

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

*Vol. 7-05*

## Reasons for decision

**Seafarers' International Union of Canada,**  
*applicant,*  
*and*

**Coastal Shipping Limited,**  
*employer,*  
*and*

**Woodward's Oil Limited; Newfoundland Fishermen's, Food and Allied Workers, Local 1252 of the United Food and Commercial Workers International Union,**  
*interested parties.*

*CITED AS:* Coastal Shipping Limited

Board File: 24257-C

Decision no. 309  
February 25, 2005

This is an application for certification pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code, Part I*.

Application for certification - Certification process - Practice and procedure - Board policies - Board order - Natural justice - Statutory duty to certify - Appropriate unit - The purpose of this decision is to restate the Board's general policies and procedures concerning the certification process - The Board seldom holds oral hearings into certification matters and normally confines its written reasons to the body of the certification order - The Board's practice is not to issue detailed reasons, particularly in the case of applications for certification orders - In the vast majority of cases, the Board's findings will be spelled out in the order itself without further explanation other than comments sometimes included in a covering letter for clarification - Section 28 of the *Code* imposes a three-step process for certification and once the three statutory requirements are satisfied, the Board has no discretion but to certify the applicant trade union as bargaining agent - The date of filing of the application is the principal date for the assessment of employee wishes - Application for certification granted - The Board will

## Motifs de décision

**Syndicat international des marins canadiens,**  
*requérant,*  
*et*

**Coastal Shipping Limited,**  
*employeur,*  
*et*

**Woodward's Oil Limited; Newfoundland Fishermen's, Food and Allied Workers, section locale 1252 du Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce,**  
*parties intéressées.*

*CITÉ:* Coastal Shipping Limited

Dossier du Conseil: 24257-C

Décision n° 309  
le 25 février 2005

Il s'agit d'une demande d'accréditation présentée en vertu de l'article 24 du *Code canadien du travail, Partie I*.

Demande d'accréditation - Processus d'accréditation - Pratique et procédure - Principes du Conseil - Ordonnance du Conseil - Justice naturelle - Obligation faite par la loi d'accréditer un syndicat - Unité habile à négocier - La présente décision a pour but de réitérer les règles et principes généraux régissant le processus d'accréditation du Conseil - Le Conseil tient rarement une audience publique pour statuer sur une demande d'accréditation et s'abstient généralement de donner des motifs écrits, sauf dans le corps de l'ordonnance - Le Conseil s'est fixé comme règle de ne pas motiver toutes ses décisions; cela est particulièrement patent dans le cas des demandes d'accréditation - Dans la majorité des cas, les conclusions du Conseil seront exposées dans le corps de l'ordonnance sans autres explications que les précisions fournies de temps à autre dans une lettre d'accompagnement - L'article 28 du *Code* établit un processus d'accréditation comportant trois étapes; dès lors que ces trois conditions sont remplies, le Conseil est tenu d'accréditer le syndicat requérant à titre d'agent négociateur - La date du dépôt de la demande est la date

issue certification orders without accompanying reasons.

privégiée pour établir la volonté des employés - Le Conseil a accueilli la demande d'accréditation - Le Conseil rendra des ordonnances d'accréditation sans y adjoindre de motifs de décision.

The panel of the Canada Industrial Relations Board (the Board) was comprised of Mr. Edmund E. Tobin, Vice-Chairperson, and Ms. Laraine C. Singler and Ms. Wendy E. Dawes, Members, in accordance with section 14(1) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*).

Le banc du Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) se composait de M<sup>e</sup> Edmund E. Tobin, Vice-président, ainsi que de M<sup>mes</sup> Laraine C. Singler et Wendy E. Dawes, Membres, en application du paragraphe 14(1) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*).

### Counsel of Record

Mr. Gary H. Waxman, for the Seafarers' International Union of Canada;  
Mr. Gregory M. Anthony, for Coastal Shipping Limited;  
Ms. Anna M. Locke, for Woodward's Oil Limited;  
Mr. Dana Lenehan, for the Newfoundland Fishermen's, Food and Allied Workers, Local 1252 of the United Food and Commercial Workers International Union.

### Procureurs inscrits au dossier

M<sup>e</sup> Gary H. Waxman, pour le Syndicat international des marins canadiens;  
M<sup>e</sup> Gregory M. Anthony, pour Coastal Shipping Limited;  
M<sup>e</sup> Anna M. Locke, pour Woodward's Oil Limited;  
M<sup>e</sup> Dana Lenehan, pour Newfoundland Fishermen's, Food and Allied Workers, section locale 1252 du Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce.

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

Les motifs de la présente décision ont été rédigés par M<sup>me</sup> Laraine C. Singler, Membre.

### I - Background Information

[1] On March 3, 2004, the Seafarers' International Union of Canada (the SIU or the union) filed an application under section 24 of the *Code* to be certified as bargaining agent for a unit of unlicensed seafarers employed on vessels owned and/or operated by Coastal Shipping Limited (Coastal) and Woodward's Oil Limited (Woodward's). Coastal is a wholly owned subsidiary of Woodward's. The latter company is owned by Labrador Leasing Ltd., a holding company that also owns Labrador Marine Inc. (Labrador Marine) which, at the time of the application, operated passenger and freight ferries under contract to the Province of Newfoundland and Labrador. At the time of the SIU's application, no trade union had been certified under the *Code* as the bargaining agent for the proposed bargaining unit. The SIU estimated this unit comprised a total of 27 employees.

### I - Contexte

[1] Le 3 mars 2004, le Syndicat international des marins canadiens (le SIMC ou le syndicat) a présenté une demande en vertu de l'article 24 du *Code* en vue d'être accrédité à titre d'agent négociateur des marins non brevetés travaillant à bord des navires appartenant à Coastal Shipping Limited (Coastal) et Woodward's Oil Limited (Woodward's) et exploités par ces deux sociétés. Coastal est une filiale à part entière de Woodward's. Cette dernière entreprise est la propriété de Labrador Leasing Ltd., une société de portefeuille, qui est également propriétaire de Labrador Marine Inc. (Labrador Marine), laquelle, à la date du dépôt de la demande, exploitait des traversiers pour passagers et marchandises en vertu d'un marché de services conclu avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador. À la date du dépôt de la demande du SIMC, aucun syndicat n'était accrédité à titre d'agent négociateur de l'unité de négociation proposée. Le SIMC estimait que l'unité regroupait 27 employés.

[2] The Board transmitted a copy of the union's application to both Coastal and Woodward's, and directed their attention to the various sections of the

[2] Le Conseil a transmis copie de la demande du syndicat à Coastal et Woodward's en attirant leur attention sur les diverses dispositions du *Règlement de*

*Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *2001 Regulations*) which require, among other things, that a response to an application include “full particulars of the facts, relevant dates and grounds for the response” as well as a copy of any supporting documents. The Board further reminded the parties of its discretion to dispose of the application without an oral hearing to ensure their submissions were full, accurate and detailed.

[3] Coastal asserted that it was the employer of the employees affected by the application. It submitted that Woodward’s was a distinct corporate body operating separate and apart from Coastal, and that Woodward’s was not engaged in the operation of oil tankers. Woodward’s confirmed that Coastal was the employer of the employees affected by the application. In consideration of these submissions, the SIU admitted that Coastal was the proper name of the employer and amended its application for certification accordingly.

