been willing to recognize abandonment of bargaining rights, even if it is not expressly included in the legislation because it is seen as necessary and fundamental to the statutory scheme of labour relations. The ALRB stated as follows:

60. Even this brief survey leads us to these conclusions. Trade unions' disuse of their statutory bargaining rights has been an issue across a broad sweep of the Canadian labour law jurisdictions; and where Legislatures have not expressly allowed labour boards to revoke disused bargaining rights, labour boards themselves have readily inferred a power to declare such bargaining rights abandoned because they see that course as necessary to the scheme of their statutes.

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424, supra*, pages 26-27)

[35] The ALRB recognized the importance of not allowing parties to circumvent the statutory requirements of a revocation application. However, it did not see that such concern should cause the Board to refuse to recognize abandonment once assured that all the necessary criteria were found, on the facts of any given case. It stated:

121. The only restriction that we consider to exist upon the use of the reconsideration power in the context of abandonment is that it cannot be used to simply evade the express requirements of a revocation application: *Misericordia Hospital, supra*. Such an evasion would occur if a current employer were to apply for reconsideration of its certificate on the basis of nothing more than the fact that the union had not sought to bargain collectively for three years. To reconsider the certificate in that circumstance would be to allow the employer to avoid the requirement of a vote of employees in s. 53(1)(b). But, as noted earlier, a failure to collectively bargain is just one *indicium* of abandonment. By itself it may well be inconclusive of whether the trade union still has representative character, especially where a previous collective agreement contains an automatic renewal clause that may have made formal bargaining unnecessary. A representation vote is the sensible and legislatively intended mechanism to resolve cases of this type. But if there are other facts that, added to the failure to collectively bargain, conclusively establish the union's loss of representative character, it is not in our view an evasion of the revocation sections of the *Code* to address and remedy the loss

avant de conclure qu'elles se montraient presque toutes disposées à reconnaître le concept de la renonciation, même s'il n'est pas expressément inclus dans la législation parce qu'il est considéré comme un élément nécessaire et fondamental du régime des relations du travail établi par la loi. Le passage pertinent de sa décision est reproduit ci-après:

60. Ce survol rapide nous mène lui aussi à ces conclusions. Le non-exercice par les syndicats des droits de négociation qui leur sont reconnus par la loi est une question qui retient l'attention d'un grand nombre de commissions des relations du travail au Canada; or, dans les cas où le législateur ne les a pas expressément habilitées à révoquer des droits de négociation tombés en désuétude, les commissions se sont reconnues d'emblée le pouvoir d'appliquer le principe de la renonciation parce qu'elles considèrent que ce moyen est nécessaire à la réalisation des objets de la loi.

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424, précité*, pages 26-27; traduction)

[35] La CRTA admet qu'il est important d'empêcher les parties de contourner les conditions établies par la loi pour présenter une demande de révocation. En revanche, elle ne considère pas que ce soit un motif suffisant de refuser d'appliquer le principe de la renonciation après avoir établi que toutes les conditions nécessaires sont réunies dans un cas particulier. À ce propos, elle fait observer ce qui suit:

121. La seule restriction qui existe, à notre point de vue, dans le cadre de l'utilisation du pouvoir de réexamen dans le contexte d'une renonciation est qu'on ne peut se prévaloir de ce pouvoir simplement pour se soustraire aux dispositions expresses d'une demande de révocation: *Misericordia Hospital, précitée*. C'est ce qui se produirait si un employeur en titre présentait une demande de révision de son certificat d'accréditation en s'appuyant uniquement sur le fait que le syndicat n'a pas entamé de négociations collectives depuis trois ans. Réviser le certificat dans ces circonstances équivaudrait à autoriser l'employeur à se soustraire à l'obligation de tenir un scrutin parmi les employés comme le prévoit l'alinéa 53(1)b). Or, comme il a été mentionné précédemment, le défaut d'entamer des négociations collectives ne constitue qu'un indice de renonciation. Les chances sont minces qu'il permette, à lui seul, de trancher la question de savoir si le syndicat a toujours son caractère représentatif, surtout lorsqu'une convention collective précédente contient une clause de renouvellement automatique qui peut avoir éliminé la nécessité de négociations collectives officielles. La tenue d'un scrutin de représentation est le moyen sensé prévu par la loi pour régler

of representative character through a reconsideration application. ...

