

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 6-04

Reasons for decision

Public Service Alliance of Canada,
applicant,
and
Hudson Bay Port Company,
employer.

CITED AS: Hudson Bay Port Company

Board File: 23998-C

Decision no. 296
October 6, 2004

Binding arbitration - Grain terminal and transfer elevator - Longshoring - This is an application filed by the applicant, asking the Board to issue an order imposing a binding method of dispute resolution pursuant to section 87.7(3) of the *Code* or any other section, in order to determine all outstanding issues at the bargaining table - The Board declined to issue an order imposing a binding method of dispute resolution on the parties, as: (i) it was unable, on the information before it, to determine whether the HBPC was an employer in the longshoring and/or navigation and shipping industries, and (ii) it was not satisfied it had jurisdiction under section 87.7(3) to issue a binding arbitration order; it was not able to find other sections of the *Code* that would authorize the issuance of such an order - The Board also found there were no exceptional or compelling facts that would have justified such an intrusive order, even if the *Code* had authorized its imposition - Allowing employers and unions to freely negotiate their collective agreements is one of the *Code's* underlying principles - The application is dismissed.

The Board consisting of Mr. Warren Edmondson, Chairperson, sitting alone pursuant to section 14(3)(f) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*), has decided, pursuant to

Motifs de décision

Alliance de la Fonction publique du Canada,
requérante,
et
Hudson Bay Port Company,
employeur.

CITÉ: Hudson Bay Port Company

Dossier du Conseil: 23998-C

Décision n° 296
le 6 octobre 2004

Arbitrage exécutoire - Terminal céréalier et installation de transbordement agréés - Débardage - Il s'agit d'une demande présentée par la requérante afin que le Conseil rende une ordonnance imposant une méthode exécutoire de règlement des différends en application du paragraphe 87.7(3) du *Code* ou d'une autre disposition jugée pertinente par le Conseil afin de régler toutes les questions demeurées en litige à la table de négociation - Le Conseil a refusé de rendre une ordonnance imposant aux parties une méthode exécutoire de règlement des différends, pour les motifs suivants: i) compte tenu de l'information dont il dispose, le Conseil est incapable de décider si HBPC constitue un employeur du secteur du débardage et de la navigation et du transport maritime, et ii) le Conseil n'était pas convaincu de posséder le pouvoir, en vertu du paragraphe 87.7(3), de rendre une ordonnance d'arbitrage exécutoire; le Conseil a été incapable de trouver d'autres dispositions du *Code* l'habilitant à rendre l'ordonnance demandée - Le Conseil a en outre conclu à l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes justifiant la prise d'une telle mesure interventionniste, même si ce moyen avait été autorisé par le *Code* - L'un des principes fondamentaux du *Code* est de permettre aux employeurs et aux syndicats de négocier librement leurs conventions collectives - La demande est rejetée.

Le Conseil, composé de M. Warren Edmondson, Président, siégeant seul en vertu de l'alinéa 14(3)f) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*), a décidé, conformément à

section 16.1 of the *Code*, to deal with this matter without holding an oral hearing.

Counsel of Record

Mr. Jacque de Aguayo, for the Public Service Alliance of Canada;
Mr. Paul D. Edwards, for Hudson Bay Port Company.

I - Application

[1] This is an application filed by the Public Service Alliance of Canada (PSAC or the union), asking the Board to issue an order imposing a binding method of dispute resolution, pursuant to section 87.7(3) of the *Code* or any other section deemed suitable by the Board, upon PSAC and the Hudson Bay Port Company (HBPC or the employer), in order to determine all outstanding issues at the bargaining table.

II - Facts

[2] HBPC operates a licensed grain terminal and transfer elevator on the Hudson Bay, in Churchill, Manitoba.

[3] A certification order issued by the Board on October, 5, 1959, and amended on August 14, 1970, and April 19, 1988, certified PSAC as the bargaining agent for a bargaining unit of employees of Canada Ports Corporation, at the Port of Churchill, on the Hudson Bay, in Manitoba. In September 1997, Canada Ports Corporation sold the operational elements of the Port of Churchill to HBPC. On August 6, 1998, the Board ruled that a sale of business had occurred and that HBPC was the successor employer. The amended certification order covers all employees of Hudson Bay Port Company employed at the Churchill Elevator, except for 14 excluded positions.

[4] Notice to bargain was served on the employer on July 17, 2001. The parties' collective agreement expired on October 3, 2001. The parties have not been able to conclude a new collective agreement. PSAC served a notice of dispute on July 12, 2002, pursuant to section 71 of the *Code*. The parties tried to negotiate the renewal of their collective agreement with the help of a conciliator, but at the expiry of that officer's mandate the dispute had not yet been settled.

l'article 16.1 du *Code*, de trancher la présente affaire sans tenir d'audience.

Procureurs inscrits au dossier

M^e Jacque de Aguayo, pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada;
M^e Paul D. Edwards, pour Hudson Bay Port Company.

I - Demande

[1] Il s'agit d'une demande présentée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC ou le syndicat) afin que le Conseil rende une ordonnance imposant à l'AFPC et à Hudson Bay Port Company (HBPC ou l'employeur) une méthode exécutoire de règlement des différends en application du paragraphe 87.7(3) du *Code* ou d'une autre disposition jugée pertinente par le Conseil afin de régler toutes les questions demeurées en litige à la table de négociation.

II - Faits

[2] HBPC exploite un terminal céréalier et une installation de transbordement agréés dans la Baie d'Hudson, à Churchill (Manitoba).

[3] Au moyen d'une ordonnance rendue le 5 octobre 1959 et modifiée le 14 août 1970 et le 19 avril 1988, le Conseil a accrédité l'AFPC à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés de la Société canadienne des ports travaillant au port de Churchill, dans la Baie d'Hudson (Manitoba). En septembre 1997, la Société canadienne des ports a vendu les éléments opérationnels du port de Churchill à HBPC. Le 5 août 1998, le Conseil a statué qu'il y avait eu vente d'entreprise et que HBPC était devenue l'employeur successeur. L'ordonnance d'accréditation modifiée englobe tous les employés de Hudson Bay Port Company travaillant à partir de l'ascenseur de Churchill, à l'exception de 14 postes exclus.

[4] L'avis de négociation a été donné à l'employeur le 17 juillet 2001. La convention collective des parties est arrivée à échéance le 3 octobre 2001. Les parties ayant échoué dans leur tentative de conclure une nouvelle convention collective, l'AFPC a donné un avis de différend le 12 juillet 2002, conformément à l'article 71 du *Code*. Les parties ont essayé de négocier le renouvellement de leur convention collective avec l'aide d'un conciliateur, mais à l'expiration du mandat de ce dernier, les questions en litige n'avaient toujours pas été réglées.

[5] Section 87.7(1) of the *Code* specifies that, in the event of a strike or lockout, an employer in the longshoring industry or in the navigation and shipping industry, its employees and their bargaining agent shall continue to provide the services they normally provide to ensure the tie-up, let-go and loading of grain vessels and to ensure the movement of those grain vessels in and out of port. PSAC is of the view that all but eight, of the approximately 60 members in their bargaining unit, provide the services specified in section 87.7(1). The employer states that all but seven bargaining unit members provide these services.

[6] No strike or lockout has taken place.

III - Parties' Positions

A - PSAC's Position

[7] Aside from performing the general activities associated with the ongoing operations of a licensed grain terminal and transfer elevator, PSAC states that HBPC employees also move the grain into the elevator, operate the necessary heavy equipment, act as deckhands and weighers and perform other functions normally considered to be longshoring activities.

[8] PSAC is of the view that HBPC's operations and functions fall under section 87.7(1) of the *Code* since it also operates the Port of Churchill, on the Hudson Bay. The Port is used as a gateway for the international transfer and shipping of grain.

[9] PSAC requests that the Board issue an order imposing a binding method of dispute resolution on the parties. It argues that since almost all of its employees, at one time or another, perform the services listed in section 87.7(1), its right to strike has been rendered ineffective. PSAC submits that the purpose of the *Code* is to promote good industrial relations and that it could not have been Parliament's intention to deny HBPC employees the right to strike, while at the same time depriving them of any means of settling their dispute.

[10] PSAC is of the view that section 87.4(8) anticipates a resolution of collective bargaining disputes when the right to strike or lockout has been rendered

[5] Le paragraphe 87.7(1) du *Code* dispose que, en cas de grève ou de lock-out, l'employeur du secteur du débardage ou de la navigation et du transport par eau, ses employés et leur agent négociateur sont tenus de maintenir leurs activités liées à l'amarrage et à l'appareillage des navires céréaliers aux installations terminales ou de transbordement agréées, ainsi qu'à leur chargement, et à leur entrée dans un port et leur sortie d'un port. L'AFPC est d'avis que la soixantaine de membres de l'unité de négociation, sauf huit, fournissent les services mentionnés au paragraphe 87.7(1). L'employeur soutient que tous les membres de l'unité de négociation, sauf sept, assurent ces services.

