

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

*Vol. 7-05*

## Reasons for decision

**Canadian National Railway Company,**  
*employer,*  
*and*  
**International Brotherhood of Electrical Workers,**  
*bargaining agent,*  
*and*  
**Teamsters Canada Rail Conference,**  
*bargaining agent,*  
*and*  
**United Transportation Union,**  
*bargaining agent.*

*CITED AS:* Canadian National Railway Company

Board Files: 24773-C  
24774-C  
24775-C

Decision no. 314  
March 11, 2005

This is a ministerial referral pursuant to section 87.4 of the *Code*.

Ministerial referral - Maintenance of activities agreement - Essential services - Onus - Practice and procedure - The Minister of Labour referred to the Board, pursuant to section 87.4(5) of the *Code*, the question as to whether the maintenance of activities agreement entered into by the parties is sufficient to ensure that subsection 87.4(1) is complied with - The Minister also asked the Board to determine the action, if any, that is required in order for the employer, the union and the employees in the bargaining unit to comply with section 87.4(1) in the event of a work stoppage - One of the three unions alleges that the Minister's referral is prejudicial, unfair and unreasonable, deficient and should be found to be null and void - The employer prepared three virtually identical maintenance of activities agreements that the employer and the three respective unions signed - Section 87.4 is directed specifically towards the prevention of an immediate and serious danger to the safety or health of the public - The danger must be immediate - Serious danger and inconvenience are two

## Motifs de décision

**Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,**  
*employeur,*  
*et*  
**Fraternité internationale des ouvriers en électricité,**  
*agent négociateur,*  
*et*  
**Conférence ferroviaire de Teamsters Canada,**  
*agent négociateur,*  
*et*  
**Travailleurs unis des transports,**  
*agent négociateur.*

*CITÉ:* Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada

Dossiers du Conseil: 24773-C  
24774-C  
24775-C

Décision n° 314  
le 11 mars 2005

Renvoi ministériel en vertu de l'article 87.4 du *Code*.

Renvoi ministériel - Entente sur le maintien des activités - Services essentiels - Fardeau de la preuve - Pratique et procédure - Le ministre du Travail a renvoyé au Conseil, conformément au paragraphe 87.4(5) du *Code*, la question de savoir si l'entente sur le maintien des activités conclue entre les parties a la capacité de satisfaire aux exigences du paragraphe 87.4(1) - Le ministre demandait aussi au Conseil de déterminer les mesures à prendre, le cas échéant, pour que l'employeur, le syndicat et les employés de l'unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) en cas d'arrêt de travail - Un des trois syndicats affirme que le renvoi ministériel est préjudiciable, injuste et déraisonnable, qu'il est vicié et qu'il devrait être déclaré nul et sans effet - L'employeur a rédigé trois ententes à peu près identiques sur le maintien des activités, ententes qui ont été signées par l'employeur et par les trois syndicats respectifs - L'article 87.4 vise spécifiquement à prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public - Le risque doit être imminent - Les mots

different concepts - When the activities to be maintained are in dispute the onus rests primarily with the employer to prove that certain services, operations or facilities must continue despite a strike or a lockout - The parties must assist the Board by providing evidence that will enable it to determine whether or not the services are essential - Section 87.4(3) calls on the parties to agree amongst themselves as to what services must be continued in the event of a strike or lockout - The Board must keep in mind the public's interest in being protected from a danger to its safety or health and it must remain cognizant of the preamble, and the underlying principles of the *Code* - The Board is not of the opinion at this point in time that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the safety or health of the public - The maintenance of activities agreement entered into by the parties is sufficient to ensure compliance with section 87.4(1) - If a work stoppage does occur, the Minister, the employer or the trade union, may apply again to the Board pursuant to section 87.4(7) of the *Code*, in order to have the Board review and confirm, amend or cancel the agreements.

---

The Board was comprised of Mr. Warren R. Edmondson, Chairperson, sitting as a single member panel pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*).

#### **Counsel of Record**

Mr. Robert Monette, for the Canadian National Railway Company;  
Mr. Michael A. Church, for the International Brotherhood of Electrical Workers.

Section 16.1 of the *Code* provides that the Canada Industrial Relations Board (the Board) may render a decision without holding an oral hearing. In the present matter, the Board is satisfied that all the relevant documentation, including the written submissions filed by the parties, is sufficient to render a decision without holding an oral hearing.

#### **I - Facts**

[1] On December 29, 2004, the Minister of Labour referred to the Board, pursuant to section 87.4(5) of the

«risque grave» et «inconvenient» recouvrent deux notions différentes - Lorsqu'il y a désaccord sur les activités dont le maintien doit être assuré, la charge de prouver que la prestation de certains services, le fonctionnement de certaines installations ou la production de certains articles doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out appartient à l'employeur - Il est indispensable que les parties fournissent au Conseil des preuves qui lui permettront de déterminer si les services sont essentiels - Le paragraphe 87.4(3) demande aux parties de s'entendre sur les services à maintenir en cas de grève ou de lock-out - Le Conseil doit se préoccuper du droit du public d'être protégé contre un risque pour sa sécurité ou sa santé, et il doit tenir compte du libellé du préambule ainsi que des principes qui sous-tendent le *Code* - Le Conseil ne croit pas pour l'instant qu'une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public - L'entente sur le maintien des activités conclue entre les parties a la capacité de satisfaire aux exigences du paragraphe 87.4(1) - En cas d'arrêt de travail, le ministre, l'employeur ou le syndicat peut présenter une nouvelle demande au Conseil, en vertu du paragraphe 87.4(7) du *Code* cette fois, afin de faire réexaminer, confirmer, modifier ou annuler les ententes.

---

Le Conseil était composé de M. Warren R. Edmondson, Président, siégeant seul en application de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*).

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

M<sup>c</sup> Robert Monette, pour la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;  
M<sup>c</sup> Michael A. Church, pour la Fraternité internationale des ouvriers en électricité.

L'article 16.1 du *Code* habilite le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) à trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience. Dans l'affaire qui nous occupe, le Conseil est convaincu que les documents versés au dossier, y compris les observations écrites des parties, lui suffisent pour rendre une décision sans tenir d'audience.

#### **I - Exposé des faits**

[1] Le 29 décembre 2004, le ministre du Travail a renvoyé au Conseil, conformément au

*Code*, the question as to “whether the maintenance of activities agreement entered into by the parties is sufficient to ensure that section 87.4(1) is complied with.” The Minister further asked the Board to “determine the action, if any, that is required in order for the employer, the union and the employees in the bargaining unit to comply with section 87.4(1) in the event of a work stoppage.”

[2] The Canadian National Railway Company (the CN) signed three virtually identical maintenance of activities agreements (the agreements). The first was signed by the CN and the United Transportation Union (UTU) on September 24, 2003. The second was signed by the CN and the International Brotherhood of Electrical Workers (IBEW), on October 17, 2003 and the third was signed by the CN and the Teamsters Canada Rail Conference (TCRC) on November 3, 2003. All three agreements were prepared by the CN. The first agreement reads as follows:

This is further to our notice dated September 24th, under Part I of the *Canada Labour Code*, Section 49, of the Company’s desire to commence collective bargaining to renew and revise the present collective agreements known as Agreements 4.16, 4.3 and 4.2 with CN and more specifically with regards to Section 87.4 of the *Code* dealing with maintenance of activities.