[4] Coastal acknowledged that the general nature of its business was the operation of oil tankers trading in Atlantic Canada, the Arctic and the St. Lawrence River. It stated that 27 regular unlicensed employees crew these tankers when its seasonal business is fully operational during May to December. These employees are laid off during the winter season. Only 17 of the 27 permanent seasonal employees were working at the time of the union’s March 3 application, with the expectation that the remaining ten laid-off employees would be recalled in May. In his May 13 report, the Board’s investigating officer advised that six of these laid-off employees had returned to work since the date of the union’s application. One laid-off employee had not been available at the time of recall, one was on course and expected to be returning, and the remaining two were expected to return to work when called. Coastal had not hired any new employees as of the date of the investigating officer’s report.

[5] The Board’s investigating officer sent copies of his report to all concerned parties: the SIU, Coastal, Woodward’s and the Newfoundland Fishermen’s, Food and Allied Workers, Local 1252 of the United Food and Commercial Workers International Union (UFCW), the voluntarily recognized bargaining agent for unlicensed employees working on the ferries operated by Coastal’s affiliate, Labrador Marine. The investigating officer’s report set out his understanding of each party’s position concerning the proposed bargaining unit and invited

*2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement de 2001*) qui exigent, notamment, que toute réponse à une demande comporte «un exposé détaillé des faits, des dates pertinentes et des moyens invoqués à l’appui de la réponse» et soit accompagnée d’une copie des documents présentés à l’appui de la réponse. Le Conseil faisait aussi mention de sa prérogative de statuer sur la demande sans tenir d’audience publique afin d’inciter les parties à fournir des observations complètes, exactes et détaillées.

[3] Coastal a affirmé être l’employeur des employés visés par la demande en précisant que Woodward’s était une entité commerciale distincte qui exploitait son entreprise indépendamment de Coastal et dont les activités n’étaient pas reliées à l’exploitation de pétroliers. Woodward’s a pour sa part confirmé que Coastal était l’employeur des employés concernés. Compte tenu de ces observations, le SIMC a admis que l’employeur était effectivement Coastal; la demande d’accréditation a donc été modifiée en conséquence.

[4] Coastal a admis que la nature générale de son entreprise était l’exploitation de pétroliers dans le Canada Atlantique, l’Arctique et le fleuve Saint-Laurent. L’employeur a indiqué que 27 employés permanents non brevetés travaillaient à bord des navires, de mai à décembre, pendant la période d’activité de l’entreprise. Les employés sont mis en disponibilité durant la saison hivernale. Seulement 17 des 27 employés saisonniers permanents étaient employés le 3 mars, date du dépôt de la demande du syndicat, mais les dix autres étaient censés être rappelés en mai. Dans son rapport daté du 13 mai, l’agent enquêteur du Conseil indique que six de ces dix employés avaient été rappelés au travail depuis le dépôt de la demande du syndicat; un n’était pas disponible au moment du rappel, un autre était en formation et prévoyait retourner au travail et les deux autres attendaient d’être rappelés. Coastal n’avait pas embauché de nouveaux employés à la date du rapport de l’agent enquêteur.

[5] L’agent enquêteur du Conseil a envoyé des copies de son rapport à toutes les parties concernées, soit le SIMC, Coastal, Woodward’s et le Newfoundland Fishermen’s, Food and Allied Workers, section locale 1252 du Syndicat international des travailleurs unis de l’alimentation et du commerce (TUAC), l’agent négociateur volontairement reconnu comme le représentant des employés non brevetés travaillant à bord des traversiers exploités par la filiale de Coastal, Labrador Marine. L’agent enquêteur y expose en ses

them to contact him in the event the report did not properly reflect their respective positions. The Board's investigating officer also reminded the parties that the Board has the sole responsibility under section 27 of the *Code* for the determination of the appropriate bargaining unit. No further submissions were made commenting upon or correcting the investigating officer's report.

[6] The Board reviewed all the material on file and, being satisfied there was sufficient information to decide the matters at issue, determined the application without an oral hearing. The membership evidence submitted in accordance with section 31 of the *2001 Regulations* revealed that, at the time of the application, the SIU represented a majority of the 27 employees comprising Coastal's regular complement during its operational season. There was no evidence of any "build-up" in the size of the bargaining unit between the date of application and the date of the Board's decision or that Coastal intended to increase its workforce over and above the regular complement of 27 employees in any substantial way. Nor was there any evidence to support Coastal's claim that the union's membership evidence "may not represent the true wishes of employees." The Board found no irregularities and received no complaint suggesting the union's membership evidence submitted in accordance with the *2001 Regulations* was in any way tainted.

[7] On May 31, the Board advised the parties that, following investigation of the application and consideration of the parties' submissions, it had granted the union's application. The Board's accompanying order (Board order no. 8662-U) certifying the SIU explained that the Board (1) had found the SIU to be a trade union within the meaning of the *Code*, (2) determined the unit comprising "all unlicensed personnel employed on board the vessels owned and/or operated by Coastal Shipping Limited" to be appropriate for collective bargaining and (3) was satisfied the majority of employees in this unit wished to have the SIU represent them as their bargaining agent.

[8] On June 30, Coastal advised it had filed for judicial review of this order and requested the Board's "Reasons for Decision of Board Order No. 8662-U." Coastal did not file for Board reconsideration of the order under section 18 of the *Code*, which, pursuant to

propres termes la position de chacune des parties relativement à l'unité de négociation proposée et invite les parties à communiquer avec lui si le rapport ne décrit pas fidèlement leur position respective. Il leur rappelle également que le Conseil détient le pouvoir exclusif, en vertu de l'article 27 du *Code*, de déterminer l'unité habile à négocier collectivement. Aucune observation additionnelle n'a été reçue concernant le rapport, que ce soit pour formuler des commentaires ou apporter des corrections.

[6] Après avoir examiné tous les documents versés au dossier et établi à sa satisfaction qu'il disposait des renseignements nécessaires pour trancher les questions en litige, le Conseil a rendu sa décision, sans tenir d'audience publique. La preuve d'adhésion présentée conformément à l'article 31 du *Règlement* indiquait que, à la date du dépôt de la demande, le SIMC représentait la majorité des 27 employés composant l'effectif permanent de Coastal durant la saison active. Rien ne permettait de croire qu'il y avait eu «gonflement» de l'unité de négociation entre la date du dépôt de la demande et celle de la décision du Conseil ou que Coastal avait l'intention d'accroître considérablement ses effectifs en sus des 27 employés permanents. Rien n'était non plus la prétention de Coastal selon laquelle la preuve d'adhésion syndicale ne représentait pas nécessairement la volonté des employés. Le Conseil n'a relevé aucune irrégularité ni n'a reçu de plainte indiquant que la preuve d'adhésion syndicale présentée conformément au *Règlement de 2001* était entachée de quelque lacune.

[7] Le 31 mai, le Conseil a informé les parties qu'il avait décidé d'accueillir la demande après examen de la demande et de leurs observations. Dans l'ordonnance (ordonnance du Conseil n° 8662-U) accréditant le SIMC, le Conseil indiquait (1) avoir constaté que le SIMC était un syndicat au sens du *Code*, (2) avoir déterminé que l'unité comprenant «tout le personnel non breveté employé à bord des vaisseaux appartenant et/ou opérés par Coastal Shipping Limited» était habile à négocier collectivement et (3) être convaincu que la majorité des employés faisant partie de l'unité voulaient que le SIMC les représente à titre d'agent négociateur.