[6] Aucun lock-out ni aucune grève n'est en cours.

III - Position des parties

A - Position de l'AFPC

[7] L'AFPC soutient qu'en plus d'exécuter les tâches générales liées aux activités courantes d'un terminal céréalier et d'une installation de transbordement agréés, les employés de HBPC transportent le grain dans l'installation de transbordement, manoeuvrent la machinerie lourde nécessaire, accomplissent les tâches de matelot de pont et de peseur et s'acquittent d'autres fonctions généralement considérées comme des activités de débardage.

[8] L'AFPC est d'avis que les activités et fonctions de HBPC sont visées par le paragraphe 87.7(1) du *Code* puisque l'entreprise exploite également le port de Churchill, dans la Baie d'Hudson. Le port est le point d'accès pour le transbordement et le transport maritime du grain à l'échelle internationale.

[9] L'AFPC demande au Conseil de rendre une ordonnance imposant aux parties une méthode exécutoire de règlement des différends. Puisque presque tous les membres de l'unité de négociation exécutent, à un moment ou à un autre, les activités mentionnées au paragraphe 87.7(1), le recours à la grève est devenu inefficace. L'objet du *Code* étant de favoriser de bonnes relations du travail, l'intention du législateur n'était certainement pas de retirer le droit de grève aux employés de HBPC tout en les privant de moyens pour régler leurs différends.

[10] L'AFPC estime que le paragraphe 87.4(8) envisage le règlement des différends découlant de la négociation collective lorsque le recours à la grève ou au lock-out

ineffective. PSAC believes that such a remedy should be available to disputes under section 87.7, since that section is complementary to the requirement set out in section 87.4 to maintain certain activities during a strike or lockout.

[11] PSAC submits that “Parliament’s intention in securing the ongoing movement of grain, as being for the general benefit of all Canadians, does not require that the affected employees be denied the ability to access a mechanism for the resolution of collective bargaining disputes.” To deny employees the access to a mechanism for the resolution of collective bargaining disputes, argues PSAC, is inconsistent with the 1999 amendments to the *Code*, as well as with the remedial objects of the *Code*. The union is of the view that it “would be anathema to the objective of meaningful dispute resolution to suggest that employees shall have their right to strike removed without the *quid pro quo* of access to binding dispute resolution” because an employer could simply refuse to change its position during the collective bargaining process. Since the status quo is maintained due to the section 87.7(2) statutory freeze, PSAC submits that “the employer need only wait until the union capitulates.”

[12] PSAC also submits that the effect of section 87.7 is to permit striking employees to withhold their labour concerning the unloading of a multitude of commodities from vessels, with the exception of grain. The union argues that Parliament’s intent, when it enacted section 87.7, was to allow longshoring unions and certified bargaining agents to maintain economic pressure on port and terminal operator employers, whose enterprises were based on a larger economic basis than grain. Its intent, PSAC argues, was not to bar a certain class of employees from the right to strike, while at the same time remove the concomitant ability to resolve collective bargaining issues. PSAC seeks the Board’s guidance in the present matter, where, in its view, section 87.7 of the *Code* “has the effect of removing any meaningful exercise of the right to strike.”

[13] Lastly, PSAC submits that the Board can decide any issue arising before it pursuant to sections 16(p) and 21 of the *Code*. It relies on the Board’s decision in

est devenu inefficace. L’AFPC est d’avis qu’une telle mesure devrait pouvoir être appliquée dans les cas des différends visés par l’article 87.7, puisque cette disposition est complémentaire à l’obligation faite par l’article 87.4 de maintenir certaines activités durant une grève ou un lock-out.

[11] L’AFPC affirme que «l’intention du législateur, en garantissant le maintien des activités liées au transport du grain pour le bienfait général de tous les Canadiens, n’était pas de priver les employés concernés de la possibilité de se prévaloir d’un moyen pour régler les différends découlant de la négociation collective». (traduction) Un tel refus, soutient l’AFPC, ne s’accorde pas avec les modifications apportées au *Code* en 1999 ainsi qu’avec les objets réparateurs du texte législatif. Le syndicat estime qu’il «serait absolument contraire à l’objectif du règlement positif des différends de priver les employés de leur droit de grève sans leur accorder, en contrepartie, la possibilité de se prévaloir d’une méthode exécutoire de règlement des différends» (traduction), parce qu’un employeur refuse tout simplement de modifier sa position à la table de négociation. Étant donné que le statu quo est préservé grâce aux dispositions relatives au maintien des conditions du paragraphe 87.7(2), l’AFPC soutient que «l’employeur a juste à attendre que le syndicat capitule». (traduction)

[12] L’AFPC affirme également que l’effet de l’article 87.7 est de permettre aux employés en grève de cesser temporairement d’offrir leurs services pour le déchargement d’une multitude de marchandises des navires, à l’exception du grain. Le syndicat soutient que le législateur visait par cette disposition à permettre aux syndicats du secteur du débardage et à leurs agents négociateurs accrédités de continuer d’exercer des pressions économiques sur les employeurs du port et des terminaux dont l’activité économique n’est pas limitée à la manutention du grain. L’intention du législateur, affirme le syndicat, n’était pas d’interdire à une certaine catégorie d’employés de faire la grève tout en leur enlevant la possibilité de se prévaloir d’un moyen pour régler les différends découlant de la négociation collective. L’AFPC demande la directive du Conseil dans l’affaire en instance quant à l’interprétation de l’article 87.7 du *Code*, qui, à son point de vue, «a pour effet d’empêcher tout recours significatif à la grève». (traduction)

[13] En dernier lieu, l’AFPC soutient que le Conseil peut trancher toute question dont il est saisi conformément à l’alinéa 16p) et à l’article 21 du *Code*.

Marine Atlantic Inc., [2003] CIRB no. 232; 103 CLRBR (2d) 186; and 2003 CLLC 220-068, and states that section 87.7(3) of the *Code* “clearly provides that the Board has the authority, on application by an affected trade union, to determine any question with respect to the application of section 87.7(1) of the *Code*.”

B - HBPC's Position

[14] HBPC states that it operates a grain storage and shipping terminal for ocean-going vessels in Churchill, Manitoba. HBPC argues that it constitutes an employer in both the longshoring and navigation and shipping industries, for the purposes of the application of section 87.7 of the *Code*, since it operates the Port facility at Churchill, Manitoba, it owns the vessels which guide ships in and out of the Port, it is responsible for placing the appropriate navigational aids in the bay and it handles and moves grain in one unified continuous operation from the unloading of the rail cars to the loading of the ships.

[15] HBPC relies on the following jurisprudence which defines and interprets the term “longshoring industry”: *Reference re: Industrial Relations and Disputes Investigation Act (Canada)*, [1955] S.C.R. 529; *Maritime Employers' Association* (1981), 45 di 314 (CLRB no. 346); *Halifax Grain Elevator Limited* (1989), 76 di 157 (CLRB no. 725); and *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, [1999] CIRB no. 6; and 53 CLRBR (2d) 67.

[16] HBPC, in support of its submission that it constitutes an employer in both the longshoring and navigation and shipping industries, states that it:

... operates the Port of Churchill in a unique manner because of unique characteristics. Some of these include:

1. Remoteness. The Port facility is only able to operate approximately four months each year and the volume of traffic is very low in comparison to all other Canadian ocean going ports.
2. The Port facility is not as automated as other port facilities in Canada. A number of the duties of HBPC employees are mechanized in other Port operations.

Le syndicat s'appuie sur la décision rendue par le Conseil dans *Marine Atlantic Inc.*, [2003] CCRI n° 232; 103 CLRBR (2d) 186; et 2003 CLLC 220-068, et déclare que le paragraphe 87.7(3) du *Code* «indique clairement que, sur demande d'un syndicat concerné, le Conseil a le pouvoir de trancher toute question liée à l'application du paragraphe 87.7(1) du *Code*». (traduction)

B - Position de HBPC

[14] L'employeur déclare qu'il exploite des installations destinées à l'entreposage et au transport maritime du grain pour les navires de haute-mer, à Churchill (Manitoba). Il soutient être un employeur dans le secteur du débardage et dans le secteur de la navigation et du transport maritime aux fins de l'application de l'article 87.7 du *Code*, puisqu'il exploite les installations du port de Churchill (Manitoba), qu'il est propriétaire des navires qui entrent dans le port et en sortent, qu'il est responsable du placement des repères de navigation nécessaires dans la baie et qu'il s'occupe du chargement et du déchargement du grain dans le cadre d'un procédé en continu allant du déchargement des wagons de train au chargement des navires.