**After a thoughtful review, CN believes that there are no services, such as those contemplated by section 87.4(1) of the *Code*, that we jointly need to agree to continue to supply in the event of a legal strike or lock-out.**

Please signify your concurrence by countersigning below and returning two copies to the undersigned. We shall file one signed copy with the Canada Industrial Relations Board as contemplated by Section 87.4(3). If you disagree please let me know immediately, and we can schedule a meeting to discuss this important matter.

(emphasis added)

[3] Following the receipt of this ministerial referral, the Board subsequently requested, on January 20, 2005, that the parties provide it with written submissions in relation to the following questions:

- is the maintenance of activities agreement, that you entered into on [September 24, 2003; October 17, 2003; November 3, 2003], currently sufficient to ensure that section 87.4(1) is complied with?

- notwithstanding the existence of your maintenance of activities agreement, could a strike or lockout pose an immediate and serious danger to the safety or health of the

paragraphe 87.4(5) du *Code*, la question de savoir «si l’entente sur le maintien des activités conclue entre les parties a la capacité de satisfaire aux exigences du paragraphe 87.4(1)» (traduction). Le ministre demandait aussi au Conseil de «déterminer les mesures à prendre, le cas échéant, pour que l’employeur, le syndicat et les employés de l’unité de négociation se conforment au paragraphe 87.4(1) en cas d’arrêt de travail» (traduction).

[2] La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (le CN) a signé trois ententes à peu près identiques sur le maintien des activités (les ententes); la première a été signée avec les Travailleurs unis des transports (le TUT), le 24 septembre 2003, la deuxième avec la Fraternité internationale des ouvriers en électricité (la FIOE), le 17 octobre 2003, et la troisième avec la Conférence ferroviaire de Teamsters Canada (la CFTC), le 3 novembre 2003. Les trois ententes ont été rédigées par le CN. La première est libellée comme suit:

La présente fait suite à l’avis de négociation collective transmis le 24 septembre en vertu de l’article 49 de la Partie I du *Code canadien du travail* en vue du renouvellement ou de la révision des conventions collectives en vigueur, en l’occurrence les conventions 4.16, 4.3 et 4.2, conclues avec le CN, plus particulièrement en ce qui concerne l’application de l’article 87.4 du *Code* relatif au maintien des activités.

**Après un examen attentif, le CN est d’avis qu’il n’y a pas de services du genre de ceux envisagés par le paragraphe 87.4(1) du *Code*, dont nous devons convenir d’assurer le maintien en cas de grève ou de lock-out légal.**

Veillez signifier votre accord en signant la présente entente et en retournant deux copies au soussigné. Nous déposerons une copie signée auprès du Conseil canadien des relations industrielles, conformément au paragraphe 87.4(3). En cas de désaccord, veuillez communiquer immédiatement avec moi afin que nous puissions tenir une réunion pour discuter de cette question importante.

(traduction; c’est nous qui soulignons)

[3] Après réception du renvoi ministériel, le Conseil a demandé aux parties, le 20 janvier 2005, de lui présenter leurs observations écrites sur les questions suivantes:

- L’entente sur le maintien des activités que vous avez conclue [le 24 septembre 2003; 17 octobre 2003; 3 novembre 2003] a-t-elle la capacité de satisfaire aux exigences du paragraphe 87.4(1)?

- Indépendamment de l’entente sur le maintien des activités, une grève ou un lock-out pourrait-il constituer un risque imminent et grave pour la santé ou la sécurité du public? (Dans

public? (If you answer this question in the affirmative, please describe in detail the immediate and serious danger(s) that you have identified).

l'affirmative, veuillez décrire les risques imminents et graves que vous avez recensés.)

(traduction)

[4] The Board advised the parties that they had five business days to provide their written submissions and that an additional five-day period would be provided for replies to the submissions. The Board also advised the parties that, pursuant to section 16.1 of the *Code*, it had the authority to decide any matter before it without holding an oral hearing.

[4] Le Conseil a informé les parties qu'elles disposaient de cinq jours ouvrables pour présenter leurs observations écrites et d'autant de jours pour déposer leurs réponses. Le Conseil les a également informées que, conformément à l'article 16.1 du *Code*, il était habilité à trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience.

## II - Positions of the Parties

## II - Position des parties

### A - The CN's Position

### A - La position du CN

[5] According to the CN, it entered into the agreements at the request "of the union parties, to evidence its intent to reach expeditious settlements." In other words, it was attempting to "show its good faith to resolve issues quickly, and not for any other reason." The CN further submits that the agreements are "a reflection on the consequences of work actions dealing with each individual union." The CN also submits that its definition of essential services may not parallel the views of others.

[5] Le CN affirme qu'il a conclu les ententes à la demande des «syndicats, comme preuve de son intention d'en arriver rapidement à des ententes» (traduction). Autrement dit, il cherchait à «démontrer sa bonne foi à vouloir en arriver à un règlement rapide, sans autre raison» (traduction). Il indique en outre que les ententes sont l'aboutissement d'une «réflexion sur les conséquences d'une grève ou d'un lock-out pour chacun des syndicats» (traduction). Le CN mentionne également que sa définition de ce qu'est un service essentiel peut être différente de celle des autres parties.

[6] With respect to the Board's questions of January 20, 2005, the CN's response to the first question is "perhaps not" and "perhaps yes" to the second question.

[6] Aux questions posées par le Conseil le 20 janvier 2005, le CN répond «peut-être pas» à la première et «peut-être bien» à la seconde.

[7] The CN claims not to possess the expertise or sufficient facts to determine the impact of a potential strike or lockout, therefore, it is not in a position to assess whether or not the disruption or suspension of some or all of its services would eventually result in a danger that is imminent and serious. It submits that when it stated in the 2003 agreements that no essential services would be disrupted during a conflict with any one of the three unions, it had anticipated that it could maintain most of its services on its own and that any potential disruption could be addressed by locating alternative transporters or substitute products. According to the CN, those assessments were made "on a one bargaining unit basis," therefore the questions raised by the Board in today's environment "require more qualified answers than in 2003." The CN states that a simultaneous strike by all the three bargaining units would probably disrupt the CN's activities substantially and it would not be able to maintain many of its normally scheduled services. The CN submits that

[7] Le CN prétend ne pas posséder les connaissances spécialisées ni les faits nécessaires pour déterminer les conséquences d'une grève ou d'un lock-out éventuel et, par conséquent, ne pas être en mesure de déterminer si l'interruption ou la suspension d'une partie, voire de la totalité, des services pourrait en venir à constituer un risque imminent et grave. Il affirme qu'en déclarant dans les ententes de 2003 qu'aucun service essentiel ne serait interrompu en cas de conflit de travail avec un des trois syndicats, il prévoyait être capable d'assurer lui-même la plupart des services et de remédier à toute interruption éventuelle en faisant appel à d'autres transporteurs ou en trouvant des produits de remplacement. Selon le CN, ces appréciations ont été faites «pour chaque agent négociateur» (traduction), ce qui signifie que les questions soulevées par le Conseil dans le contexte actuel «nécessitent des réponses plus nuancées qu'en 2003» (traduction). On peut supposer qu'une grève simultanée des trois agents négociateurs perturberait considérablement les activités du CN et

the intense winter conditions in the country pose a serious challenge and impediment to its operations, even without a strike or a lockout. The CN states that in light of all of these facts, the movement and delivery of commodities and the operation of its commuter services may be disrupted, delayed or even stopped.