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424, supra*, page 61)

[36] The ALRB also addressed the principal issue raised by the original panel concerning the relationship between abandonment of bargaining rights and the continuing effect of a certification order. It acknowledged that certain provinces have a different approach to the lasting nature of the certification orders and the parties' ability to over or underbargain the original scope of the bargaining unit. The ALRB considers its certification orders to have a continuing effect; however, it does not view this to be incompatible with the concept of abandonment. Rather, it characterizes a certification order as granting a licence which merely presumes employee support on an ongoing basis and which may be revoked by the Board where appropriate:

120. It is implicit in these comments that we reject the view advanced by the union that the certificate has enduring effect and may be relied upon or not by the union holding it without regard to past practice. It is true that this Board views a certificate as having enduring effect: *Freson Market IGA Ltd. and U.F.C.W., Local 401* (1995), 31 CLRBR (2d) 37, [1995] Alta. LRBR 491; 96 CLLC 200-072. But that characterization simply means that the Board has ongoing supervisory power over the bargaining rights it grants. It is in opposition to the predominant Ontario view that a certificate is spent once a collective agreement recognizing the union's bargaining agency is entered into. To say that a certificate has enduring effect is not to say that it is conclusive of employee support. Just because a certificate exists does not mean that the union therefore has representative character. As *Claresholm (Town)*, *supra*, observes, the certificate raises only a presumption of employee support for the bargaining agent. Nor does saying that a certificate has enduring effect mean that the certificate is indefeasible. A certificate under the *Labour Relations Code* is in the nature of a licence to represent a defined group of employees. It is a revocable licence, revocable by the formal revocation process or by the Board's exercise of its other powers, like powers of determination, declaration or reconsideration.

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424, supra*, pages 60-61)

les cas de ce genre. Cependant, s'il existe d'autres faits qui, conjugués au défaut de négocier collectivement, établissent de manière irréfutable la perte du caractère représentatif du syndicat, la présentation d'une demande de révision constitue pas, à notre avis, un moyen de contourner les dispositions du *Code* relatives à la révocation pour remédier à la perte du caractère représentatif du syndicat...

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424, précité*, page 61; traduction)

[36] La CRTA se penche également sur la question principale soulevée par le banc initial concernant la relation entre le principe de la renonciation des droits de négociation et le caractère permanent d'une ordonnance d'accréditation. Elle admet que certaines provinces abordent différemment la question du caractère permanent des ordonnances d'accréditation et de la capacité des parties de surnégocier ou sous-négocier la portée initiale de l'unité de négociation. La CRTA considère que ses ordonnances d'accréditation ont un effet permanent, mais elle ne croit pas que cela soit incompatible avec le concept de la renonciation. Au contraire, elle définit une ordonnance d'accréditation comme l'attribution d'un permis qui suppose simplement l'appui continu des employés et qui peut être révoqué au besoin par la Commission:

120. Il est implicite dans ces observations que nous rejetons le point de vue du syndicat selon lequel le certificat revêt un caractère permanent et que le syndicat qui en est le détenteur peut s'en prévaloir ou non sans égard à la pratique antérieure. Il est vrai que la Commission considère qu'un certificat revêt un caractère permanent: *Freson Market IGA Ltd. and U.F.C.W., Local 401*, (1995) 31 CLRBR (2d) 37, [1995] Alta. LRBR 491; 96 CLLC 200-072. Or, cela signifie simplement que la Commission exerce un pouvoir de supervision sur les droits de négociation qu'elle accorde. C'est une optique contraire à celle qui prévaut en Ontario, où l'on considère qu'un certificat devient caduc dès la conclusion d'une convention collective reconnaissant le rôle d'agent négociateur du syndicat. Le fait de dire qu'un certificat revêt un caractère permanent ne signifie pas que c'est une preuve irréfutable de l'appui des employés. Ce n'est pas parce qu'un certificat a été délivré que le syndicat a qualité de représentant. Comme il est indiqué dans l'affaire *Claresholm (Town)*, précitée, le certificat laisse tout simplement supposer que l'employeur cautionne l'agent négociateur. Le fait de dire qu'un certificat revêt un caractère permanent ne signifie pas non plus qu'il est irrévocable. Les certificats d'accréditation délivrés en vertu du *Labour Relations Code* s'apparentent à des permis pour représenter un groupe défini d'employés. Ils sont révocables par la procédure officielle de révocation ou par l'exercice des autres pouvoirs dont la Commission est investie, comme les pouvoirs de détermination, de déclaration ou de réexamen.