[15] HBPC s'appuie sur la jurisprudence suivante, qui se penche sur la définition et l'interprétation des termes «secteur du débardage»: *Reference re: Industrial Relations and Disputes Investigation Act (Canada)*, [1955] R.C.S. 529; *Association des employeurs maritimes* (1981), 45 di 314 (CCRT n° 346); *Halifax Grain Elevator Limited* (1989), 76 di 157 (CCRT n° 725); et *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, [1999] CCRI n° 6; et 53 CLRBR (2d) 67.

[16] Au soutien de ses observations selon lesquelles il est un employeur du secteur du débardage et du secteur de la navigation et du transport maritime, l'employeur déclare ce qui suit:

... [HBPC] exploite le port de Churchill de manière particulière à cause de caractéristiques particulières, notamment:

1. L'éloignement. Les installations portuaires ne sont utilisées que quatre mois par année environ et le débit de circulation y est très faible par rapport aux autres ports accueillant des navires océaniques.
2. Les installations portuaires ne sont pas automatisées comme dans les autres ports canadiens. Une partie des tâches accomplies par les employés de HBPC est mécanisée dans les autres installations portuaires.

3. HBPC takes responsibility for both land and sea operations related to the tie-up, let go and loading of grain vessels.

4. There is only one bargaining unit for employees engaged in all of these activities. ...

5. Because of the multitude of tasks and the relatively small number of employees, employees are required, as a normal part of their duties to perform multiple tasks and engage in cross-training...

6. All non-bargaining unit HBPC personnel are also involved in all aspects of the operations. HBPC is simply too small an employer, with too many functions to perform, to operate within rigid job descriptions.

3. HBPC assume la responsabilité des activités menées sur terre et en mer liées à l'amarrage, à l'appareillage et au chargement des navires céréaliers.

4. Les employés qui accomplissent toutes ces tâches sont regroupés dans une seule unité de négociation...

5. En raison de la multitude de tâches et de l'effectif plutôt limité, les employés sont tenus, dans le cadre habituel de leurs fonctions, d'exécuter des tâches multiples et à suivre une formation polyvalente...

6. Le personnel de HBPC exclu de l'unité de négociation participe également à tous les aspects des activités. HBPC est un trop petit employeur et les tâches à accomplir sont beaucoup trop nombreuses pour s'en tenir à des descriptions de travail rigides.

(traduction)

[17] HBPC submits that sections 87.4 and 87.7 of the *Code* do not refer to each other and that they are distinct provisions dealing with different issues. HBPC refers to paragraph 13 of the Board's decision in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, supra*, which states that section 87.4 deals with the "safety or health of the public." HBPC argues that section 87.7 deals with different issues, those being "the need to reduce disruptions in grain handling due to work stoppages in other port industries" and "the desire to eliminate the recurring resort to back-to-work legislation, which in the past had arisen because of the impact of strikes and lockouts on grain farmers."

[18] The employer further submits that section 87.7 provides a substantially less comprehensive regime than section 87.4, including amongst other differences, no provision for the Board to impose any terms of an agreement on the parties at any time. Consequently, HBPC submits that the Board does not have jurisdiction under section 87.7(3) to grant the remedy requested by the union. It further maintains that section 87.7 does not endow the Board with any jurisdiction beyond the "application of" and "compliance with" section 87.7(1). In particular, no jurisdiction is conferred in relation to issues relating to the settlement of a new collective agreement.

[19] HBPC also states that the parties cannot avail themselves of section 87.7 in the present matter since there is no strike or lockout. Furthermore, the employer argues that the union cannot ask the Board to impose

[17] HBPC soutient que les articles 87.4 et 87.7 du *Code* ne sont pas complémentaires; il s'agit plutôt de dispositions distinctes se rapportant à des questions différentes. HBPC renvoie au paragraphe 13 de la décision rendue par le Conseil dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association*, précitée, qui indique que l'article 87.4 traite de la sécurité et de la santé du public. HBPC affirme que l'article 87.7 traite de questions différentes, soit «la nécessité de réduire, dans le secteur de la manutention des grains, les perturbations causées par des arrêts de travail dans d'autres secteurs d'activités portuaires» et le «désir d'éliminer le recours continu à des lois de retour au travail comme cela s'est fait par le passé en raison des conséquences des grèves et des lock-out pour les producteurs de grains».

[18] L'employeur soutient aussi que l'article 87.7 établit un cadre beaucoup moins général que l'article 87.4, notamment en ce qu'il ne permet pas au Conseil d'imposer une entente aux parties à quelque moment que ce soit. Il s'ensuit, selon HBPC, que le Conseil n'est pas habilité, en vertu du paragraphe 87.7(3), à accorder la mesure de redressement demandée par le syndicat. L'employeur poursuit en disant que l'article 87.7 n'investit le Conseil d'aucun pouvoir débordant le cadre de «l'application» et de la «mise en oeuvre» du paragraphe 87.7(1). Plus particulièrement, aucun pouvoir n'est conféré au Conseil relativement aux questions concernant la négociation d'une nouvelle convention collective.

[19] HBPC poursuit en disant que les parties ne peuvent pas se prévaloir de l'article 87.7 en l'espèce puisqu'il n'y a ni grève ni lock-out en cours. Le syndicat ne peut pas demander au Conseil d'accorder la mesure de

the remedy it seeks because the remedy sought by the union is not one “to maintain or secure industrial peace,” but one where the Board would effectively impose a collective agreement. Therefore, according to HBPC, the remedy PSAC is requesting does not encourage “conditions favourable to the settlement of industrial disputes or differences.”

IV - Analysis and Decision

[20] PSAC asks the Board to issue an order imposing a binding method of dispute resolution (hereinafter referred to as a “binding arbitration order”) on the parties, pursuant to section 87.7(3) of the *Code* or any other section deemed suitable by the Board.

[21] When faced with a request of this nature, the Board embarks upon a two-step analysis. Firstly, it looks to see whether the *Code* authorizes it to impose a binding arbitration order. Secondly, assuming it has the necessary jurisdiction, the Board carefully reviews all the facts in the case to see whether they justify the imposition of such an order, given the direction provided to it by the Supreme Court of Canada in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1996] 1 S.C.R. 369. Accordingly, for the Board to issue the requested order in this case, it must first be satisfied that (a) it has jurisdiction either under section 87.7(3), or some other section of the *Code*, to issue such an order, and (b) the facts are “exceptional and compelling,” as required by the *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, case.

A - Jurisdiction to Issue the Requested Order

1 - Under Section 87.7(3)

[22] Section 87.7 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 and Labour Unions Returns Act and to make consequential amendments to other Acts*, which was proclaimed in force on January 1, 1999. Section 87.7 reads as follows:

87.7(1) During a strike or lockout not prohibited by this Part, an employer in the long-shoring industry, or other industry included in paragraph (a) of the definition “federal work,

redressement demandée car celle-ci ne vise pas à «préservé ou garantir la paix industrielle» (traduction), mais plutôt à imposer une convention collective. Par conséquent, la mesure de redressement demandée par l’AFPC n’est pas propice à l’établissement d’un «cadre favorable au règlement des conflits de travail». (traduction)

IV - Analyse et décision

[20] L’AFPC demande au Conseil de rendre une ordonnance imposant aux parties une méthode exécutoire de règlement des différends (ci-après appelée une «ordonnance d’arbitrage exécutoire») conformément au paragraphe 87.7(3) du *Code* ou à une autre disposition jugée pertinente par le Conseil.

[21] Dans les cas où il est appelé à statuer sur une demande de cette nature, le Conseil procède à une analyse en deux étapes. Il commence par déterminer si le *Code* l’autorise à formuler une ordonnance d’arbitrage exécutoire. Si tel est le cas, il examine ensuite attentivement tous les faits de l’affaire pour déterminer s’ils justifient l’imposition d’une telle mesure, compte tenu des directives données par la Cour suprême dans l’arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1996] 1 R.C.S. 369. Il s’ensuit que pour rendre l’ordonnance demandée en l’espèce, le Conseil doit établir à sa satisfaction, dans un premier temps, qu’il est habilité en vertu du paragraphe 87.7(3) ou d’une autre disposition du *Code* à accorder une telle mesure, et, dans un deuxième temps, que les circonstances de l’affaire sont «exceptionnelles et contraignantes», tel que l’exige l’arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité.

A - Compétence pour rendre l’ordonnance demandée

1 - En vertu du paragraphe 87.7(3)

[22] L’article 87.7 a été inclus dans la Partie I du *Code* par la *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 conséquence*, Lois du Canada, 1998, chapitre 26, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Cette disposition est libellée comme suit:

87.7(1) Pendant une grève ou un lock-out non interdits par la présente partie, l’employeur du secteur du débardage ou d’un autre secteur d’activités visé à l’alinéa a) de la définition de

undertaking or business” in section 2, its employees and their bargaining agent shall continue to provide the services they normally provide to ensure the tie-up, let-go and loading of grain vessels at licensed terminal and transfer elevators, and the movement of the grain vessels in and out of a port.