[8] The CN provided the Board with a letter from the President of the Canadian Industrial Transportation Association (CITA), stating that alternate transport suppliers may not be able to assist in a work stoppage situation, since the Canadian Pacific Railway and the trucking industry are presently running at capacity. According to the CN, this is a situation that it had not foreseen when the agreements were signed in 2003.

[9] In its submissions of January 27, 2005, the CN identified seven areas in which it might be vulnerable in the event of a strike or lockout and which could possibly raise concerns found in section 87.4:

- 1) Commuter services such as Go Transit and AMT;
- 2) The supply of coal and Bunker C oil necessary for the production of electricity in various portions of the country;
- 3) The supply of heating fuel oil, gasoline and propane in various portions of the country for homes, vehicles, institutions;
- 4) The supply of butane to refineries needed for the production of fuel products;
- 5) The supply of chlorine gas needed for many water purification plants in various portions of the country;
- 6) The supply of Jet fuel at many locations in the country; and
- 7) The delivery of grain shipments to the West coast.

### **B - The IBEW's and the UTU's Position**

[10] The UTU alleges in its first submission that the Minister's referral, under the present circumstances, is prejudicial, unfair and unreasonable. It also alleges that it is deficient and should be found to be null and void. The UTU further maintains that the parties themselves

l'empêcheraient d'assurer une bonne partie de ses services habituels. La rigueur des hivers canadiens nuit énormément à la bonne marche des activités et représente un lourd défi à relever, même en l'absence de grève ou de lock-out. Compte tenu de tous ces faits, il se peut que le transport et la livraison des marchandises ainsi que les services ferroviaires de banlieue soient perturbés, retardés ou même interrompus.

[8] Le CN a présenté au Conseil une lettre du président de l'Association canadienne de transport industriel (ACTI) indiquant que les autres fournisseurs de services de transport pourraient ne pas être en mesure de lui prêter main-forte en cas d'arrêt de travail étant donné que Canadien Pacifique Limitée et le secteur du camionnage ne disposent actuellement d'aucune marge de manoeuvre. Le CN affirme qu'il n'avait pas prévu une telle situation lors de la signature des ententes de 2003.

[9] Dans ses observations datées du 27 janvier 2005, le CN dresse la liste des sept secteurs névralgiques en cas de grève ou de lock-out qui pourraient susciter le genre de craintes envisagées par l'article 87.4:

- 1) Les services ferroviaires de banlieue comme Go Transit et AMT;
- 2) L'approvisionnement en charbon et en combustible de soute C pour la production d'électricité dans diverses régions du Canada;
- 3) L'approvisionnement en mazout de chauffage, essence et gaz propane dans diverses régions du Canada pour les résidences, les véhicules et les établissements;
- 4) L'approvisionnement des raffineries en butane pour la production de carburants pétroliers;
- 5) L'approvisionnement en chlore gazeux pour de nombreuses stations de traitement d'eau dans diverses régions du Canada;
- 6) L'approvisionnement en carburant aviation à de nombreux endroits au Canada;
- 7) Le transport du grain sur la côte Ouest.

(traduction)

### **B - La position de la FIOE et du TUT**

[10] Dans ses premières observations, le TUT affirme que, dans les circonstances actuelles, le renvoi ministériel est préjudiciable, injuste et déraisonnable, qu'il est vicié et qu'il devrait être déclaré nul et sans effet. Il soutient en outre que ce sont les parties qui sont

are in the best position to determine the contents of a maintenance of activities agreement. The fact that the parties agreed that no services contemplated by section 87.4 were needed, should serve as *prima facie* evidence that the provisions of the *Code* have been met. In the absence of any proof that contradicts the content of the agreements, no person or party ought to interfere with the free collective bargaining process.

[11] The UTU submits that both parties gave careful and thoughtful consideration to the agreements, in full satisfaction of their responsibilities under the *Code*. According to the UTU, the agreement that was in place last year when the CAW commenced a legal strike against the CN, was virtually identical to the three agreements in issue in the present matter. The UTU submits that the Minister was satisfied with the CN/CAW agreement and that the Minister did not refer that agreement to the Board. Therefore, the UTU is of the view that there was no need for the Minister to refer its agreement to the Board. Accordingly, the UTU requests that the referral be rescinded and that the Board not address the matter any further.

[12] Since the IBEW and the UTU share the same position in this matter, they subsequently filed a joint submission with the Board. These two bargaining agents suggest that the Minister's referral might not be an appropriate exercise of his power pursuant to the *Code*, since it appears to them that the inquiry was commenced in order to prohibit the bargaining agents from exercising their rights under the *Code*. They further state that the Minister's questions are not proper in the present circumstances.

[13] The IBEW and the UTU are of the view that once the Minister referred the questions to the Board, the CN no longer had any incentive to sit down and negotiate a new collective agreement. The negotiations had been ongoing for 16 months. According to the IBEW and the UTU, the referral had the effect of undermining the government-assisted bargaining sessions. They submit that they now face the possibility of a long, uncertain, future since this referral has delayed and interfered with their bargaining. They ask the Board to conclude that the agreement is sufficient. They point out that should a strike or lockout occur, the Minister or the parties can always ask the Board, pursuant to section 87.4(7) of the *Code*, to review the agreement. Consequently, a referral

le mieux en mesure de déterminer le contenu d'une entente sur le maintien des activités. Le fait qu'elles ont convenu d'un commun accord qu'aucun des services envisagés par l'article 87.4 n'était nécessaire devrait être considéré comme une preuve suffisante à première vue que les ententes satisfont aux dispositions du *Code*. Faute de preuve en contredisant le contenu, nulle personne ou partie ne devrait intervenir dans le processus des libres négociations collectives.

[11] Le TUT indique que les ententes sont l'aboutissement d'un examen minutieux et attentif par les deux parties, qui se sont ainsi pleinement acquittées des responsabilités qui leur incombent en vertu du *Code*. En outre, l'entente qui était en vigueur l'année dernière lorsque le TCA a déclenché une grève légale contre le CN est à peu près identique aux trois ententes dont il est question en l'espèce. Le TUT ajoute que l'entente entre le CN et le TCA a été jugée satisfaisante par le ministre et n'a pas été renvoyée au Conseil. Par conséquent, il n'était pas nécessaire que celle conclue avec le TUT le soit. Le TUT demande dès lors au Conseil d'annuler le renvoi et de s'abstenir de statuer sur l'affaire.

[12] Étant donné que la FIOE et le TUT partagent le même point de vue en l'espèce, les deux agents négociateurs ont subséquemment présenté des observations conjointes au Conseil. Ils affirment que le renvoi ministériel pourrait ne pas constituer un exercice approprié des pouvoirs du ministre en vertu du *Code*, étant donné que l'enquête semble avoir été instituée dans le but d'empêcher les agents négociateurs d'exercer les droits que leur reconnaît le *Code*. Ils déclarent en outre que les questions du ministre ne sont pas pertinentes dans les circonstances actuelles.