[8] Le 30 juin, l'employeur a fait savoir qu'il avait présenté une demande de contrôle judiciaire et a demandé que lui soient communiqués les «motifs de décision du Conseil eu égard à l'ordonnance n° 8662-U» (traduction). Coastal n'a pas présenté de

the *2001 Regulations*, must have been filed within 21 days of the issuance of the May 31 order. Although the Board believes the reasons contained within the order itself were entirely adequate in the present circumstances, it is taking this opportunity to restate the Board's general policies and procedures concerning the certification process for the benefit of the labour relations community at large. The Board also takes this occasion to remind the community that the Board's normal practice is to communicate its reasons within the body of its certification order.

## II - Board Policies Concerning Applications for Certification

[9] One of the primary functions of this Board (as well as its predecessor Canada Labour Relations Board (CLRB)) is to receive and determine certification applications that average well over 100 annually. The Board's established policies with respect to the determination of appropriate bargaining units, the assessment of employee wishes and a host of other subject matters applicable to the certification process are well known and have been widely published over the years since the enactment of the *Code* in 1973. The Board seldom holds an oral hearing into certification matters and normally confines its written reasons to the body of the certification order comprising its decision. The Board has adopted these practices because the certification function is largely administrative in nature involving findings of facts, and the issues to be decided are those that go to the heart of the Board's specific expertise. Eliminating oral hearings and detailed written reasons in the vast majority of cases (where they are unnecessary to decide the matter or communicate the Board's decision) enables the Board to deal with certification applications more expeditiously. This facilitates employees' access to collective bargaining in furtherance of the purposes of the *Code* and, at the same time, ensures the most efficient use of the Board's limited adjudicative resources.

demande de réexamen de l'ordonnance en vertu de l'article 18 du *Code*, laquelle demande, selon le *Règlement de 2001*, doit être présentée dans les 21 jours suivant la date où l'ordonnance du 31 mai 2004 a été rendue. Bien que les motifs exposés dans le corps de l'ordonnance lui paraissent entièrement suffisants dans les circonstances, le Conseil profite de l'occasion qui lui est offerte en l'espèce pour réitérer les règles et principes généraux régissant le processus d'accréditation pour l'information de la communauté des relations de travail en général. Le Conseil en profite également pour rappeler qu'il a habituellement pour règle d'exposer ses motifs de décision dans le corps même de l'ordonnance d'accréditation.

## II - Principes du Conseil régissant les demandes d'accréditation

[9] L'une des principales fonctions du Conseil (de même que de son prédécesseur, le Conseil canadien des relations du travail (CCRT)) est de recevoir et de trancher plus d'une centaine de demandes d'accréditation par année. Les principes régissant la détermination des unités habiles à négocier collectivement, l'appréciation de la preuve d'adhésion et une multitude d'autres sujets reliés au processus d'accréditation sont bien connus et ont été exposés dans maintes décisions écrites depuis l'entrée en vigueur du *Code* en 1973. Le Conseil tient rarement une audience publique pour statuer sur une demande d'accréditation et s'abstient généralement de donner des motifs écrits, sauf dans le corps de l'ordonnance faisant état de sa décision. Le Conseil a adopté ces règles parce que l'accréditation d'unités de négociation est avant tout une tâche administrative appelant des conclusions de fait et que les questions à trancher sont celles qui relèvent expressément de sa sphère de compétence particulière. L'élimination des audiences publiques et des décisions écrites dans la majorité des cas (lorsqu'elles ne sont d'aucune utilité pour trancher l'affaire ou communiquer la décision) permet dès lors d'accélérer le traitement des demandes d'accréditation. Cela facilite l'accès des employés à la négociation collective et favorise ainsi la réalisation des objectifs du *Code* tout en garantissant l'utilisation la plus judicieuse possible des ressources décisionnelles limitées du Conseil.

## A - No Oral Hearing

[10] The Board's authority to determine matters based solely upon written submissions was addressed in the recent (January 1, 1999) amendments to the *Code*. The addition of section 16.1 expressly permits the Board to make its decisions without holding an oral hearing:

16.1 The Board may decide any matter before it without holding an oral hearing.

[11] Sections 10 and 12 of the *2001 Regulations* are designed to give parties a full opportunity to make submissions, directing them to provide full particulars of the facts and the grounds for their position together with any supporting documents. These procedures enable the Board to determine matters solely on the basis of written submissions whenever possible, thereby eliminating the time and expense of unnecessary oral hearings. As the Federal Court of Appeal observed in *NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (F.C.A., no. A-320-00), the legislative and regulatory scheme "indicates that the Board will decide on the basis of the material filed unless it decides to hold an oral hearing or specifically requests additional evidence" (page 128).

[12] The Board clearly has the duty to act fairly according to the rules of natural justice, the principles of which include the right to be heard (the *audi alteram partem* rule). However, the parties' right to be heard does not oblige the Board to conduct oral hearings in all cases. The Supreme Court of Canada confirmed this principle in *Komo Construction Inc. et al. v. Commission des Relations de Travail du Québec et al.*, [1968] S.C.R. 172; and 1 D.L.R. (3rd) 125 in dismissing an appeal of a labour board's granting of a bargaining certificate without a hearing:

Turning now to the application of the *audi alteram partem* rule, it is important to note that that rule does not imply that there must always be a hearing. The rule does require that each party be given the opportunity to put forward its arguments. ... As this Court decided in *Forest Industrial Relations Ltd. et al. v. International Union of Operating Engineers, Local 882*, 31 D.L.R. (2d) 819, [1962] S.C.R. 80, 37 W.W.R. 43, a Board is not obliged to hold a hearing with respect to all the arguments raised in any matter with which it is seised. When the matter has been presented in a manner deemed adequate by it, it is empowered to make a finding without further delay. It must not

## A - Affaires tranchées sans audience publique

[10] La prérogative du Conseil de trancher des affaires en s'appuyant uniquement sur les observations écrites des parties fait l'objet d'une disposition particulière depuis la dernière refonte du *Code* (1<sup>er</sup> janvier 1999). Le nouvel article 16.1 habilite expressément le Conseil à rendre ses décisions sans tenir d'audience:

16.1 Le Conseil peut trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience.

[11] Les articles 10 et 12 du *Règlement de 2001* font en sorte d'accorder aux parties une juste possibilité de présenter des observations en soumettant un exposé détaillé des faits et des moyens invoqués à l'appui de leur position ainsi qu'une copie des documents pertinents. Ces procédures permettent au Conseil de rendre ses décisions en s'appuyant uniquement sur les observations écrites des parties, au besoin, éliminant ainsi la nécessité de consacrer du temps et de l'argent à la tenue d'audiences. Ainsi que la Cour d'appel fédérale le fait observer dans *NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (C.A.F., dossier n° A-320-00), il ressort du régime établi par la loi et le règlement que le «Conseil se prononce en fonction des pièces versées au dossier, à moins qu'il ne décide de tenir une audience ou qu'il demande expressément des éléments de preuve complémentaires» (page 128).