(2) Unless the parties otherwise agree, the rates of pay or any other term or condition of employment, and any rights, duties or privileges of the employees, the employer or the trade union in effect before the requirements of paragraphs 89(1)(a) to (d) were met, continue to apply with respect to employees who are members of the bargaining unit and who have been assigned to provide services pursuant to subsection (1).

(3) On application by an affected employer or trade union, or on referral by the Minister, the Board may determine any question with respect to the application of subsection (1) and make any order it considers appropriate to ensure compliance with that subsection.

[23] While the analysis that follows focuses primarily on the longshoring industry’s obligations vis-à-vis the distribution of grain, it is important to note that section 87.7(1) also places obligations, via the operation of section 2(a) of the *Code*, on:

2.(a) ... a work, undertaking or business operated or carried on for or in connection with navigation and shipping, whether inland or maritime, including the operation of ships and transportation by ship anywhere in Canada.

[24] Prior to the adoption of this section, Parliament had become increasingly concerned about the impact that the frequent number of strikes and lockouts in the West Coast Ports, particularly in the longshoring industry, was having on the grain industry. The issue as to how to protect the distribution of grain in this country from work stoppages in the longshoring industry was studied by the Task Force of labour relations experts, chaired by Andrew Sims, that had been mandated by the Minister of Labour to conduct a comprehensive and independent review of the *Code*. Work stoppages in the longshoring industry, on the West Coast, were crippling the movement of grain flowing through the ports. In many instances, Parliament had little choice, given the importance of the grain industry to the national economy and the impact the strikes and lockouts were having on grain farmers, but to end these disputes by passing back-to-work legislation.

«entreprise fédérale» à l’article 2, ses employés et leur agent négociateur sont tenus de maintenir leurs activités liées à l’amarrage et à l’appareillage des navires céréaliers aux installations terminales ou de transbordement agréées, ainsi qu’à leur chargement, et à leur entrée dans un port et leur sortie d’un port.

(2) Sauf accord contraire entre les parties, les taux de salaire ou les autres conditions d’emploi, ainsi que les droits, obligations ou avantages des employés, de l’employeur ou du syndicat en vigueur avant que les conditions prévues aux alinéas 89(1)a) à d) soient remplies demeurent en vigueur à l’égard des employés de l’unité de négociation affectés au maintien de certaines activités en conformité avec le paragraphe (1).

(3) Sur demande présentée par un employeur ou un syndicat concerné ou sur renvoi fait par le ministre, le Conseil peut trancher toute question liée à l’application du paragraphe (1) et rendre les ordonnances qu’il estime indiquées pour en assurer la mise en oeuvre.

[23] Bien que l’analyse présentée ci-après met surtout l’accent sur les obligations du secteur du débardage eu égard au transport du grain, il est important de noter que le paragraphe 87.7(1) impose aussi des obligations, par effet de l’alinéa 2a) du *Code*, aux:

2.a) [installations, ouvrages, entreprises ou secteurs d’activité qui relèvent de la compétence législative du Parlement] qui se rapportent à la navigation et aux transports par eau, entre autres à ce qui touche l’exploitation de navires et le transport par navire partout au Canada.

[24] L’adoption de cette disposition résulte du fait que le législateur était de plus en plus préoccupé par les conséquences des grèves et lock-out répétés dans les ports de la côte Ouest, plus particulièrement dans le secteur du débardage, sur l’industrie céréalière. Le groupe de travail composé de spécialistes des relations de travail, présidé par Andrew Sims, qui avait reçu du ministre du Travail le mandat d’examiner en profondeur et de manière impartiale la Partie I du *Code*, s’est penché sur les moyens à prendre pour mettre l’industrie céréalière canadienne à l’abri des arrêts de travail dans le secteur du débardage. Sur la côte Ouest, les conflits de travail paralysaient en effet le transport du grain transitant par les ports. Dans bien des cas, le législateur n’avait d’autre choix, compte tenu de l’importance de l’industrie céréalière dans l’économie nationale et des conséquences des grèves et lock-out sur les producteurs de céréales, que de recourir à une loi de retour au travail pour mettre un terme aux conflits de travail.

[25] Following the release of *Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review* (Ottawa: Human Resources Development Canada, 1995) (the Sims Report), section 87.7 was added to Part I of the *Code*.

[26] Section 87.7 sets out the longshoring services that must be provided to the grain industry in the event of a strike or lockout not prohibited by Part I of the *Code*. As the Board stated in *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, supra*:

[13] It appears that section 87.7 of the *Code* was the measure eventually enacted by Parliament most specifically aimed at addressing the dual problem identified by the Sims Report, that is, the need to reduce disruptions in grain handling due to work stoppages in other port industries and thus maintain our national reputation for reliable grain deliveries, and the desire to eliminate the recurring resort to back-to-work legislation, which in the past had arisen because of the impact of strikes and lockouts on grain farmers...

(pages 10-11; and 75)

[27] Section 87.7 appears to have addressed the dual problem. Firstly, while a work stoppage in the longshoring industry might end up crippling the distribution of all other commodities flowing through the ports, it will have little or no impact on the export of grain. During the work stoppage, employers in the longshoring industry, their employees and the bargaining agents must continue to provide, to the grain industry, the services set out in section 87.7(1). Secondly, the reliance on back-to-work legislation to end a work stoppage in the longshoring industry will be reduced. It will no longer be necessary to legislate longshoremen and longshore foremen back to work in order to protect the distribution of grain. In fact, since the coming into force of section 87.7 of the *Code*, Parliament has not been called upon to pass back-to-work legislation to end a work stoppage in the longshoring industry. Lastly, the right to strike or lockout in both industries is maintained. Section 87.7 does not prevent a work stoppage in the longshoring industry. It merely sets out the longshoring services that must continue to be provided, solely in relation to grain, by employers, employees and bargaining agents, in the longshoring industry. Similarly, section 87.7 does not take away, or limit in any fashion, the right to strike or lockout in the grain industry. For example, even if the Board were to find that section 87.7 applies in this case, that section would not prevent a legal work stoppage vis-à-vis the grain handling activities related to the

[25] À l'issue de la publication du rapport intitulé *Vers l'Équilibre: Code canadien du travail, Partie I, Révision*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1995 (le rapport Sims), l'article 87.7 a été inclus dans la Partie I du *Code*.

[26] L'article 87.7 énonce les services de débardage qui doivent être assurés à l'industrie céréalière en cas de grève ou de lock-out non interdits par la Partie I du *Code*. Comme le Conseil l'a fait observer dans *British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, précitée*:

[13] L'article 87.7 du *Code* semble être la mesure que le Parlement a adoptée en bout de ligne pour régler le double problème mentionné dans le Rapport Sims, soit la nécessité de réduire, dans le secteur de la manutention des grains, les perturbations causées par des arrêts de travail dans d'autres secteurs d'activités portuaires pour protéger la réputation du Canada en tant qu'exportateur fiable, et le désir d'éliminer le recours continu à des lois de retour au travail comme cela s'est fait par le passé en raison des conséquences des grèves et des lock-out pour les producteurs de grains. ...

(pages 10-11; et 75)

[27] Il m'apparaît que l'article 87.7 a réglé ce double problème. Premièrement, l'incidence d'un arrêt de travail dans le secteur du débardage qui paralyserait le transport de toutes les autres marchandises transitant par les installations portuaires sera minime, voire nulle, pour ce qui touche l'exportation du grain. En effet, durant la grève ou le lock-out, les employeurs du secteur du débardage, leurs employés et les agents de négociation sont tenus de continuer à fournir à l'industrie céréalière les services mentionnés au paragraphe 87.7(1). Deuxièmement, le recours à une loi de retour au travail pour mettre un terme à un arrêt de travail dans le secteur du débardage deviendra moins fréquent. Il ne sera plus nécessaire d'adopter une loi pour contraindre les débardeurs et leurs contremaîtres à retourner au travail afin de protéger le transport du grain. En fait, depuis l'entrée en vigueur de l'article 87.7 du *Code*, le législateur n'a pas été appelé une seule fois à mettre un terme à un arrêt de travail dans le secteur du débardage au moyen d'une loi de retour au travail. Enfin, le droit de grève ou de lock-out est préservé dans les deux secteurs d'activités. L'article 87.7 n'a pas pour but d'empêcher les grèves et les lock-out dans le secteur du débardage; il établit seulement les activités de débardage qui doivent être maintenues, relativement à l'industrie céréalière uniquement, par les employeurs, les employés et les agents négociateurs du secteur du débardage. Dans le même ordre d'idées, l'article 87.7 ne supprime ni ne

operation of the grain terminal and transfer elevator. It would only oblige HBPC, its employees and the bargaining agent to continue the provision of the specified section 87.7(1) longshoring services, in the event of a work stoppage at HBPC, assuming that the distribution of grain through the grain terminal and transfer elevator had not already been brought to a standstill by the strike or lockout.