[13] La FIOE et le TUT sont d'avis qu'une fois les questions renvoyées au Conseil, il n'existe plus aucune motivation pour le CN de s'asseoir avec les parties et de négocier une nouvelle convention collective. Les négociations allaient bon train depuis 16 mois. Or, selon la FIOE et le TUT, le renvoi a eu pour effet de faire dérailler les négociations pour lesquelles les parties recevaient l'aide du gouvernement. Ils disent entrevoir maintenant la possibilité d'un avenir long et incertain puisque le renvoi a retardé et entravé les négociations. Ils demandent au Conseil de conclure que l'entente est valable. Ils font observer qu'en cas de grève ou de lock-out, le ministre ou les parties peuvent toujours demander au Conseil, conformément au

by the Minister, or an inquiry by the Board, is not warranted at this time.

[14] The IBEW and the UTU further submit that there always existed a possibility whereby all three bargaining units would be in an open period at the same time, for the purpose of a strike or a lockout. They state “surely this possibility could not have been lost on an employer as large and sophisticated as the CN.” In their view, the history of labour disruption at the CN demonstrates that the unions often try to coordinate their potential strike activity to coincide with one another in order to “threaten” the employer with lawful strikes during winter conditions. Therefore, to suggest that the CN could not have anticipated this situation is to ignore history. The IBEW and the UTU allege that the CN is simply seeking to stall the bargaining process and that it is inappropriate for the CN to concern itself at this time with a situation that it played a major role in creating.

[15] The IBEW and the UTU submit that the CN initially agreed in writing and in good faith that, in the event of a strike or lockout, no services would be required by the bargaining unit employees since none of the services were considered to be essential pursuant to the *Code*. The IBEW and the UTU state that the terms of the agreements were in fact suggested by the CN and that only now, when all three units are preparing to strike simultaneously, does the CN suggest that the services can potentially become essential. The IBEW submits that the difficulties the CN might experience if there is a work stoppage do not all of a sudden transform the agreed non-essential services into essential services.

[16] With respect to the Board’s questions of January 20, 2005, the IBEW and the UTU respond in the affirmative to the first question and in the negative to the second question.

[17] The IBEW and the UTU are of the view that the CN’s responses to the Board’s questions are not useful in the current circumstances, since they are general, vague and very brief. The IBEW and the UTU allege that the CN has not identified a single service, operation, facility or production of goods, which must be maintained by the bargaining units, pursuant to section 87.4(1). Consequently, they submit that since the CN cannot provide the Board with more specific answers or information, the Board must conclude that

paragraphe 87.4(7) du *Code*, de réexaminer l’entente. Par conséquent, un renvoi ministériel ou une enquête du Conseil n’est pas justifié pour l’instant.

[14] La FIOE et le TUT indiquent en outre que la possibilité que les trois unités de négociation se retrouvent en période ouverte en même temps en prévision d’une grève ou d’un lock-out a toujours existé. Ils affirment que «cette possibilité ne peut pas avoir échappé à un employeur aussi important et avisé que le CN» (traduction). À leur point de vue, l’historique des conflits de travail au CN démontre que les syndicats essaient souvent de coordonner leurs activités de grève possibles afin de faire peser sur l’employeur la menace de grèves légales pendant l’hiver. Par conséquent, affirmer que le CN ne pouvait pas avoir envisagé une telle situation équivaut à faire fi du passé. La FIOE et le TUT prétendent que le CN cherche simplement à retarder les négociations et qu’il est inacceptable que le CN se préoccupe à ce stade-ci d’une situation qu’il a grandement contribué à créer.

[15] La FIOE et le TUT indiquent que le CN a initialement convenu par écrit en toute bonne foi que, en cas de grève ou de lock-out, nul service ne serait requis des employés de l’unité de négociation étant donné qu’aucun des services n’était considéré comme essentiel pour l’application du *Code*. Ils déclarent que les modalités des ententes ont en fait été proposées par le CN et que c’est seulement aujourd’hui, alors que les trois unités se préparent à débrayer simultanément, que le CN prétend que les services pourraient devenir essentiels. La FIOE affirme que les difficultés auxquelles le CN pourrait faire face en cas d’arrêt de travail n’ont pas pour effet de transformer soudainement des services jugés non essentiels par les parties en services essentiels.

[16] En ce qui concerne les questions posées par le Conseil le 20 janvier 2005, la FIOE et le TUT répondent par l’affirmative à la première et par la négative à la seconde.

[17] La FIOE et le TUT sont d’avis que les réponses du CN aux questions du Conseil ne sont d’aucune utilité dans les circonstances actuelles, puisqu’elles sont générales, vagues et très succinctes. Ils prétendent que le CN n’a pas mentionné une seule activité, qu’il s’agisse de la prestation de services, du fonctionnement d’installations ou de la production d’articles, dont les unités de négociation doivent assurer le maintien en vertu du paragraphe 87.4(1). Par conséquent, ils soutiennent que puisque le CN est incapable de fournir

there is no evidence that could support a finding that the agreements are inadequate to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

[18] The IBEW and the UTU submit that the issue is whether a serious and immediate danger to the health and safety of the public exists, not whether the employer will suffer economic consequences or inconvenience.

[19] With respect to the letter from CITA submitted by the CN in this proceeding, the IBEW and the UTU allege that it is limited to the interests of CITA members and does not address the issue of the health or safety of the public.

### C - The TCRC's Position

[20] The TCRC submits that the CN has a sufficient number of qualified locomotive engineers within its management ranks to provide any services that may be required to ensure the maintenance of activities. Moreover, the TCRC believes that the referral interferes with its ability to negotiate a new collective agreement.

[21] In responding to the Board's question, the TCRC submits that it does not believe that a strike or lockout at the CN will create an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

[22] The TCRC further submits that the maintenance of activity provisions are intended to protect the public, and must not be used or formulated in such a manner as to provide the employer with a residual operating benefit during a legal strike.

[23] The TCRC requests that the Board's order include provisions that prohibit the CN from operating revenue trains with management and/or non-union personnel, in the event that TCRC members are required to perform maintenance of activities.

### III - Analysis and Decision

[24] Section 87.4 was added to Part I of the *Code* by the provisions of the Statutes of Canada, 1998, Chapter 26, *An Act to Amend the Canada Labour Code (Part I) and the Corporations Labour Returns Act and to make consequential amendments to other Acts*,

des réponses ou des renseignements plus précis, le Conseil doit conclure que rien ne permet de tirer la conclusion que les ententes n'ont pas la capacité de prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

[18] La FIOE et le TUT indiquent que la question à trancher est de savoir s'il existe un danger imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public, non pas si l'employeur sera incommodé ou pénalisé économiquement.

[19] Concernant la lettre de l'ACTI présentée par le CN en l'instance, la FIOE et le TUT prétendent qu'elle se limite aux intérêts des membres de l'ACTI et ne tient pas compte de la question de la sécurité et de la santé du public.

### C - La position de la CFTC

[20] La CFTC indique que le CN compte suffisamment de mécaniciens de locomotive compétents parmi ses cadres pour assurer les services requis, le cas échéant, aux fins du maintien des activités. Elle estime de plus que le renvoi mine sa capacité de négocier une nouvelle convention collective.

[21] En réponse aux questions du Conseil, la CFTC indique qu'elle ne croit pas qu'une grève ou un lock-out au CN constituerait un danger imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public.

[22] La CFTC ajoute que les dispositions relatives au maintien des activités visent à assurer la protection du public et qu'elles ne doivent pas être utilisées ni formulées de manière à procurer à l'employeur un avantage résiduel d'exploitation durant un arrêt de travail légal.

[23] La CFTC demande au Conseil d'interdire au CN de faire appel à des cadres ou à du personnel non syndiqué pour assurer la bonne marche des trains commerciaux dans l'éventualité où des membres de la CFTC seraient tenus d'assurer le maintien de certaines activités.