(*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W. Local 424, précité*, pages 60-61; traduction)

[37] In light of the above, the reconsideration panel does not share the concerns expressed by the original panel as a rationale for rejecting the possibility of a finding of abandonment of bargaining rights. It does not find that recognizing abandonment would amount to a departure from the spirit of the *Code* or the fundamental objectives that the *Code* is designed to uphold and promote. To the contrary, recognizing the concept of abandonment enables the Board to maintain and continue its supervisory role over its certification orders while, at the same time, ensure that bargaining agents continue to exercise the rights they have been granted on behalf of the employees in the unit, or risk losing those exclusive representational rights in respect of some or all of the employees in the unit.

### III - Conclusion

[38] Accordingly, this reconsideration panel finds that the application for reconsideration should be granted in the circumstances.

[39] This panel is of the view that, from a labour relations perspective, there are ample policy considerations to support the recognition of abandonment. Freedom of association and free collective bargaining are core underlying values that must be protected and promoted. Thus, the Board should maintain its course and leave the door open to allow abandonment as a means under the *Code* by which a trade union may lose its bargaining rights. Therefore, the Board may, where appropriate, use its discretionary power under section 18 to rescind or otherwise vary a trade union's bargaining rights.

[40] Consequently, the reconsideration panel hereby remits the matter back to the original panel for redetermination on the merits, bearing in mind that a finding of abandonment is a possibility under the *Code*. Accordingly, the original panel is to first consider and determine whether, on the facts of this particular case, abandonment has occurred. In doing so, it should take into consideration the specific and unique facts of this case.

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

---

[37] Compte tenu de ce qui précède, le banc de révision ne partage pas les réserves exprimées par le banc initial pour justifier le rejet de la possibilité d'appliquer le principe de la renonciation aux droits de négociation. Le banc de révision ne croit pas que reconnaître ce principe équivaudrait à faire abstraction de l'objet du *Code* ou des objectifs fondamentaux qu'il est censé consacrer et promouvoir. Au contraire, la reconnaissance du concept de la renonciation permet au Conseil de préserver et de continuer à assumer son rôle de surveillant de ses ordonnances d'accréditation tout en s'assurant que les agents négociateurs continuent d'exercer les droits exclusifs qui leur sont accordés pour le compte des employés de l'unité, faute de quoi ils risquent d'en être dépossédés relativement à une partie ou à la totalité de ces employés.

### III - Conclusion

[38] Par conséquent, le banc de révision conclut que, eu égard aux circonstances, la demande de réexamen doit être accueillie.

[39] Le banc est d'avis que, sur le plan des relations du travail, il existe suffisamment de considérations de principe pour reconnaître le principe de la renonciation. La liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont des valeurs fondamentales qui doivent être protégées et mises de l'avant. Par conséquent, le Conseil devrait maintenir le cap et faire en sorte que la renonciation puisse constituer un moyen par lequel, en vertu du *Code*, un syndicat peut perdre ses droits de négociation. Il s'ensuit que le Conseil peut se prévaloir de son pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 18, s'il y a lieu, pour annuler ou modifier les droits de négociation d'un syndicat.

[40] En conséquence, le banc de révision renvoie, par les présentes, l'affaire au banc initial pour qu'il statue à nouveau sur le fond en gardant à l'esprit que le *Code* ne fait pas obstacle à l'application du principe de la renonciation. Il s'ensuit que le banc initial doit d'abord se prononcer sur la question de savoir si, eu égard aux faits de cette affaire particulière, le principe de la renonciation s'applique. À cette fin, il doit prendre en considération les faits uniques et particuliers de cette affaire.

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

---

**CASES CITED**

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

*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

*PCL Constructors Northern Inc.*, [2004] CIRB no. 294

*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W., Local 424* (2004), 105 CLRBR (2d) 1 (Alta.)

*Teleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; and 80 CLLC 16,025 (partial report) (CLRBR no. 198)

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

**STATUTES CITED**

*Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001*, s. 44(b)

*Canada Labour Code, Part I*, ss. 16.1; 18; 36; 40; 44; 65

**AFFAIRES CITÉES**

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

*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

*PCL Constructors Northern Inc.*, [2004] CCRI n° 294

*Siemens Building Technologies Inc. and I.B.E.W., Local 424* (2004), 105 CLRBR (2d) 1 (Alb.)

*Téleglobe Canada* (1979), 32 di 270; [1979] 3 Can LRBR 86; et 80 CLLC 16,025 (rapport partiel) (CCRT n° 198)

*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. 16.1; 18; 36; 40; 44; 65

*Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*, art. 44b)