[12] Le Conseil est sans conteste tenu d'agir de manière équitable en respectant les règles de justice naturelle, dont les principes englobent le droit d'être entendu (la règle *audi alteram partem*). Or, cela ne signifie pas que le Conseil est obligé de tenir une audience publique dans tous les cas. La Cour suprême du Canada a confirmé ce principe dans *Komo Construction Inc. et al. v. Commission des Relations de Travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172; et 1 D.L.R. (3rd) 125 en rejetant l'appel interjeté à l'encontre du certificat d'accréditation accordé par une commission des relations de travail sans tenir d'audience publique:

Pour ce qui est de l'application de la règle *audi alteram partem*, il importe de noter qu'elle n'implique pas qu'il doit toujours être accordé une audition. L'obligation est de fournir à la partie l'occasion de faire valoir ses moyens. ... Comme cette Cour l'a décidé dans *Forest Industrial Relations Ltd. et al. c. International Union of Operating Engineers*, une commission n'est pas obligée d'accorder une audition sur toutes les prétentions soulevées dans une affaire dont elle est saisie. Lorsqu'elle a eu un exposé qu'elle juge suffisant, elle a le pouvoir de statuer sans plus tarder. Il ne faut pas oublier que la Commission exerce sa juridiction dans une matière où

be forgotten that the Board exercises its jurisdiction in matters where, in general, any delay can cause serious and irreparable harm. While upholding the rule that the fundamental principles of justice must be respected, it is important to refrain from imposing a code of procedure upon an entity which the law has sought to make master of its own procedure.

(pages 175-176; and 127)

[13] The Federal Court of Appeal has upheld the Board's decision not to hold an oral hearing in a certification application on numerous occasions (see *Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local Union 141 of the International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen & Helpers of America*, judgment rendered from the bench, December 9, 1977; *Re Greyhound Lines of Canada Ltd. and Office and Professional Employees International Union, Local 458* (1978), 24 N.R. 382; *Canadian Arsenals Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393; and *Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181).

[14] As the Board recently noted in *Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CIRB no. 100, both the Board and its predecessor CLRB have a long-standing practice of not conducting oral hearings into certification applications except in exceptional circumstances (at paragraph 26). The Board's normal practice is to make its determinations on the basis of the written material on file and to hold oral hearings only in those cases of alleged employer interference or other circumstances deemed exceptional by the Board (see *Purolator Courier Ltd.* (1989), 77 di 1 (CLRB no. 730); and *Cape Breton Development Corporation* (1989), 77 di 78 (CLRB no. 736)). The exception to the Board's general practice may include circumstances where the facts and/or issues are very complex or where issues of credibility need to be determined. This is not to suggest that complex facts will automatically result in an oral hearing (see for example, *Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec* (1986), 68 di 67 (CLRB no. 604) where the Board concluded it could deal with a certification application on the basis of written submissions alone, despite the complex nature of the application).

généralement tout retard est susceptible de causer un préjudice grave et irrémédiable. Tout en maintenant le principe que les règles fondamentales de justice doivent être respectées, il faut se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure.

(pages 175-176; et 127)

[13] La Cour d'appel fédérale a confirmé à maintes reprises la décision du Conseil de ne pas tenir d'audience publique pour statuer sur une demande d'accréditation (voir *Durham Transport Inc. c. International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local Union 141 of the International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen & Helpers of America*, jugement prononcé à l'audience, le 9 décembre 1977; *Re Greyhound Lines of Canada Ltd. and Office and Professional Employees International Union, Local 458* (1978), 24 N.R. 382; *Les Arsenaux Canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393; et *Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181).

[14] Ainsi que le Conseil l'a fait observer récemment dans *Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CCRI n° 100, le Conseil a pour règle, à l'instar de son prédécesseur, le CCRT, qui a longtemps procédé de la sorte, de ne pas tenir d'audience pour statuer sur les demandes d'accréditation, sauf s'il existe des circonstances exceptionnelles (au paragraphe 26). Règle générale, le Conseil rend ses décisions en s'appuyant sur les documents versés au dossier et ne tient des audiences publiques que dans les cas où l'employeur est accusé d'ingérence ou dans d'autres circonstances exceptionnelles (voir *Purolator Courier Ltée* (1989), 77 di 1 (CCRT n° 730); et *Société de développement du Cap-Breton* (1989), 77 di 78 (CCRT n° 736)). Cela n'empêche pas le Conseil de déroger à cette règle dans certains cas, notamment lorsque les faits ou les questions à trancher sont très complexes ou encore lorsqu'il y a des questions de crédibilité à résoudre. Il faut toutefois se garder de conclure qu'une affaire complexe entraînera nécessairement la tenue d'une audience publique (voir, notamment, *Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)* (1986), 68 di 67 (CCRT n° 604), où le Conseil a conclu qu'il pouvait statuer sur une demande d'accréditation en s'appuyant uniquement sur les observations écrites des parties, en dépit de la complexité de la demande).

[15] The Board has limited adjudicative and financial resources and consequently must have the latitude to set its own priorities. It is for the Board to decide when an oral hearing is justified and whether one would likely improve the quality of the ultimate decision so as to justify the delays typically associated with oral hearings (*Global Television v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* (2004), 318 N.R. 275; and 2004 CLLC 220-043 (F.C.A., no. A-507-02)). The questions to be decided in certification matters - such as employee status or appropriateness of bargaining units, for example - are generally factual considerations rather than questions of law or credibility. Therefore, the necessary information to fully dispose of the matters at issue can be obtained through written submissions from the parties and investigation by the Board's investigating officers (see *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRB no. 400); *Arnove Transport Limited* (1998), 106 di 59; and 39 CLRBR (2d) 193 (CLRB no. 1220); *Royal Aviation Inc.*, [2000] CIRB no. 69; and *591992BC Ltd.*, [2001] CIRB no. 140).

[16] The Board thoroughly discussed this practice in *Sedpex Inc. et al.* (1985), 63 di 102 (CLRB no. 543):

Having what it saw as a clear mandate from Parliament, the Board went about the task of transforming the certification process from a quasi-judicial adjudicative function into an administrative one. A major step in that direction was the reduction of public hearings into applications for certification. After all, what is there about certification that has to be heard and determined in a formal setting with sworn testimony and cross-examination etc.? Questions of appropriateness of bargaining units and exclusions from bargaining units for reasons of the performance of management functions or having access to confidential information pertaining to labour relations are not questions of law, they are factual considerations which turn on the facts of each case (see *Bank of Nova Scotia v. Canada Labour Relations Board*, [1978] 2 F.C. 807; and 78 CLLC 14,145). In most cases the relevant facts can be placed before the Board by way of written submissions or through the Board officer's investigation report to which the parties have access. ...

... There are, of course, issues that do arise that require a hearing; the Board's constitutional jurisdiction to deal with an application is one that comes to mind. Also, where large corporations and nationwide bargaining units are involved and where complex issues of corporate organization or re-organization can affect bargaining unit configurations, the Board will often go to a hearing. But, the general rule is no hearing, especially in first time applications. No hearings and

[15] Le Conseil dispose de ressources décisionnelles et financières limitées; il doit donc avoir la latitude voulue pour établir ses priorités. Il lui appartient de décider dans quel cas une audience est nécessaire et si la tenue d'une audience serait susceptible d'améliorer la qualité de la décision finale de manière à justifier les retards généralement occasionnés par la tenue d'audiences publiques (*Global Television v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* (2004), 318 N.R. 275; et 2004 CLLC 220-043 (C.A.F., n° A-507-02)). Les questions à trancher dans les affaires d'accréditation - telles que le statut des employés ou l'habileté des unités à négocier collectivement - constituent généralement des considérations de fait plutôt que des questions de droit ou de crédibilité. Par conséquent, les renseignements nécessaires pour statuer pleinement sur les questions en litige peuvent être tirés des observations écrites des parties et du rapport de l'agent enquêteur (voir *K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT n° 400); *Arnove Transport Limited* (1998), 106 di 59; et 39 CLRBR (2d) 193 (CCRT n° 1220); *Royal Aviation Inc.*, [2000] CCRI n° 69; et *591992BC Ltd.*, [2001] CCRI n° 140).