### III - Analyse et décision

[24] L'article 87.4 a été incorporé à la Partie I du *Code* par les dispositions des Lois du Canada, 1998, chapitre 26, *Loi modifiant le Code canadien du travail (partie I), la Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats et d'autres lois en*



which was proclaimed in force on January 1, 1999. Section 87.4 reads as follows:

87.4(1) During a strike or lockout not prohibited by this Part, the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue the supply of services, operation of facilities or production of goods to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

(2) An employer or a trade union may, no later than fifteen days after notice to bargain collectively has been given, give notice to the other party specifying the supply of services, operation of facilities or production of goods that, in its opinion, must be continued in the event of a strike or a lockout in order to comply with subsection (1) and the approximate number of employees in the bargaining unit that, in its opinion, would be required for that purpose.

(3) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer enter into an agreement with respect to compliance with subsection (1), either party may file a copy of the agreement with the Board. When the agreement is filed, it has the same effect as an order of the Board.

(4) Where, after the notice referred to in subsection (2) has been given, the trade union and the employer do not enter into an agreement, the Board shall, on application made by either party no later than fifteen days after notice of dispute has been given, determine any question with respect to the application of subsection (1).

(5) At any time after notice of dispute has been given, the Minister may refer to the Board any question with respect to the application of subsection (1) or any question with respect to whether an agreement entered into by the parties is sufficient to ensure that subsection (1) is complied with.

(6) Where the Board, on application pursuant to subsection (4) or referral pursuant to subsection (5), is of the opinion that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the safety or health of the public, the Board, after providing the parties an opportunity to agree, may, by order,

(a) designate the supply of those services, the operation of those facilities and the production of those goods that it considers necessary to continue in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public;

(b) specify the manner and extent to which the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit must continue that supply, operation and production; and

(c) impose any measure that it considers appropriate for carrying out the requirements of this section.

(7) On application by the employer or the trade union, or on referral by the Minister, during a strike or lockout not prohibited by this Part, the Board may, where in the Board's opinion the circumstances warrant, review and confirm, amend or cancel an agreement entered into, or a determination or order

*conséquence*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Le texte en est reproduit ci-après:

87.4(1) Au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, l'employeur, le syndicat et les employés de l'unité de négociation sont tenus de maintenir certaines activités - prestation de services, fonctionnement d'installations ou production d'articles - dans la mesure nécessaire pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public.

(2) L'employeur ou le syndicat peut, au plus tard le quinzième jour suivant la remise de l'avis de négociation collective, transmettre à l'autre partie un avis pour l'informer des activités dont il estime le maintien nécessaire pour se conformer au paragraphe (1) en cas de grève ou de lock-out et du nombre approximatif d'employés de l'unité de négociation nécessaire au maintien de ces activités.

(3) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties s'entendent sur la façon de se conformer au paragraphe (1), l'une ou l'autre partie peut déposer une copie de l'entente auprès du Conseil. L'entente, une fois déposée, est assimilée à une ordonnance du Conseil.

(4) Si, après remise de l'avis mentionné au paragraphe (2), les parties ne s'entendent pas sur la façon de se conformer au paragraphe (1), le Conseil, sur demande de l'une ou l'autre partie présentée au plus tard le quinzième jour suivant l'envoi de l'avis de différend, tranche toute question liée à l'application du paragraphe (1).

(5) En tout temps après la remise de l'avis de différend, le ministre peut renvoyer au Conseil toute question portant sur l'application du paragraphe (1) ou sur la capacité de toute entente conclue par les parties de satisfaire aux exigences de ce paragraphe.

(6) Saisi d'une demande présentée en vertu du paragraphe (4) ou d'un renvoi en vertu du paragraphe (5), le Conseil, s'il est d'avis qu'une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public, peut - après avoir accordé aux parties la possibilité de s'entendre - rendre une ordonnance:

a) désignant les activités dont il estime le maintien nécessaire en vue de prévenir ce risque;

b) précisant de quelle manière et dans quelle mesure l'employeur, le syndicat et les employés membres de l'unité de négociation doivent maintenir ces activités;

c) prévoyant la prise de toute mesure qu'il estime indiquée à l'application du présent article.

(7) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, ou sur renvoi fait par le ministre, au cours d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie, le Conseil peut, s'il estime que les circonstances le justifient, réexaminer et confirmer, modifier ou annuler une entente, une décision ou

made, under this section and make any orders that it considers appropriate in the circumstances.

(8) Where the Board is satisfied that the level of activity to be continued in compliance with subsection (1) renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout, the Board may, on application by the employer or the trade union, direct a binding method of resolving the issues in dispute between the parties for the purpose of ensuring settlement of a dispute.

[25] The *Code* amendments streamlined the collective bargaining process and, at the same time, provided the Board with new responsibilities regarding the protection of the public interest. The amendments, for example, shortened the conciliation procedures and removed certain procedural delays to the bargaining process. The result of the amendments to the collective bargaining process was that the parties to a labour dispute found themselves in a potential strike or lockout situation, a critical point in the collective bargaining process that places considerable pressure on the parties to conclude a collective agreement, in considerably less time than had been the case prior to the amendments.

[26] The amendments, through the addition of section 87.4 to Part I of the *Code*, also authorized the Board to take certain measures to protect public interest during labour relations disputes:

[263] Until the *Code* was amended in 1999, the federal government relied upon specific back-to-work legislation to deal with disputes that were considered detrimental to the public interest. Stated briefly, the amended *Code* provides a statutory scheme whereby the parties are provided the opportunity of coming to a binding agreement to maintain essential services during a strike or lockout. Should the parties be unable to agree, the Board may intervene to make a determination or order that it considers appropriate in the circumstances. After conciliation procedures have been invoked, the Minister may refer any question to the Board for determination. The Board may itself resolve the issues in dispute and amend an agreement of the parties or its order. ...

(*Atomic Energy of Canada Limited*, [2001] CIRB no. 122, page 84, affirmed by *Chalk River Technicians and Technologists v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, [2003] 3 F.C. 313 (C.A.))

[27] Section 87.4 is directed specifically towards the prevention of an immediate and serious danger to the safety or health of the public. The section does not give the Board any jurisdiction to deal with other matters in the public's interest, that might be impacted by a labour dispute. For example, the issue as to whether a work stoppage might result in economic hardship to the national economy does not fall within the Board's

une ordonnance visées au présent article. Le Conseil peut en outre rendre les ordonnances qu'il juge indiquées dans les circonstances.

(8) Sur demande présentée par le syndicat ou l'employeur, le Conseil, s'il est convaincu que le niveau d'activité à maintenir est tel qu'il rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out, peut, pour permettre le règlement du différend, ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des questions qui font toujours l'objet d'un différend.

[25] Tout en simplifiant le processus de négociation collective, ces nouvelles dispositions du *Code* confèrent au Conseil de nouvelles responsabilités en matière de protection de l'intérêt public. Les modifications apportées ont notamment abrégé les procédures de conciliation et mis un terme à certaines formalités qui retardaient le processus de négociation. Il s'ensuit que les parties à un conflit de travail se retrouvent beaucoup plus rapidement qu'avant en situation de grève ou de lock-out possible, un moment crucial du processus de négociation collective où elles sont soumises à une énorme pression pour conclure une convention collective.