[28] The case of *Seaspan International Ltd.*, April 16, 2004 (CIRB LD 1064), for example, illustrates how section 87.7 operates to protect the distribution of grain. Employees working for Seaspan, an employer in the longshoring and/or navigation and shipping industry, were on strike at the Port of Vancouver. The strike could have disrupted the distribution of the grain stored in the terminal elevators in Vancouver. The Board issued an order directing that the bargaining agent and its members continue to provide, during their strike, the section 87.7(1) longshoring and/or navigation and shipping services that they normally provided to the grain industry. The result of the order was that the grain industry was protected from a strike in the longshoring and/or navigation and shipping industries.

[29] Two issues must be addressed before the Board can impose binding arbitration on these parties pursuant to section 87.7(3) of the *Code*. Firstly, the Board must be satisfied that HBPC is an employer in the longshoring and/or navigation and shipping industries for the purposes of section 87.7(1) of the *Code* and secondly, the Board must be satisfied that section 87.7(3) gives it jurisdiction to issue the order.

[30] Does HBPC constitute an employer in the longshoring and/or navigation and shipping industries for the purposes of section 87.7(1)? Looking to the specific facts in this case, it is clear that HBPC operates a licensed grain terminal and transfer elevator. Its license was issued by the Canada Grain Commission pursuant to the *Canada Grain Act*. HBPC constitutes a “federal work, undertaking or business” due to the operation of section 2(h) of the *Code* and Parliament’s declaratory powers. The Board’s certification order,

limite de quelque manière le recours à la grève ou au lock-out dans l’industrie céréalière. Par exemple, même si le Conseil en venait à la conclusion que cette disposition s’applique en l’espèce, l’article 87.7 n’empêcherait pas le déclenchement d’un arrêt de travail légal touchant les activités de manutention du grain liées à l’exploitation du terminal céréalier et de l’installation de transbordement. Il obligerait seulement HBPC, ses employés et leur agent négociateur à maintenir les activités de débardage prévues par le paragraphe 87.7(1) en cas d’arrêt de travail chez HBPC, pour autant que le transport du grain transitant par le terminal céréalier et l’installation de transbordement n’ait pas déjà été interrompu par la grève ou le lock-out.

[28] L’affaire *Seaspan International Ltd.*, 16 avril 2004 (CCRI LD 1064), par exemple, montre comment l’article 87.7 entre en application pour protéger le transport du grain. Les employés de Seaspan, un employeur du secteur du débardage et du secteur de la navigation et du transport maritime, avaient déclenché une grève au port de Vancouver susceptible de perturber le transport des grains entreposés dans les silos. Le Conseil a ordonné à l’agent négociateur et à ses membres de continuer à fournir à l’industrie céréalière, pendant la durée de la grève, les services de débardage et de navigation, et de transport maritime habituels prévus par le paragraphe 87.7(1). Cette mesure a eu pour effet de mettre l’industrie céréalière à l’abri d’une grève dans les secteurs du débardage et de la navigation et du transport maritime.

[29] Deux questions doivent être tranchées avant que le Conseil puisse imposer l’arbitrage exécutoire aux parties conformément au paragraphe 87.7(3) du *Code*. Tout d’abord, le Conseil doit être persuadé du fait que HBPC est un employeur du secteur du débardage et de la navigation et du transport maritime pour l’application du paragraphe 87.7(1) du *Code*. Il doit ensuite être convaincu du fait que le paragraphe 87.7(3) lui accorde le pouvoir d’accorder la mesure demandée.

[30] HBPC est-elle un employeur du secteur du débardage et de la navigation et du transport maritime pour l’application du paragraphe 87.7(1)? À l’examen des faits particuliers de l’affaire, il ne fait aucun doute que HBPC exploite un terminal céréalier et une installation de transbordement agréés. La licence d’exploitation a été accordée par la Commission canadienne des grains en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*. HBPC est une «entreprise fédérale» par l’effet de l’alinéa 2h) du *Code* et des pouvoirs

issued on April 15, 1999, covers all employees of Hudson Bay Port Company employed at the Churchill Elevator, except for 14 excluded positions.

[31] HBPC's employees perform the general activities associated with the ongoing operations of the grain terminal and transfer elevator. Its core activity is the operation of its terminal and transfer elevator. HBPC is an employer in the grain industry. HBPC's grain terminal and transfer elevator employees, however, also appear to perform some longshoring and navigation and shipping activities, over a 4-month period each year, in a port with a very low volume of traffic. Does the fact that HBPC employees perform these additional activities mean that HBPC also constitutes an employer in the longshoring and/or navigation and shipping industries, for the purposes of section 87.7? While the parties have provided the Board with some relevant information in their submissions, the Board would need the following information, in the event that the parties want a determination of that specific question: Were any other commodities, aside from grain products, shipped through the Port in recent years? Do HBPC employees provide longshoring or navigation and shipping services in regards to any products other than grain products? Do HBPC employees provide any longshoring or navigation and shipping services to any other employers/companies in the Port? Did HBPC receive, in recent years, revenue from other employers or companies in the Port for performing these activities? What percentage of time do HBPC employees normally spend performing the section 87.7(1) services for HBPC each year?

[32] Without this information, the Board is unable to determine with certainty whether section 87.7 has any application in this case. It is unclear at this time whether HBPC, an employer in the grain industry, also constitutes an employer in the longshoring and/or navigation and shipping industries for the purposes of section 87.7(1) of the *Code*.

[33] Does section 87.7(3) of the *Code* give the Board jurisdiction to issue an order imposing binding arbitration on the parties to this labour dispute?

déclaratoires du législateur. L'ordonnance d'accréditation rendue par le Conseil, le 15 avril 1999, englobe tous les employés de Hudson Bay Port Company travaillant à partir de l'ascenseur de Churchill, à l'exception de 14 postes exclus.

[31] Les employés de HBPC fournissent les services généraux liés à l'exploitation courante du terminal céréalier et de l'installation de transbordement. L'activité principale de l'entreprise est l'exploitation du terminal et de l'installation de transbordement. HBPC est un employeur de l'industrie céréalière. Cependant, les employés du terminal céréalier et de l'installation de transbordement semblent fournir aussi des services propres au secteur du débardage et de la navigation et du transport maritime, quatre mois par année, dans un port où le débit de circulation est faible. Le fait qu'ils assurent ces services additionnels signifie-t-il que HBPC constitue aussi un employeur du secteur du débardage et de la navigation et du transport maritime pour l'application de l'article 87.7? Même si les parties ont fourni des renseignements pertinents dans leurs observations, le Conseil aurait besoin des renseignements suivants, dans l'éventualité où les parties voudraient que cette question particulière soit tranchée: D'autres marchandises, hormis des produits céréaliers, ont-elles transité par le port ces dernières années? Les employés de HBPC fournissent-ils des services de débardage ou de navigation et de transport maritime relativement à des produits autres que des produits céréaliers? Fournissent-ils des services de débardage ou de navigation et de transport maritime à d'autres employeurs ou entreprises dans le port? HBPC a-t-elle touché des revenus, dans les dernières années, des autres employeurs ou sociétés du port pour assurer ces services? Quel pourcentage du temps est consacré par les employés de HBPC lorsqu'ils fournissent habituellement les services prévus par le paragraphe 87.7(1) pour le compte de HBPC chaque année?

[32] Sans cette information, le Conseil est incapable de déterminer avec certitude si l'article 87.7 s'applique en l'espèce. Il n'est pas clair pour l'instant si HBPC, un employeur de l'industrie céréalière, constitue également un employeur du secteur du débardage et de la navigation et du transport maritime dans le cadre du paragraphe 87.7(1) du *Code*.

[33] Le paragraphe 87.7(3) du *Code* accorde-t-il au Conseil le pouvoir de rendre une ordonnance imposant l'arbitrage exécutoire aux parties pour régler leur conflit de travail?

[34] The parties themselves can agree, of course, to submit their dispute to a binding method of dispute resolution pursuant to section 79 of the *Code*, which provides as follows:

79.(1) Despite any other provision of this Part, an employer and a bargaining agent may agree in writing, as part of a collective agreement or otherwise, to refer any matter respecting the renewal or revision of a collective agreement or the entering into of a new collective agreement to a person or body for final and binding determination.