[16] Le Conseil a analysé cette règle en profondeur dans *Sedpex Inc. et autres* (1985), 63 di 102 (CCRT n° 543):

Étant investi de ce qui lui semblait être un mandat clair du Parlement, le Conseil a travaillé à transformer le processus d'accréditation: de quasi judiciaire, il devenait administratif. Un changement majeur a été apporté en ce sens lorsqu'on a réduit les audiences publiques au niveau des requêtes en accréditation. Pourquoi, en effet, faudrait-il entendre cette requête et décider de son octroi dans un cadre officiel, faisant intervenir témoignages sous serment et contre-interrogatoires? Les questions qui ont trait au caractère approprié d'une unité de négociation ou aux exclusions de cette unité, que ce soit à cause de l'exécution de fonctions de gestion ou de l'accès aux renseignements confidentiels ayant trait aux relations du travail, ne sont pas des questions de droit: elles visent l'examen de faits qui renvoient aux données particulières de chaque cas (voir *La Banque de Nouvelle-Écosse c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1978] 2 C.F. 807; et 78 CLLC 14,145). Dans la plupart des cas, les faits pertinents peuvent être soumis au Conseil par voie de représentations écrites ou par l'entremise du rapport d'enquête de l'agent du Conseil auquel les parties ont accès...

... Certaines questions exigent bien sûr la tenue d'une audience; le fait de déterminer si le Conseil est compétent, du point de vue constitutionnel, pour traiter une requête obligera, par exemple, à adopter cette procédure. En outre, le Conseil tient habituellement une audience lorsque de larges sociétés ou des unités de négociation nationales sont touchées ou lorsque des questions complexes portant sur l'organisation ou la réorganisation d'une entreprise peuvent influencer sur la structure



no votes if the membership evidence shows a majority wish as of the date of the filing of the application.

... Today it is a well established principle that the Board need not hold a public hearing into matters other than those where the *Code* expressly provides that the Board shall hear and determine the matter ...

(pages 123-124)

## B - No Detailed Reasons for Decision

[17] The Board is under no statutory obligation to issue detailed reasons for every order or decision it makes, and the common law duty of fairness has not, as a general rule, required that reasons be provided for administrative decisions. In *Nick Pietrantonio*, [2003] CIRB no. 256, the Board commented on the absence of a statutory requirement or general duty for it to provide reasons:

[13] The Board is under no statutory duty to provide detailed reasons for every order it issues or decision it undertakes. In *Canadian Arsenal Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393, the Federal Court of Appeal considered the argument that, by not issuing reasons, the Board placed its order beyond the supervision of the reviewing Court. The Federal Court of Appeal rejected this argument, holding as follows:

“This argument must also be dismissed. In the absence of legislative enactments to the contrary, courts of law are not required to give reasons for their decisions. The same rule applies to administrative or quasi-judicial bodies. The mere fact that an administrative body is subject to the supervisory power of the Federal Court of Appeal does not have the effect of placing that body under an obligation to give reasons for its decisions.

(pages 399-400)”

[14] The Federal Court of Appeal confirmed in *Terminaux Portuaires du Québec Inc. v. C.U.P.E.* (1992), 93 D.L.R. (4th) 187; and 92 CLLC 14,034 that the Board is under no general duty to issue reasons. In this decision, the Board had, in fact, issued very brief reasons for its decision, but the employer argued that the reasons were insufficient to meet its duty in these particular circumstances. The Federal Court of Appeal rejected the argument that a common law duty to issue reasons, among other procedural requirements, could be imposed by the Court in the absence of statutory requirements:

“... Realizing that neither the *Code* nor the case law imposes any particular duty on the Board regarding the conduct and

des unités de négociation. La règle générale reste cependant qu’aucune audience n’est tenue, surtout dans le cas des requêtes qui sont présentées pour la première fois. Il n’y a donc ni audience ni scrutin si la preuve d’adhésion démontre que la majorité des employés désire faire partie de l’unité à la date de la présentation de la requête en accréditation.

... De nos jours, il est clairement établi qu’il n’est pas nécessaire de tenir une audience publique lorsque la question en litige n’est pas expressément désignée dans le *Code* comme l’une de celles qui doivent être entendues et jugées par le Conseil ...

(pages 123-124)

## B - Le Conseil n’est pas tenu de motiver ses décisions

[17] Rien dans le *Code* n’oblige le Conseil à motiver chacune de ses décisions et ordonnances; au surplus, le devoir d’équité procédurale en common law ne nécessite pas, en général, que soient motivées les décisions d’ordre administratif. Dans *Nick Pietrantonio*, [2003] CCRI n° 256, le Conseil fait observer qu’il n’est pas tenu, en vertu de la loi ou d’une obligation générale, de motiver ses décisions:

[13] Le Conseil n’est aucunement tenu en vertu de la loi de fournir des motifs détaillés pour chacune de ses ordonnances ou de ses décisions. Dans l’arrêt *Les Arsenaux Canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393, la Cour d’appel fédérale a pris en considération l’argument selon lequel en ne motivant pas sa décision, le Conseil soustrayait son ordonnance au pouvoir de contrôle de la cour de révision. La Cour fédérale a rejeté cet argument en faisant observer ce qui suit:

«Ce moyen doit, lui aussi, être rejeté. Sauf dispositions législatives au contraire, les tribunaux judiciaires ne sont pas tenus de motiver leurs décisions. La même règle s’applique aux autorités administratives ou quasi judiciaires. Le seul fait qu’une autorité soit soumise au pouvoir de contrôle de la Cour d’appel fédérale n’a pas pour conséquence d’assujettir cette autorité à l’obligation de motiver ses décisions.

(pages 399-400)»

[14] La Cour d’appel fédérale a confirmé dans l’arrêt *Terminaux Portuaires du Québec Inc. v. C.U.P.E.* (1992), 93 D.L.R. (4th) 187; et 92 CLLC 14,034, que le Conseil n’est pas tenu de façon générale de motiver ses décisions. Dans cette affaire, le Conseil avait, de fait, motivé sa décision, quoique très succinctement, et l’employeur soutenait que ce n’était pas suffisant pour conclure qu’il s’était acquitté de son obligation dans les circonstances particulières de l’espèce. La Cour d’appel fédérale a rejeté l’argument selon lequel la Cour pouvait imposer, entre autres exigences procédurales, l’obligation en common law de motiver une décision pour pallier l’absence de disposition législative expresse:

«... Conscient que le *Code*, et la jurisprudence, n’imposent au Conseil aucune obligation particulière relativement à la tenue

procedure of its investigations, the holding of a hearing and giving reasons for its orders, counsel for the applicant argued that the Board's failure to do what it was not required to do but was authorized to do and should have done in the circumstances of the case at bar led it to exceed its jurisdiction.