[26] Au surplus, depuis l'inclusion de l'article 87.4 dans la Partie I du *Code*, le Conseil est habilité à prendre certaines mesures pour protéger l'intérêt du public durant un conflit de travail:

[263] Avant que le *Code* ne soit modifié, en 1999, le gouvernement fédéral adoptait des lois spéciales pour ordonner le retour au travail afin de trancher les différends qu'il jugeait contraires à l'intérêt public. En résumé, la version modifiée du *Code* établit un régime dans lequel les parties ont la possibilité de conclure une entente exécutoire de maintien des services essentiels en cas de grève ou de lock-out. S'ils sont incapables de s'entendre à ce sujet, le Conseil peut intervenir pour rendre une décision ou une ordonnance qu'il juge fondée dans les circonstances. Une fois qu'on s'est prévalu de la conciliation, le ministre peut renvoyer n'importe quelle question au Conseil pour la faire trancher. Le Conseil peut trancher lui-même les questions en litige et modifier une entente convenue entre les parties, voire changer sa propre ordonnance...

(*Énergie atomique du Canada Limitée*, [2001] CCR1 n° 122, page 84, confirmée par *Chalk River Technicians and Technologists c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, [2003] 3 C.F. 313 (C.A.))

[27] L'article 87.4 vise spécifiquement à prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public. Cette disposition n'autorise pas le Conseil à se saisir d'autres questions d'intérêt public sur lesquelles un conflit de travail pourrait avoir une incidence. Par exemple, la question de savoir si un arrêt de travail pourrait perturber l'économie canadienne n'entre pas dans les attributions du Conseil. Quand il

mandate. When seized with a section 87.4 application, the Board's duty is to interpret and apply the *Code* in a way that promotes the statutory objectives of encouraging harmonious labour relations.

[28] Section 87.4(1) explicitly states that services must be continued to the extent necessary in order to prevent an **immediate and serious danger to the safety or health of the public**. In *Atomic Energy of Canada Limited, supra*, the Board declared that:

[295] ... When reviewing all aspects of a dispute ... the protection of the risk to the health of the public must be determinative. This conclusion flows from the recent amendments to the *Code* and from the clear intent of section 87.4. ...

(page 98)

[29] The danger must be “immediate.” The Board had an opportunity, in *Atomic Energy of Canada Limited, supra*, to consider the meaning of the term “immediate”:

[288] From a careful reading of the statute, there is no basis for a conclusion that “immediate” lies in an artificial notion of a few hours. As was correctly raised by AECL, the French version of the statute translates the word “immediate” not by the word “immédiat,” but rather by the word “imminent.” *Le Nouveau Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, supra*, specifically defines “danger imminent” as a “danger menaçant,” a menacing danger. According to *Le Nouveau Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, supra*, “menaçant” means “qui constitue une menace, un danger,” which brings us full circle to a definition of “immediate” as “a situation that presents a danger” as opposed to “a danger that arises at once.” The temporal nature of “immediate” is but one meaning of that word. Notably, *Roget's Thesaurus* (Pan Reference Books, 1952, at paragraph 111 on page 35) provides such wide ranging synonyms for “immediate” as: “in a short time, soon, at once, awhile, anon, by and by, briefly, presently ... straightaway, quickly, speedily, promptly, presto, slapdash, directly” and so on. By harmonizing the English and French versions of the statute along with the broad meaning provided by the synonyms, the Board is provided with flexibility to apply the concept of immediate without undue constraint. Consequently, **it is entirely reasonable for the Board to conclude that while the danger must not merely be an inconvenience, it need not appear very shortly, or in French “incessamment.”**

(page 95; emphasis added)

[30] “Serious danger” and “inconvenience” are two very different concepts. It is clear that “[m]ere inconvenience should not cause the Board to decide that services are necessary in the interest of the health,

est saisi d’une demande présentée en vertu de l’article 87.4, le Conseil doit s’employer à appliquer et à interpréter le *Code* de manière à faciliter la réalisation de ses objectifs, c’est-à-dire favoriser des relations du travail harmonieuses.

[28] Le paragraphe 87.4(1) indique expressément que certaines activités doivent être maintenues dans la mesure nécessaire pour prévenir **des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public**. Dans *Énergie atomique du Canada Limitée, précitée*, le Conseil déclare ce qui suit:

[295] ... Quand il étudie tous les aspects d’un différend... le facteur déterminant doit être la protection de la santé du public. Cette conclusion découle des plus récentes modifications du *Code* et de l’intention manifeste du législateur dans l’article 87.4...

(page 98)

[29] Le risque doit donc être «imminent». Le Conseil a eu la possibilité, dans *Énergie atomique du Canada Limitée, précitée*, d’analyser le sens du mot «imminent»:

[288] Une lecture attentive du *Code* confirme que rien ne justifie la conclusion que le mot «imminent» s’entend d’une période artificielle de quelques heures seulement. Comme EACL le souligne avec raison, le mot «immediate» de la version anglaise du *Code* est rendu en français non pas par «immédiat», mais bien par «imminent». Or, *Le Nouveau Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, précité*, définit expressément un «danger imminent» comme un «danger menaçant». En outre, la définition de «menaçant» dans ce même dictionnaire est la suivante: «qui constitue une menace, un danger», plutôt qu’un danger «immédiat». Le sens temporel du mot «immediate» en est un parmi bien d’autres. Je me dois de souligner que le *Roget's Thesaurus*, Pan Reference Books, 1952, paragraphe 111, page 35, donne des synonymes très variés du mot «immediate», comme «in a short time, soon, at once, awhile, anon, by and by, briefly, presently ... straightaway, quickly, speedily, promptly, presto, slapdash, directly», et ainsi de suite. En conjuguant les versions anglaise et française du *Code*, avec les nombreux sens possibles de ces synonymes, le Conseil a suffisamment de latitude pour appliquer le concept d’immédiateté ou d’imminence sans trop se limiter. **Il juge donc tout à fait raisonnable de conclure que, même si le risque ne doit pas seulement incommoder le public, il n’est pas nécessaire qu’il se manifeste dans un très bref délai ou «incessamment», comme on dirait en français.**

(page 95; c’est nous qui soulignons)

[30] Les mots «risque grave» et «inconvenient» recouvrent deux notions très différentes. Il est clair que «le seul fait d’incommoder des gens ne devrait pas amener la Commission à décider que des services sont

safety or security of the public” (*Re New Brunswick Government*, [1996] N.B.L.E.D. No. 8, referred in *Atomic Energy of Canada Limited, supra*, at paragraph 281).

[31] When the activities to be maintained are in dispute, the onus rests primarily with the employer to prove that certain services, operations or facilities must continue despite a strike or a lockout. That being said, both parties have the obligation to provide the Board with convincing evidence supporting their respective positions (*Atomic Energy of Canada Limited, supra*). It is imperative that the parties assist the Board by providing evidence that will enable it to determine whether or not the services are essential in order to protect the health or safety of the public and whether or not a strike or lockout will cause a danger (*Nav Canada*, [2002] CIRB no.168, at paragraph 168).

[32] The right to strike is protected by the *Code*, as is the employer’s right to lockout. These rights are exercised by one party to a labour dispute to place economic pressure on the opposing party, in order to encourage the settlement of a collective agreement. The Board explored the interrelationship between the union’s right to strike and the *Code*’s maintenance of activities provisions in *Nav Canada, supra*:

[226] ... The employer should not routinely be allowed to carry on business as usual where the right to strike does not threaten public health or safety. In cases of immediate or serious risk, a preventative approach will require caution.