(2) The agreement suspends the right to strike or lockout and constitutes an undertaking to implement the determination.

[35] Given the intrusive nature of a binding arbitration order, however, it is not surprising that in only two instances does the *Code* specifically authorize the Board to issue such an order. It is clear that the Board can impose binding arbitration where: (i) it is satisfied that the level of activity necessary to be continued during a strike, to prevent an immediate and serious danger to the safety and health of the public, renders ineffective the right to strike or lockout (section 87.4(8)), or (ii) it considers such an order necessary to remedy the contravention of the obligation to bargain collectively in good faith (section 99(1)(b.1)).

[36] Since section 87.7(3) makes no reference to the issuance of a binding arbitration order and since section 87.7(3) only authorizes the Board to either determine any question with **respect to the application** of section 87.7(1) or make any order **regarding compliance** it considers necessary, the Board is not satisfied, at this time, that it has jurisdiction to issue the requested order under section 87.7(3).

2 - Under Any Other Section of the *Code*

[37] PSAC also asked the Board to consider whether, aside from section 87.7, any other section of the *Code* might authorize the issuance of an order imposing a binding method of dispute resolution on the parties to this dispute. The Board has reviewed all relevant provisions in Part I of the *Code* and has not identified any section that would give it jurisdiction to impose such an order, in these circumstances.

[34] Les parties peuvent évidemment convenir de recourir à une méthode exécutoire de règlement des différends en vertu de l'article 79 du *Code*, qui prévoit ce qui suit:

79.(1) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, l'employeur et l'agent négociateur peuvent convenir par écrit, notamment dans une convention collective, de soumettre toute question liée au renouvellement ou à la révision d'une convention collective, ou à la conclusion d'une nouvelle convention collective à une personne ou un organisme pour décision définitive et exécutoire.

(2) L'entente suspend le droit de grève ou de lock-out et constitue l'engagement de mettre en oeuvre la décision.

[35] Cependant, compte tenu du caractère interventionniste d'une ordonnance d'arbitrage exécutoire, il n'est pas surprenant que le *Code* n'autorise le recours à une telle mesure que dans deux cas seulement. Il est clair que le Conseil peut imposer l'arbitrage exécutoire dans les cas où i) il est convaincu que le niveau d'activité à maintenir au cours d'une grève, pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité ou la santé du public, est tel qu'il rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out (paragraphe 87.4(8)), et où ii) il est d'avis qu'une telle mesure est nécessaire pour remédier à l'effet du manquement au devoir de négocier de bonne foi (alinéa 99(1)b.1)).

[36] Étant donné que le paragraphe 87.7(3) ne fait aucune mention de la possibilité d'imposer l'arbitrage exécutoire et autorise uniquement le Conseil à trancher toute question **liée à l'application** du paragraphe 87.7(1) ou à rendre les ordonnances qu'il estime indiquées **pour en assurer la mise en oeuvre**, le Conseil n'est pas convaincu, pour l'instant, qu'il est habilité à rendre l'ordonnance demandée en vertu du paragraphe 87.7(3).

2 - En vertu d'une autre disposition du *Code*

[37] L'AFPC demande aussi au Conseil de déterminer si, hormis l'article 87.7, il n'y aurait pas une autre disposition du *Code* permettant d'imposer aux parties en cause une méthode exécutoire de règlement des différends. Le Conseil a examiné toutes les dispositions pertinentes de la Partie I du *Code* sans en trouver une qui l'habilitait à accorder une telle mesure en l'instance.

[38] PSAC submitted that section 87.4 provides the necessary jurisdiction. The relevant portions of section 87.4 read 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.

...

(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.

[39] The purpose of this section is to ensure that the safety and health of the public is protected during a legal work stoppage. Before the Board can consider whether to impose the form of relief set out in section 87.4(8), the Board must first be satisfied that the section 87.4(1) level of activity to be continued, in order to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public, renders ineffective the exercise of the right to strike or lockout. The materials filed with the Board do not address this issue. There is no evidence before the Board addressing whether a work stoppage at this employer would have any impact at all on the safety and health of the public. There is no evidence before the Board addressing what activities would have to be continued in order to protect the public. Lastly, there is no evidence as to how many employees would be required to perform these activities. Accordingly, the Board is not prepared to consider, at this time, the possible imposition of a section 87.4(8) remedy.

[40] The Board looked to see whether section 99(1)(b.1) might provide it with jurisdiction to issue the order requested by PSAC, since that section specifically authorizes the Board, under certain circumstances, to impose a binding method of dispute resolution on the parties to a dispute.

[41] Effective January 1, 1999, section 99(1)(b.1) was added to the *Code*. It reads as follows:

99.(1) Where, under section 98, the Board determines that a party to a complaint has contravened or failed to comply with

[38] L'AFPC soutient que l'article 87.4 accorde au Conseil les pouvoirs nécessaires pour ce faire. Les dispositions pertinentes de l'article 87.4 sont libellées comme suit:

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.

...

(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.

[39] Cette disposition a pour objet de protéger la sécurité et la santé du public durant un arrêt de travail légal. Avant de déterminer s'il y a lieu d'accorder le genre de mesure prévu par le paragraphe 87.4(8), le Conseil doit d'abord être convaincu du fait que le niveau d'activité à maintenir en vertu du paragraphe 87.4(1) pour prévenir des risques imminents et graves pour la sécurité et la santé du public est tel qu'il rend inefficace le recours à la grève ou au lock-out. Or, les documents fournis au Conseil ne permettent pas de répondre à cette question. Le Conseil ne dispose d'aucun élément de preuve permettant d'établir si une grève ou un lock-out au lieu de travail de l'employeur aurait quelque incidence sur la sécurité ou la santé du public, ni quelles activités devraient être maintenues pour assurer la protection du public. En dernier lieu, rien n'indique combien d'employés seraient tenus de fournir les services requis. Par conséquent, le Conseil n'est pas disposé à envisager, pour l'instant, l'application d'une mesure prévue par le paragraphe 87.4(8).

[40] Le Conseil s'est employé à déterminer si l'ordonnance demandée par l'AFPC pouvait être rendue en vertu de l'alinéa 99(1)b.1) puisque cette disposition l'autorise à imposer aux parties, dans certaines circonstances, une méthode exécutoire de règlement des points en litige.

[41] L'alinéa 99(1)b.1) du *Code*, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999, est libellé comme suit:

99.(1) S'il décide qu'il y a eu violation des paragraphes 24(4) ou 34(6), des articles 37, 47.3, 50 ou 69, des

subsection 24(4) or 34(6), section 37, 47.3, 50 or 69, subsection 87.5(1) or (2), section 87.6, subsection 87.7(2) or section 94, 95 or 96, the Board may, by order, require the party to comply with or cease contravening that subsection or section and may

...

(b.1) in respect of a contravention of the obligation to bargain collectively in good faith mentioned in paragraph 50(a), by order, require that an employer or a trade union include in or withdraw from a bargaining position specific terms or **direct a binding method of resolving those terms**, if the Board considers that this order is necessary to remedy the contravention or counteract its effects;

(emphasis added)

[42] The purpose of the amendment was to make it clear that if the Board finds a contravention of the section 50(a) obligation to bargain in good faith, it has jurisdiction under section 99(1)(b.1) to issue a binding arbitration order and it does not have to look to see whether such an order could be issued pursuant to its broad remedial powers found in section 99(2). Before issuing an order under section 99(1)(b.1), however, the Board must find that a party to a labour dispute has contravened section 50(a) of the *Code*. There is no section 50(a) allegation before the Board in the present case. Accordingly, the Board does not have jurisdiction to issue the requested order under section 99(1)(b.1) of the *Code*.

[43] Similarly, before even considering whether an order imposing binding arbitration could be issued under the broad remedial powers set out in section 99(2), there must first be a finding by the Board that there has been a contravention of, or a failure to comply with, one of the sections of the *Code* referred to in section 99(1). The union has not alleged, nor do the materials filed with the Board suggest, a breach of any of those sections by either party. Accordingly, section 99(2) does not provide the necessary jurisdiction.