This proposition is untenable in fact and in law. The applicant is essentially inviting the court to impose requirements not imposed by the legislation and substitute its own discretion for that of the Board on the ground not that the latter erred in exercising it as it did, but that it erred in not exercising it as it could have done."

(pages 6-7)

[18] The Supreme Court of Canada has recently recognized that in certain circumstances the common law duty of procedural fairness will require "the provision of a written explanation for a decision." (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 43). The court also acknowledged the need to afford adequate flexibility to decision-makers by accepting various types of written explanations as sufficient to meet this requirement, as recently noted by the Board in *591992BC Ltd.*, *supra*:

[14] The Board notes that the obligation to give reasons is not an absolute right. In *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, the Supreme Court of Canada expressly recognized that proceedings before administrative tribunals must remain sufficiently flexible to enable them to meet, not only the objectives of their enabling legislation, but also their concern with administrative effectiveness and procedural economy.

(page 6)

[19] Accordingly, the Board's practice is not to issue detailed reasons in every instance. In *K.D. Marine Transport Ltd.*, *supra*, the Board indicated that its normal practice is not to explain its findings in routine matters other than those comments sometimes contained in covering letters for clarification purposes (at page 138). This is particularly so in the case of applications for certification where normally the Board's full reasons are contained within in its certification orders (see for example, *591992BC Ltd.*, *supra*, where the Board emphasized that the certification order itself is the decision provided for under the *Code*, at paragraph 13).

[20] The Board's concern for administrative efficiency was signalled in *Canadian Arsenals Limited* (1978), 28 di 931 (CLRB no. 143) (upheld by the Federal Court of

et au mode de ses enquêtes, à la tenue d'une audition et à la motivation de ses ordonnances, le procureur de la requérante a fait valoir que le défaut du Conseil de faire ce qu'il n'est pas tenu de faire mais qu'il est autorisé à faire et qu'il aurait dû faire dans les circonstances de l'espèce, l'a mené à excéder sa compétence.

Dans les faits et en droit, cette proposition est insoutenable. Le requérant invite ni plus ni moins la Cour à imposer des exigences que la loi n'impose pas et à substituer sa propre discrétion à celle du Conseil pour le motif non pas que ce dernier a erré en l'exerçant comme il l'a fait, mais qu'il a erré en ne l'exerçant pas comme il aurait pu le faire.»

(pages 6-7)

[18] La Cour suprême du Canada a récemment reconnu que, dans certaines circonstances, le devoir d'équité procédurale en common law requerra «une explication écrite de la décision» (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; au paragraphe 43). La Cour a également admis qu'il était nécessaire d'accorder suffisamment de latitude aux tribunaux pour que diverses formes d'explications écrites soient considérées comme acceptables, ainsi que le Conseil l'a récemment fait observer dans *591992BC Ltd.*, précitée:

[14] Le Conseil souligne que l'obligation de donner des motifs n'est pas un droit absolu. La Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, a reconnu expressément que les processus devant les tribunaux administratifs doivent demeurer suffisamment souples afin de leur permettre de satisfaire non seulement aux objectifs de leur loi habilitante, mais aussi à leur souci d'efficacité administrative et d'économie des procédures.

(page 6)

[19] Par conséquent, le Conseil s'est fixé comme règle de ne pas motiver toutes ses décisions. Dans *K.D. Marine Transport Ltd.*, précitée, le Conseil fait observer qu'il n'a pas l'habitude de donner, en ce qui concerne les questions de routine, d'autres explications que celles qui figurent parfois dans les lettres d'accompagnement à des fins d'information (à la page 138). Cela est particulièrement patent dans le cas des demandes d'accréditation, où le Conseil expose habituellement ses motifs dans le corps même de l'ordonnance d'accréditation (voir, notamment, *591992BC Ltd.*, précitée, où le Conseil observe que l'ordonnance d'accréditation constitue en soi la décision prévue par le *Code*, au paragraphe 13).

[20] Le souci d'efficacité administrative du Conseil est mis en relief dans *Les Arsenaux Canadiens Limitée* (1978), 28 di 931 (CCRT n° 143) (confirmée par la

Appeal in *Canadian Arsenals Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, *supra*). In that early CLRB case, the Board explained it must deal with “a multitude of applications of all sorts” and consequently its decisions are communicated in one of two ways: (1) by letter to the parties or within the body of its orders when no principle is involved and the decision is a routine administrative one (like in the case of a certification application where the matters at issue are essentially ones of fact); or (2) through the publication of reasons for decision in those circumstances where the Board deals with questions of new rights or principles, which have precedential value, or it wishes to reiterate established principles. This remains the Board’s practice today.

[21] Occasionally, the facts may be very complex or raise certain policy or other issues that may give rise to a greater obligation and the Board may feel compelled to provide more elaborate or detailed reasons for the determinations made in processing the particular certification application. However, in the vast majority of certification applications, the Board will follow its usual practice described above, and, if the application is granted, will issue a certification order without providing any additional reasons beyond those stated in the order.

### **C - Statutory Duty to Certify**

[22] When the Board receives an application for certification, it must determine the unit that is appropriate for collective bargaining and whether a majority of the employees affected wish to be represented by the applicant. Section 16(p)(v) of the *Code* gives the Board exclusive jurisdiction to determine whether “a group of employees is a unit appropriate for collective bargaining.”

[23] The Board’s statutory duty to certify a trade union is set out in section 28 of the *Code*:

28. Where the Board

(a) has received from a trade union an application for certification as the bargaining agent for a unit,

(b) has determined the unit that constitutes a unit appropriate for collective bargaining, and

Cour d’appel fédérale dans *Les Arsenaux Canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, précitée). Dans cette décision, l’une des premières du CCRT, le Conseil explique qu’il est confronté à «une multitude de requêtes de toutes sortes» et que ses décisions sont communiquées de deux façons, soit dans une lettre aux parties ou dans le corps même de l’ordonnance lorsqu’il n’y a aucun principe en cause et que la décision est uniquement d’ordre administratif (dans le cas, notamment, d’une demande d’accréditation portant essentiellement sur des questions de fait), soit par la publication des motifs de décision écrite dans les cas où il statue sur des droits ou des principes nouveaux ayant valeur de précédent, ou lorsqu’il souhaite réitérer des principes déjà établis. Cette pratique s’applique encore de nos jours.

[21] Il arrive que les faits soient très complexes ou soulèvent des questions de principe ou autres pouvant créer une plus grande obligation; le Conseil peut alors se sentir tenu d’expliquer en détail les motifs pour lesquels il a statué de telle manière sur une demande d’accréditation particulière. Il n’en reste pas moins que, dans la plupart des demandes d’accréditation, le Conseil applique la règle décrite plus tôt et rend des ordonnances d’accréditation, lorsqu’il y a lieu, sans donner d’autres explications que celles fournies dans le corps de l’ordonnance.

### **C - Obligation faite par la loi d’accréditer un syndicat**

[22] Sur réception d’une demande d’accréditation, le Conseil doit définir l’unité qui est habile à négocier collectivement et déterminer si la majorité des employés concernés désirent être représentés par le syndicat requérant. L’alinéa 16p)(v) du *Code* accorde au Conseil le pouvoir exclusif de déterminer si «un groupe d’employés constitue une unité habile à négocier collectivement».