[227] ... Any restrictions on the right to strike, even though imposed in the interests of health or safety, must appropriately respect the importance of the right in the context of the *Code*. Free collective bargaining is seriously compromised if the right to strike may not be exercised by employees to counteract the employer’s economic power....

[228] Accordingly, it is the Board’s view that any abridgment of the right to strike must be to the minimum level required to cautiously protect the health or safety of the public. Accordingly, if the Board is assured that the risk or danger is not “immediate” or “serious,” or if the operation of facilities, production of goods or supply of services in question can be limited or will not reasonably be necessary to protect public health or safety or to prevent an immediate and serious danger, the Board should determine such services not to be required.

nécessaires dans l’intérêt de la santé ou de la sécurité du public» (traduction) (tiré de *Re New Brunswick Government*, [1996] N.B.L.E.D. No. 8, cité dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée, au paragraphe 281).

[31] Lorsqu’il y a désaccord sur les activités dont le maintien doit être assuré, la charge de prouver que la prestation de certains services, le fonctionnement de certaines installations ou la production de certains articles doivent être maintenus en cas de grève ou de lock-out appartient à l’employeur. Cela étant dit, les deux parties sont tenues de présenter au Conseil une preuve convaincante au soutien de leur position respective (*Énergie atomique du Canada Limitée*, précitée). Il est indispensable que les parties fournissent au Conseil des preuves qui lui permettront de déterminer si les services sont essentiels pour prévenir des risques pour la sécurité ou la santé du public et si une grève ou un lock-out constitue un risque (*Nav Canada*, [2002] CCRI n° 168, au paragraphe 168).

[32] Le droit de grève est protégé par le *Code*, au même titre que le droit de lock-out. Ces droits sont utilisés par l’une des parties à un conflit de travail pour exercer des pressions économiques sur la partie adverse, afin de l’inciter à conclure une convention collective. Dans *Nav Canada*, précitée, le Conseil se penche sur l’interrelation qui existe entre le droit de grève du syndicat et les dispositions du *Code* relatives au maintien des activités:

[226] ... On ne devrait pas automatiquement permettre à l’employeur de continuer comme si de rien n’était dans les cas où le droit de grève ne menace en rien la santé ou la sécurité du public. En cas de risque imminent ou grave, c’est le principe de prudence qui s’impose.

[227] ... Toute restriction apportée au droit de grève, même si c’est pour des motifs de santé ou de sécurité, doit tout de même respecter l’importance que ce droit revêt au regard du *Code*. La liberté de négocier collectivement est gravement compromise si les employés ne peuvent pas exercer leur droit de grève pour faire contrepois à la puissance économique de l’employeur...

[228] Le Conseil estime en conséquence que toute restriction imposée au droit de grève doit être cantonnée dans les limites de ce qui est strictement nécessaire pour protéger en toute prudence la santé ou la sécurité du public. Donc, si le Conseil est persuadé que le risque ou le danger n’est ni «imminent» ni «grave», ou si le fonctionnement des installations, production d’articles ou prestation de services peuvent être réduits, ou ne sont pas raisonnablement nécessaires à la sécurité ou la santé du public, ou pour prévenir un risque imminent et grave, le Conseil devrait décider que le maintien de tels services ne doit pas être exigé.

...

[231] ... The limit on “business as usual” is that if a withdrawal of the services being contemplated can be accomplished without diminishing the ability to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public, they may be withdrawn. Such a determination, however, obviously requires that careful attention be paid to the nature of the services in question.

(pages 108-111)

[33] Section 87.4 places significant responsibilities on the parties regarding the identification of what activities must be maintained in the event of a work stoppage. This is not surprising, given that the parties themselves, due to their intimate understanding of the employer’s operations, are in the best position to identify situations that may endanger the safety or health of the public. Section 87.4(3) calls on the parties to agree amongst themselves as to what services must be continued in the event of a strike or lockout. In cases where the Board becomes seized with a section 87.4 application, and it is of the view that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the public, section 87.4(6) obliges the Board to provide the parties with another opportunity to agree on the services that must be maintained. In order for the parties to fulfill these responsibilities, it is incumbent upon them to carefully consider what services the employer, the trade union and the employees in the bargaining unit need to continue to provide should a strike or lockout occur. Their research and analysis must focus on identifying the “immediate” and “serious” dangers to the safety or health of the public. The negotiation of these agreements should not be taken lightly by either party.

[34] The CN did in fact conclude maintenance of activities with the three unions. The agreements were signed by the parties in the late fall of 2003. The agreements state that “[A]fter a thoughtful review, The CN believes there are no services, such as those contemplated by section 87.4(1) of the *Code*” that need to be continued in the event of a work stoppage. The Board finds it difficult to understand how, at the time the agreements were signed, it could not have been anticipated that all three unions might be on strike at the same time or that a possible work stoppage might occur during the winter months.

...

[231] ... La limite du principe du maintien des activités «comme si de rien n’était», est que si l’arrêt de service envisagé peut avoir lieu sans amoindrir la capacité de prévenir un risque imminent et grave pour la santé et la sécurité, les services en question peuvent être interrompus. Une telle décision à cet égard exige, il est clair, que l’on se penche attentivement sur la nature des services en question.

(pages 108-111)

[33] L’article 87.4 impose de lourdes responsabilités aux parties en les obligeant à dresser la liste des activités dont le maintien est nécessaire en cas d’arrêt de travail. Il n’y a rien de surprenant à cela, vu que les parties elles-mêmes, du fait de leur connaissance intime des activités de l’employeur, sont les mieux placées pour déterminer les situations qui peuvent présenter un risque pour la sécurité ou la santé du public. Le paragraphe 87.4(3) leur demande de s’entendre sur les services à maintenir en cas de grève ou de lock-out. Dans les cas où le Conseil est saisi d’une demande présentée en vertu de l’article 87.4 et en vient à la conclusion qu’une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour le public, le paragraphe 87.4(6) l’oblige à accorder de nouveau aux parties la possibilité de s’entendre sur les services qui doivent être maintenus. Afin de pouvoir s’acquitter de ces responsabilités, les parties doivent examiner avec soin les services que l’employeur, le syndicat et les employés de l’unité de négociation doivent continuer d’assurer en cas de grève ou de lock-out. Leur recherche et leur analyse doivent porter principalement sur la détermination des risques «imminents» et «graves» pour la sécurité ou la santé du public. La négociation de ces ententes ne devrait pas être prise à la légère par les parties.

[34] Le CN a effectivement conclu des ententes sur le maintien des activités avec les trois syndicats. Ces ententes ont été signées par les parties à la fin de l’automne 2003. Il y est écrit que «[a]près un examen attentif, le CN est d’avis qu’il n’y a pas de services du genre de ceux envisagés par le paragraphe 87.4(1) du *Code*» (traduction) dont le maintien est nécessaire en cas d’arrêt de travail. Le Conseil se demande comment il se fait qu’au moment de la signature des ententes, le CN a été incapable de prévoir que les trois syndicats pourraient déclencher la grève simultanément ou qu’il pourrait y avoir un arrêt de travail durant les mois d’hiver.