[44] The Board also considered whether sections 16(p) and 21 of the *Code* might provide the jurisdiction for the issuance of the order requested by PSAC. The Board finds nothing in the wording of these sections, nor in the jurisprudence interpreting these sections, that would authorize the issuance of a binding arbitration order in these circumstances. Accordingly, the Board concludes that the *Code* does not authorize it to impose a binding arbitration order on these parties.

paragraphe 87.5(1) ou (2), de l'article 87.6, du paragraphe 87.7(2) ou des articles 94, 95 ou 96, le Conseil peut, par ordonnance, enjoindre à la partie visée par la plainte de cesser de contrevenir à ces dispositions ou de s'y conformer et en outre:

...

b.1) dans le cas de l'alinéa 50a), enjoindre, par ordonnance, à l'employeur ou au syndicat d'inclure ou de retirer des conditions spécifiques de sa position de négociation ou **ordonner l'application d'une méthode exécutoire de règlement des points en litige**, s'il est d'avis que ces mesures sont nécessaires pour remédier aux effets de la violation;

(c'est nous qui soulignons)

[42] Cette nouvelle disposition avait pour but d'indiquer clairement que, dans les cas de manquement au devoir de négocier de bonne foi prévu par l'alinéa 50a), le Conseil a le pouvoir, en application de l'alinéa 99(1)b.1), de rendre une ordonnance imposant l'arbitrage exécutoire sans avoir à déterminer si une telle ordonnance pouvait être rendue en vertu des pouvoirs de redressement accordés par le paragraphe 99(2). Cependant, avant de rendre une telle ordonnance en vertu de l'alinéa 99(1)b.1), le Conseil doit conclure qu'une des parties en cause a contrevenu à l'alinéa 50a) du *Code*. Or, le Conseil n'est saisi d'aucune plainte fondée sur cette disposition en l'espèce. Par conséquent, le Conseil n'est pas habilité à rendre l'ordonnance demandée en vertu de l'alinéa 99(1)b.1) du *Code*.

[43] Du reste, avant même de déterminer si une ordonnance d'arbitrage exécutoire peut être rendue en vertu des pouvoirs de redressement généraux accordés par le paragraphe 99(2), le Conseil doit avoir décidé qu'il y a eu violation de l'une des dispositions du *Code* mentionnées au paragraphe 99(1). Le syndicat ne prétend pas - et les documents dont le Conseil est saisi n'indiquent pas non plus - que c'est le cas en l'espèce. Par conséquent, le paragraphe 99(2) ne confère pas au Conseil les pouvoirs nécessaires pour ce faire.

[44] Le Conseil s'est également employé à déterminer si l'alinéa 16p) et l'article 21 du *Code* lui confèrent les pouvoirs voulus pour rendre l'ordonnance demandée par l'AFPC. Rien dans le libellé de ces dispositions ni dans la jurisprudence interprétant ces articles du *Code* n'autorise le prononcé d'une ordonnance d'arbitrage exécutoire en l'espèce. Le Conseil conclut dès lors qu'il n'est pas habilité par le *Code* à imposer aux parties une ordonnance d'arbitrage exécutoire.

B - Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board), supra, Decision

[45] Had the Board concluded otherwise, it would have been incumbent on PSAC to satisfy the Board that the facts were exceptional and compelling enough to justify the imposition of the requested order.

[46] Allowing employers and unions to freely negotiate their collective agreements is one of the *Code*'s underlying principles. The Preamble to Part I of the *Code* refers to the long tradition in Canada of labour legislation and policy encouraging free collective bargaining and the constructive settlement of disputes. While the 1999 *Code* amendments made some changes to the process to be followed leading up to a strike or lockout, the amendments preserved the parties' fundamental ability to exercise their right to strike or lockout in situations where they were not able to conclude a collective agreement. In only two instances (sections 87.4(1) and 87.7(1)), which have very limited application, did the amendments limit the right to strike or lockout by specifying what services must continue in the event of a legal work stoppage.

[47] The Sims Report outlines some of the reasons why free collective bargaining is so fundamental to a stable labour relations regime:

... the parties themselves are the best architects of their situations. Therefore, through statute, we promote voluntarism, encouraging the parties to settle their own collective agreements, giving them full scope to negotiate terms and conditions of employment and allowing them to design their own dispute resolution mechanisms. We give them the opportunity and responsibility to codify their own affairs. We restrict or limit these rights as little as possible.

(page 36)

[48] The Sims Report also stated that labour and management:

... recognize that the most efficient and workable collective bargaining system is one which places the greatest degree of responsibility for their actions on the parties themselves. Therefore, the purpose of labour legislation and reform must be to establish and protect the general framework for collective bargaining to allow the parties to operate.

(page 40)

[49] One of the fundamental principles underlying Part I of the *Code* is that parties to a labour dispute,

B - L'arrêt Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail), précité

[45] Si le Conseil en avait décidé autrement, il aurait appartenu à l'AFPC d'établir à sa satisfaction que les circonstances étaient suffisamment exceptionnelles et contraignantes pour justifier l'ordonnance demandée.

[46] L'un des principes fondamentaux du *Code* est de permettre aux employeurs et aux syndicats de négocier librement leurs conventions collectives. Le Préambule de la Partie I du *Code* fait mention de la longue tradition canadienne établie par la législation et la politique du travail d'encourager la pratique des libres négociations collectives et le règlement positif des différends. Si le remaniement du *Code*, en 1999, a quelque peu modifié le processus à suivre en prévision d'une grève ou d'un lock-out, il a néanmoins préservé le droit fondamental des parties de recourir à ce moyen en cas d'impasse dans les négociations collectives. Il n'y a que deux dispositions (les paragraphes 87.4(1) et 87.7(1)), d'application très limitée, qui restreignent le recours à la grève ou au lock-out en indiquant quelles activités doivent être maintenues au cours d'un arrêt de travail non interdit par la loi.

[47] Le Rapport Sims mentionne quelques-unes des raisons pour lesquelles le principe des libres négociations collectives est si essentiel à la stabilité des relations de travail:

... ce sont les parties qui sont le mieux en mesure de décider de ce qu'elles doivent faire. Il [Le *Code*] encourage le volontarisme et les parties à définir leur propre convention collective. Elles ont donc toute la latitude pour négocier les conditions d'emploi de même que pour concevoir des mécanismes de règlement des désaccords. Le cadre légal leur offre l'occasion et la responsabilité de codifier leurs propres affaires et restreint leurs droits le moins possible.

(pages 40-41)

[48] Le Rapport Sims indique également que les syndicats et les employeurs:

... reconnaissent que le régime de négociation collective le plus efficace et le plus pratique est celui qui accorde la plus grande responsabilité décisionnelle aux parties elles-mêmes. La législation du travail et la réforme doivent donc viser à établir et à protéger un cadre global de négociation collective permettant aux parties de faire leur travail.

(page 45)

[49] La Partie I du *Code* pose comme l'un des principes fondamentaux que les parties à un conflit de travail qui

who have not been able to conclude a collective agreement, acquire the legal right to strike or lockout, assuming they have complied with the relevant provisions of the *Code*. Exceptional and compelling circumstances will have to exist before this Board will interfere with free collective bargaining and the parties' legal right to strike or lockout by imposing a binding arbitration order.

[50] The Supreme Court of Canada, in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, upheld an order issued by the Board, following a finding that the employer had failed to bargain in good faith as required by section 50(a) of the *Code*, because of the exceptional facts in the case. The Board's order, which was reviewed by the Court, directed the employer to table as its formal offer of a collective agreement, the tentative agreement which it had put forward earlier and which had been rejected by the employees. The Board excluded four issues (transportation, statutory holidays, wages and safety inspections), about which the employer had changed its position, from the tentative agreement. The parties were given an additional 30 days to negotiate those issues. The Board ordered that the parties would be subject to binding arbitration if the outstanding issues were not resolved.

[51] The exceptional nature of the facts in the *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*, case that justified such an order were summarized in the following description, prepared by Dr. Nightingale, a professor at Queen's University:

“The complexities of this dispute - including failed conciliation, failed mediation, the rejection of a tentative agreement, a representational dispute within the union, a decertification drive while the strike continues and the continued operation of the mine by replacement workers - are unusual enough. Add to these, the murder of 9 workers, an ongoing RCMP investigation, intimidation and death threats directed toward miners and their families, violence, including beatings which have spilled over into the community and the Mayor of Yellowknife discussing the possible need for martial law and we have a tragedy without precedent in Canadian labour history. The Black Tuesday clash in the Souris, Saskatchewan coal fields in 1931, the 1969 Inco strike, the 1990 Placer Dome strike and the more recent Brunswick Mining and Smelting strike pale in comparison.”

(page 406)

échouent dans leur tentative de conclure une convention collective acquièrent le droit légal de recourir à la grève ou au lock-out, pour autant qu'elles se soient conformées aux exigences des dispositions pertinentes du *Code*. Il doit exister des circonstances exceptionnelles et contraignantes pour que le Conseil intervienne dans la pratique des libres négociations collectives et l'exercice du droit légal de grève ou de lock-out en imposant aux parties une méthode d'arbitrage exécutoire.