[23] L’obligation ainsi faite au Conseil d’accréditer un syndicat est énoncée à l’article 28 du *Code*:

28. Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil doit accréditer un syndicat lorsque les conditions suivantes sont remplies:

a) il a été saisi par le syndicat d’une demande d’accréditation;

b) il a défini l’unité de négociation habile à négocier collectivement;

(c) is satisfied that, as of the date of the filing of the application or of such other date as the Board considers appropriate, a majority of the employees in the unit wish to have the trade union represent them as their bargaining agent,

the Board shall, subject to this Part, certify the trade union making the application as the bargaining agent for the bargaining unit.

[24] Section 28 of the *Code* imposes a three-step process for certification: (1) a trade union files an application with the Board; (2) the Board determines whether the proposed unit is appropriate; and (3) the Board satisfies itself that, at the relevant time, the majority of employees in the unit wish to have the union represent them as their bargaining agent. Once these three statutory requirements are satisfied, the Board has no discretion but to certify the applicant trade union as bargaining agent (see *House of Commons et al.* (1985), 62 di 225; 11 CLRBR (NS) 43; and 85 CLLC 16,065 (CLRB no. 536); and *Curragh Resources and Altus Construction Services Ltd.* (1987), 70 di 186; 18 CLRBR (NS) 233; and 87 CLLC 16,034 (CLRB no. 640) decision upheld by the Federal Court of Appeal in *Altus Construction Services Ltd. v. United Steelworkers of America*, judgment rendered from the bench, no. A-532-87, February 9, 1988 (F.C.A.); *Rogers Cable TV Limited*, [2002] CIRB no. 161; and 92 CLRBR (2d) 29; and *Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CIRB no. 197; and 85 CLRBR (2d) 300).

[25] The first criterion of section 28 is met when the Board receives an application for certification from a trade union. Of course, the applicant must be a trade union within the meaning of section 3 of the *Code* (an “organization of employees” whose purposes include “the regulation of relations between employers and employees”), and the application must be filed within the allowable time periods set out under section 24(2) of the *Code*. Trade unions frequently appearing before the Board are not required to formally establish status by submitting their founding documents each time they file an application. In these circumstances, the Board need only be satisfied the applicant union has not lost its status; in other words, that it is still governed by a valid constitution and by-laws that meet the minimum requirements (see *Purolator Courier Ltd.* (1993), 91 di 149 (CLRB no. 1003); affirmed on other grounds in *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et al. v. Conseil canadien des relations du travail et al.* (1994), 174 N.R. 57 (F.C.A.)).

c) il est convaincu qu'à la date du dépôt de la demande, ou à celle qu'il estime indiquée, la majorité des employés de l'unité désiraient que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur.

[24] L'article 28 du *Code* établit un processus d'accréditation comportant trois étapes: (1) un syndicat présente une demande au Conseil; (2) le Conseil détermine si l'unité proposée est habile à négocier collectivement; (3) le Conseil établit à sa satisfaction que, à la date pertinente, la majorité des employés de l'unité désiraient que le syndicat les représente à titre d'agent négociateur. Dès lors que ces trois conditions sont remplies, le Conseil est tenu d'accréditer le syndicat requérant à titre d'agent négociateur (voir *Chambre des communes et autres* (1985), 62 di 225; 11 CLRBR (NS) 43; et 85 CLLC 16,065 (CCRT n° 536); et *Curragh Resources et Altus Construction Services Ltd.* (1987), 70 di 186; 18 CLRBR (NS) 233; et 87 CLLC 16,034 (CCRT n° 640), décision confirmée par la Cour d'appel fédérale dans *Altus Construction Services Ltd. c. Métallurgistes unis d'Amérique, jugement prononcé à l'audience*, n° A-532-87, 9 février 1988 (C.A.F.); *Rogers Cable TV Limited*, [2002] CCRI n° 161; et 92 CLRBR (2d) 29; et *Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CCRI n° 197; et 85 CLRBR (2d) 300).

[25] La première condition prévue par l'article 28 est remplie lorsque le Conseil reçoit une demande d'accréditation. Bien entendu, le requérant doit être un syndicat au sens de l'article 3 du *Code* (une «association ... regroupant des employés en vue ... notamment de la réglementation des relations entre employeurs et employés») et la demande doit être présentée dans les périodes prévues par le paragraphe 24(2) du *Code*. Les syndicats qui comparaissent fréquemment devant le Conseil ne sont pas tenus d'établir officiellement leur statut en déposant leurs documents constitutifs. Le Conseil doit toutefois être convaincu qu'ils n'ont pas perdu ce statut, c'est-à-dire qu'ils sont toujours régis par des statuts et règlements valides qui satisfont aux exigences minimales (voir *Purolator Courier Ltée* (1993), 91 di 149 (CCRT n° 1003); confirmée pour d'autres motifs par *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et al. v. Conseil canadien des relations du travail et al.* (1994), 174 N.R. 57 (C.A.F., n° A-317-93)).

[26] The second statutory provision set out in section 28 is met by the Board exercising its exclusive authority under section 27 of the *Code*:

27.(1) Where a trade union applies under section 24 for certification as the bargaining agent for a unit that the trade union considers appropriate for collective bargaining, the Board shall determine the unit that, in the opinion of the Board, is appropriate for collective bargaining.

(2) In determining whether a unit constitutes a unit that is appropriate for collective bargaining, the Board may include any employees in or exclude any employees from the unit proposed by the trade union.

[27] The *Code* provides the Board with exclusive jurisdiction to determine the appropriate unit in any particular application. As the Supreme Court of Canada pointed out in *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 722, the *Code* “makes it clear that what is an appropriate unit is for the Board to determine” (page 724). In exercising this discretion, the Board is not determining a question of law, but rather a question of fact based on the facts and context of each specific case (see *The Royal Bank of Canada (Gibsons Branch)* (1977), 26 di 509; and [1978] 1 Can LRBR 326 (CLRBR no. 111); and *Royal Aviation Inc.*, *supra*). Furthermore, the Board has broad discretion in making this determination, as noted in *National Bank of Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; and 86 CLLC 16,032 (partial report) (CLRBR no. 542), where the Board set out the extreme limits of its discretion in the following manner:

1. It is not required to determine the ideal unit.
2. There may be more than one appropriate unit, successively over time or at the same time.
3. It is not bound by any earlier finding, and it may change any such determination.

It will not always be possible to determine the most appropriate unit, for a whole host of reasons, the most important of which is undoubtedly that to do so would be to deprive a group of employees of their freedom to join the organization of their choice (section 110 [now section 8] of the *Code*).

(pages 138; 300; and 14,312)

[28] There is a long line of decisions establishing the principle that the Board is not required to determine “the most appropriate unit” but rather decides whether

[26] La deuxième condition prévue par l’article 28 est remplie lorsque le Conseil exerce le pouvoir exclusif dont il est investi par l’article 27 du *Code*:

27.(1) Saisi par un syndicat, dans le cadre de l’article 24, d’une demande d’accréditation pour une unité que celui-ci juge habile à négocier collectivement, le Conseil doit déterminer l’unité qui, à son avis, est habile à négocier collectivement.

(2) Dans sa détermination de l’unité habile à négocier collectivement, le Conseil peut ajouter des employés à l’unité proposée par le syndicat ou en retrancher.