[35] The Board is mindful that it carries out dual responsibilities when a maintenance of activities question is referred to it, pursuant to section 87.4(5) of the *Code*. The Board must balance competing interests. Firstly, it must keep in mind the public's interest in being protected from a danger to its safety or health. Secondly, it must remain cognizant of the preamble and the underlying principles of the *Code*. Delays to the collective bargaining process can have negative consequences on an employer's and a union's ability to successfully negotiate a collective agreement.

[36] In this case, the Minister's questions were broad and no directions were provided to the Board regarding potential dangers to the health or safety of the public. The CN and the trade unions are sophisticated parties with a great deal of labour relations experience. They are in the best position to identify the services that should be continued in the event of a strike or a lockout. The CN has been operating for many years and has experienced strikes in the past. It is partly for these reasons that the Board contacted the parties and invited them to identify situations that might constitute an immediate and serious danger to the public.

[37] The CN's response to the Board's two questions, posed on January 20, 2005, was brief and vague, stating "perhaps not" and "perhaps yes." The CN states that it is not in a position to determine whether a suspension of some or all of its services "would eventually result in a danger." The CN's submissions refer to seven areas that might be more vulnerable and could possibly raise "concerns of the type contemplated by s. 87.4." None of the submissions identified situations that could pose an immediate or serious danger to the public.

[38] Section 87.4 requires that the impact of a strike or lockout on the health or safety of the public must be foreseeable (*Aliant Telecom Inc.*, November 10, 2003 (CIRB LD no. 947), application for reconsideration dismissed *Aliant Telecom Inc.*, February 24, 2004 (CIRB LD no. 1026)). There is little or no evidence before the Board regarding, for example, the consequences that could ensue from possible shipping delays, the levels of service the CN might be able to maintain in the event of a work stoppage, the availability of alternative sources of transportation, the nature of the goods being transported by the CN, and

[35] Le Conseil tient compte de la double responsabilité qui lui incombe lorsqu'une question ayant trait au maintien des activités lui est renvoyée en vertu du paragraphe 87.4(5) du *Code*. Le Conseil doit concilier des intérêts divergents. En premier lieu, il doit se préoccuper du droit du public d'être protégé contre un risque pour sa sécurité ou sa santé. En deuxième lieu, il doit tenir compte du libellé du préambule ainsi que des principes qui sous-tendent le *Code*. Retarder le processus de la négociation collective peut avoir des conséquences négatives sur la capacité d'un employeur et d'un syndicat à négocier avec succès une convention collective.

[36] Dans l'affaire qui nous occupe, les questions du ministre étaient de nature générale; de plus, aucune directive n'a été adressée au Conseil concernant les risques possibles pour la sécurité ou la santé du public. Le CN et les syndicats sont des parties avisées qui possèdent une vaste expérience des relations du travail. Elles sont les mieux placées pour déterminer les services qui devraient être maintenus en cas de grève ou de lock-out. Le CN existe depuis de nombreuses années et il n'en est pas à sa première grève. C'est notamment pour ces raisons que le Conseil a invité les parties à déterminer les situations qui pourraient constituer un risque imminent et grave pour le public.

[37] La réponse du CN aux deux questions posées par le Conseil le 20 janvier 2005 est succincte et vague, tenant en deux mots, soit «peut-être pas» ou «peut-être bien». Le CN déclare qu'il n'est pas en mesure de déterminer si la suspension d'une partie, voire de la totalité, des services «pourrait en venir à constituer un risque» (traduction). Dans ses observations, il dresse la liste de sept secteurs névralgiques qui pourraient susciter le «genre de craintes envisagées par l'article 87.4 » (traduction). Il n'est fait nulle mention des situations qui pourraient constituer un risque imminent et grave pour le public.

[38] Pour l'application de l'article 87.4, il faut que les conséquences d'une grève ou d'un lock-out sur la santé ou la sécurité du public soient prévisibles (*Aliant Telecom Inc.*, 10 novembre 2003 (CCRI LD 947), demande de réexamen rejetée par *Aliant Telecom Inc.*, 24 février 2004 (CCRI LD 1026)). Peu ou point d'éléments de preuve ont été présentés au Conseil concernant, entre autres choses, les conséquences d'un retard dans la livraison des marchandises, les niveaux de service que le CN pourrait maintenir en cas de grève ou de lock-out, l'existence de moyens de transport de remplacement, la nature des marchandises transportées

the consequences resulting from the fact that the CN has now tentatively concluded a new collective agreement with one of the three unions and the fact that the intense winter conditions, that were referred to by the employer, have now passed.

[39] For the above reasons, the Board, based on the submissions of the parties, is not of the opinion at this point in time that a strike or lockout could pose an immediate and serious danger to the safety or health of the public. The response to the Minister's question is that, at this point in time, the maintenance of activities agreement entered into by the parties is sufficient to ensure compliance with section 87.4(1). Notwithstanding this conclusion, if a work stoppage does occur, the Minister, the employer or the trade union, may apply again to the Board, this time pursuant to section 87.4(7) of the *Code*, in order to have the Board review and confirm, amend or cancel the agreements.

---

#### **CASES CITED**

*Aliant Telecom Inc.*, February 24, 2004 (CIRB LD 1026)

*Aliant Telecom Inc.*, November 10, 2003 (CIRB LD 947)

*Atomic Energy of Canada Limited*, [2001] CIRB no. 122

*Chalk River Technicians and Technologists v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, [2003] 3 F.C. 313 (C.A.)

*New Brunswick Government (Re)*, [1996] N.B.L.E.D. No. 8

*Nav Canada*, [2002] CIRB no. 168

#### **STATUTE CITED**

*Canada Labour Code, Part I*, ss. 14(3)(f); 16.1; 87.4; 87.4(1), 87.4(3), 87.4(5), 87.4(6), 87.4(7)

par le CN, ainsi que les conséquences découlant du fait que le CN vient de conclure une nouvelle convention collective provisoire avec un des trois syndicats et du fait que les rigueurs de l'hiver, dont l'employeur a fait mention, sont maintenant chose du passé.

[39] Pour les motifs exposés précédemment, et après examen des observations des parties, le Conseil ne croit pas pour l'instant qu'une grève ou un lock-out pourrait constituer un risque imminent et grave pour la sécurité ou la santé du public. La réponse à la question du ministre est que, pour le moment, l'entente sur le maintien des activités conclue entre les parties a la capacité de satisfaire aux exigences du paragraphe 87.4(1). Indépendamment de cette conclusion, en cas d'arrêt de travail, le ministre, l'employeur ou le syndicat peut présenter une nouvelle demande au Conseil, en vertu du paragraphe 87.4(7) du *Code* cette fois, afin de faire réexaminer, confirmer, modifier ou annuler les ententes.

---

#### **AFFAIRES CITÉES**

*Aliant Telecom Inc.*, 24 février 2004 (CCRI LD 1026)

*Aliant Telecom Inc.*, 10 novembre 2003 (CCRI LD 947)

*Chalk River Technicians and Technologists c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, [2003] 3 C.F. 313 (C.A.)

*Énergie atomique du Canada Limitée*, [2001] CCRI n° 122

*Nav Canada*, [2002] CCRI n° 168

*New Brunswick Government (Re)*, [1996] N.B.L.E.D. No. 8

#### **LOI CITÉE**

*Code canadien du travail, Partie I*, art. 14(3)(f); 16.1; 87.4; 87.4(1), 87.4(3), 87.4(5), 87.4(6), 87.4(7)