[50] Dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, la Cour suprême du Canada a confirmé une ordonnance rendue par le Conseil après avoir conclu que l'employeur avait manqué à son devoir de négocier de bonne foi, en contravention à l'alinéa 50a) du *Code*, en raison de l'existence de circonstances exceptionnelles. L'ordonnance en cause enjoignait à l'employeur d'offrir à nouveau l'entente de principe qu'il avait déjà proposée et qui avait été rejetée par les employés, tout en y excluant les quatre aspects (les transports, les jours fériés, les salaires et les inspections de sécurité) à propos desquels il avait modifié sa position. Le Conseil a donné aux parties un délai de 30 jours pour régler ces questions, faute de quoi l'arbitrage exécutoire leur serait imposé.

[51] La nature exceptionnelle des faits examinés dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, qui justifiait une telle ordonnance est expliquée brièvement dans la description, reproduite ci-après, du professeur Nightingale, de la Queen's University:

«La complexité de ce conflit - mentionnons l'échec de la conciliation et de la médiation, le rejet de l'entente de principe, le différend avec le syndicat quant au caractère représentatif de celui-ci, la campagne pour la révocation d'accréditation pendant la grève et la poursuite de l'exploitation de la mine par des travailleurs de remplacement - est assez exceptionnelle. Si l'on ajoute à ces éléments le meurtre de neuf travailleurs, une enquête de la GRC en cours, l'intimidation et les menaces de mort contre les mineurs et leur famille, la violence, dont des tabassages, qui s'est déversée dans la collectivité et la déclaration de la mairesse de Yellowknife selon laquelle la loi martiale risquait d'être imposée, on est en présence d'une tragédie sans précédent dans les annales des relations du travail au Canada. L'échauffourée du Mardi noir de 1931 dans les houillères de Souris en Saskatchewan, la grève à l'Inco en 1969, la grève à la Placer Dome en 1990 et la grève plus récente à la Brunswick Mining and Smelting perdent toute leur importance auprès de ce conflit.»

(page 406)

[52] The Court upheld the Board's order by the slimmest of margins. Four Justices felt that the order was appropriate; three felt that the Board had exceeded its jurisdiction. While Chief Justice Lamer (as he then was) sided with the three Justices who upheld the order, he wrote a separate decision and stressed that:

... such an extraordinary order, while justified in these circumstances, runs against the established grain of federal and provincial labour codes by overriding the cherished principle of "free collective bargaining" which animates our labour laws ... I find that in the absence of exceptional and compelling circumstances such as those prevailing in this case, it will normally be patently unreasonable for a labour board to impose such an invasive remedial order in light of the core value of free collective bargaining enshrined in the *Code*.

(page 379)

[53] The direction to the Board was clear. Three of the seven Justices would have struck down the Board's order. The Chief Justice, in upholding the order, stated that absent the exceptional and compelling circumstances that were present in the *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra* case, it would "normally be patently unreasonable for a labour board to impose such an invasive remedial order."

[54] When considering whether exceptional or compelling circumstances exist in a particular case, the Board will be guided by the following comments expressed by Chief Justice Lamer in *Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board)*, *supra*:

While ... the principle of "free collective bargaining" is not the only policy interest advanced by the *Code*, it is undoubtedly one of the most important and one of the most sacred.

(page 379)

[55] In the present application, no exceptional or compelling circumstances were alleged.

V - Conclusion

[56] The Board declined to issue an order imposing a binding method of dispute resolution on the parties, pursuant to section 87.7(3) of the *Code*, for the

[52] La Cour a confirmé l'ordonnance du Conseil par une très faible majorité. En effet, quatre juges considéraient que l'ordonnance était pertinente; trois étaient d'avis que le Conseil avait outrepassé ses pouvoirs. Tout en partageant l'avis des trois juges ayant confirmé l'ordonnance, le juge en chef Lamer (tel était alors son titre) a rédigé une décision distincte, dans laquelle il fait observer ce qui suit:

... qu'une ordonnance extraordinaire comme celle-ci, encore qu'elle soit justifiée dans les circonstances, va à l'encontre des codes du travail fédéral et provinciaux car elle déroge au principe cher des «libres négociations collectives» qui inspire nos lois sur les relations du travail. ... je suis d'avis qu'en l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes comme celles de la présente instance il sera manifestement déraisonnable normalement qu'un conseil des relations du travail impose une telle ordonnance réparatrice envahissante étant donné que les libres négociations collectives représentent une valeur fondamentale consacrée par le *Code*.

(page 379)

[53] La directive donnée au Conseil était sans équivoque. Trois des sept juges s'étaient prononcés en faveur de l'annulation de l'ordonnance du Conseil. Le juge en chef, en confirmant cette ordonnance, a déclaré qu'en l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes comme celles de *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité, il serait «manifestement déraisonnable normalement qu'un conseil des relations du travail impose une telle ordonnance réparatrice envahissante».

[54] Pour déterminer s'il existe des circonstances exceptionnelles et contraignantes dans un cas particulier, le Conseil tient compte des observations formulées par le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail)*, précité:

... le principe des «libres négociations collectives» n'est pas le seul objectif de la politique du travail qui est consacré par le *Code*, mais il est certainement l'un des plus importants et l'un des plus sacrés.

(page 379)

[55] En l'instance, aucune circonstance exceptionnelle ou contraignante n'a été invoquée.

V - Conclusion

[56] Le Conseil a refusé de rendre une ordonnance imposant aux parties une méthode exécutoire de règlement des différends en application du

following reasons: (i) the Board was unable, on the basis of the information before it, to determine whether HBPC constitutes an employer in the longshoring and/or navigation and shipping industries for the purposes of section 87.7(1) of the *Code*, and (ii) the Board was not satisfied that it had jurisdiction under section 87.7(3) of the *Code* to issue a binding arbitration order. The Board was not able to identify other sections in the *Code* that authorized the issuance of the requested order. Furthermore, the Board found that there were no exceptional or compelling facts that would have justified such an intrusive order, even had the *Code* authorized its imposition.

[57] Accordingly, the Board dismisses the application.

CASES CITED

British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, [1999] CIRB no. 6; and 53 CLRBR (2d) 67

Halifax Grain Elevator Limited (1989), 76 di 157 (CLRBR no. 725)

Industrial Relations and Disputes Investigation Act (Reference re:) (Canada), [1955] S.C.R. 529

Marine Atlantic Inc., [2003] CIRB no. 232; 103 CLRBR (2d) 186; and 2003 CLLC 220-068

Maritime Employers' Association (1981), 45 di 314 (CLRBR no. 346)

Royal Oak Mines Inc. v. Canada (Labour Relations Board), [1996] 1 S.C.R. 369

Seaspan International Ltd., April 16, 2004 (CIRB LD 1064)

STATUTES CITED

Act to amend the Canada Labour Code (Part I) and the Corporations and Labour Unions Returns Act and to make consequential amendments to other Acts

Canada Grain Act

Canada Labour Code, Part I, ss. 2(a), 2(h); 14(3)(f); 16(p); 16.1; 21; 50(a); 71; 79; 87.4, 87.4(8), 87.7, 87.7(1), 87.7(2), 87.7(3); 99(1), 99(1)(b.1), 99(2)

paragraphe 87.7(3) du *Code*, pour les motifs suivants: i) compte tenu de l'information dont il dispose, le Conseil est incapable de décider si HBPC constitue un employeur du secteur du débardage et de la navigation et du transport maritime pour l'application du paragraphe 87.7(1) du *Code*, et ii) le Conseil n'était pas convaincu de posséder le pouvoir, en vertu du paragraphe 87.7(3), de rendre une ordonnance d'arbitrage exécutoire. Le Conseil a été incapable de trouver d'autres dispositions du *Code* l'habilitant à rendre l'ordonnance demandée. Le Conseil a en outre conclu à l'absence de circonstances exceptionnelles et contraignantes justifiant la prise d'une telle mesure interventionniste, même si ce moyen avait été autorisé par le *Code*.

[57] En conséquence, le Conseil rejette la demande.

AFFAIRES CITÉES

Association des employeurs maritimes (1981), 45 di 314 (CCRT n° 346)

British Columbia Terminal Elevator Operators' Association, [1999] CCRI n° 6; et 53 CLRBR (2d) 67

Halifax Grain Elevator Limited (1989), 76 di 157 (CCRT n° 725)

Industrial Relations and Disputes Investigation Act (Reference re:) (Canada), [1955] R.C.S. 529

Marine Atlantic Inc., [2003] CCRI n° 232; 103 CLRBR (2d) 186; et 2003 CLLC 220-068

Royal Oak Mines Inc. c. Canada (Conseil des relations du travail), [1996] 1 R.C.S. 369

Seaspan International Ltd., 16 avril 2004 (CCRI LD 1064)

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 2a), 2h); 14(3)f); 16p); 16.1; 21; 50a); 71; 79; 87.4, 87.4(8), 87.7, 87.7(1), 87.7(2), 87.7(3); 99(1), 99(1)b.1), 99(2)

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 conséquence

Loi sur les grains du Canada