[27] Le *Code* accorde au Conseil le pouvoir exclusif de déterminer l’unité habile à négocier collectivement dans le cas d’une demande particulière dont il est saisi. Ainsi que la Cour suprême le fait observer dans *Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722, «[i]l ressort clairement [du *Code*] qu’il incombe au Conseil de déterminer ce qui constitue une unité habile à négocier» (page 724). En exerçant ainsi son pouvoir discrétionnaire, le Conseil ne statue pas sur une question de droit, mais plutôt sur une question de fait en tenant compte des faits et du contexte de chaque cas (voir *Banque Royale du Canada (succursale de Gibsons)* (1977), 26 di 509; et [1978] 1 Can LRBR 326 (CCRT n° 111); et *Royal Aviation Inc.*, précitée). De plus, le Conseil dispose d’une marge d’appréciation considérable pour définir l’unité habile à négocier collectivement, comme il est indiqué dans *Banque Nationale du Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; et 86 CLLC 16,032 (rapport partiel) (CCRT n° 542), où le Conseil établit les limites extrêmes de l’exercice de son pouvoir discrétionnaire de la façon suivante:

1. Il n’est pas tenu de déterminer l’unité idéale.
2. Il peut y avoir plus qu’une unité appropriée, successivement ou simultanément.
3. Il n’est pas lié par une détermination antérieure et il peut en changer.

Il ne lui sera pas toujours possible de déterminer l’unité la plus appropriée, et ce, pour une foule de raisons dont la plus importante, sans doute, serait que cette détermination aurait pour effet de priver un groupe d’employés de leur liberté d’opter pour une association de leur choix (article 110 [devenu l’article 8] du *Code*).

(pages 138; 300; et 14,312)

[28] Une multitude de décisions consacrent le principe selon lequel le Conseil ne doit pas définir «l’unité la plus habile à négocier», mais plutôt déterminer si l’unité

the unit sought by a trade union is “a unit that is appropriate for collective bargaining” (see also *Alberta Wheat Pool* (1991); 86 di 172 (CLRBR no. 907); *Purolator Courier Ltd. (730)*, *supra*; *Arnone Transport Limited*, *supra*; *Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CIRB no. 4; and 53 CLRBR (2d) 50; *TVA Group Inc.*, [2000] CIRB no. 67; and *Royal Aviation Inc.*, *supra*). As the Board recently pointed out in *Maritime-Ontario, Parcel Division*, *supra*:

[31] This approach is explained by the learned author, George W. Adams, in *Canadian Labour Law*, 2<sup>nd</sup> ed. (Aurora, Ont.: Canada Law Book Inc., May 2000). At pages 7-8 and 7-9, paragraph 7.130, Mr. Adams indicates:

“The overwhelming majority view in Canada is that a labour relations board may certify an appropriate unit which need not be the most appropriate unit. This view has been endorsed by the Supreme Court of Canada dealing with then s. 126 [now s. 28] of the *Canada Labour Code* and holding that “the statute makes clear that what is an appropriate bargaining unit is for the board to determine.” It should be further noted that this result is clarified in many provinces by the use of the indefinite article “a” rather than the definite article “the,” thus avoiding some of the confusion existing in other jurisdictions.”

[32] Since the *Code* in the relevant sections (sections 24(1) and 27) utilizes the indefinite article, **the present Board does not in every case seek to certify the most appropriate unit, but addresses the issue of whether a unit sought by a trade union under section 27(2) of the *Code* is “a unit that is appropriate for collective bargaining.”**

(pages 15-16; emphasis added)

[29] Moreover, when unorganized employees are exercising their fundamental freedom under section 8 of the *Code*, the Board will provide a meaningful opportunity for them to do so even in cases where that might cause administrative inconvenience for an employer (see *Alberta Wheat Pool*, *supra*; set aside on other grounds in *Alberta Wheat Pool v. Canada Labour Relations Board and Grain Services Union (C.L.C.)* (1993), 157 N.R. 91 (F.C.A.); *Sedpex Inc. et al.*, *supra*; *Purolator Courier Ltd. (730)*, *supra*; *Cominco Ltd.* (1997), 104 di 53; and 35 CLRBR (2d) 187 (CLRBR no. 1204); and *Day & Ross Nfld. Limited*, *supra*).

[30] In approaching bargaining unit determination, the Board must also have regard for the cornerstone objectives of the *Code*, which were summarized in

proposée est «une unité habile à négocier collectivement» (voir aussi *Alberta Wheat Pool* (1991), 86 di 172 (CCRT n° 907); *Purolator Courier Ltée (730)*, précitée; *Arnone Transport Limited*, précitée; *Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CCRI n° 4; et 53 CLRBR (2d) 50; *Groupe TVA Inc.*, [2000] CCRI n° 67; et *Royal Aviation Inc.*, précitée). Ainsi que le Conseil l’a déclaré récemment dans *Maritime-Ontario, Parcel Division*, précitée:

[31] Dans son ouvrage intitulé *Canadian Labour Law*, 2<sup>e</sup> éd. (Aurora (Ontario): Canada Law Book Inc., 1993), George W. Adams explique ce point de vue. Aux pages 7-8 et 7-9, paragraphe 7.130, il déclare ce qui suit:

«Au Canada, le point de vue qui l’emporte très majoritairement est qu’une commission des relations de travail peut accréditer une unité habile à négocier collectivement qui n’est pas nécessairement l’unité la plus habile à négocier. C’est le point de vue qu’a adopté la Cour suprême du Canada lorsqu’elle a été appelée à se prononcer sur l’article 126 [devenu l’article 28] du *Code canadien du travail* et a statué qu’«il ressort clairement [de la législation] qu’il incombe au Conseil de déterminer ce qui constitue une unité habile à négocier». Il convient en outre de faire observer que dans de nombreuses administrations provinciales on s’est efforcé de rendre les choses plus claires en utilisant l’article indéfini «une» plutôt que l’article défini «l’», et d’éviter ainsi la confusion qui règne ailleurs.

(traduction)»

[32] Étant donné que dans les dispositions pertinentes du *Code* (paragraphe 24(1) et article 27), on utilise aussi l’article indéfini, **le Conseil ne s’emploie pas dans tous les cas à accréditer l’unité la plus habile à négocier collectivement, mais plutôt à trancher la question de savoir si l’unité pour laquelle un syndicat souhaite être accrédité aux termes du paragraphe 27(2) du *Code* est «[une] unité habile à négocier collectivement».**

(pages 15-16; c’est nous qui soulignons)

[29] En outre, lorsque des employés non syndiqués se prévalent de la liberté fondamentale prévue par l’article 8 du *Code*, le Conseil leur accorde une occasion valable de faire valoir leurs droits même si cela peut causer certains inconvénients administratifs qui peuvent en résulter pour l’employeur (voir *Alberta Wheat Pool*, précitée; annulée pour d’autres motifs par *Alberta Wheat Pool v. Canada Labour Relations Board and Grain Services Union (C.L.C.)* (1993), 157 N.R. 91 (C.A.F., n° A-1271-91); *Sedpex Inc. et autres*, précitée; *Purolator Courier Ltée (730)*, précitée; *Cominco Ltd.* (1997), 104 di 53; et 35 CLRBR (2d) 187 (CCRT n° 1204); et *Day & Ross Nfld. Limited*, précitée).

[30] Dans le processus de détermination des unités de négociation, le Conseil doit aussi tenir compte des objectifs fondamentaux du *Code*, lesquels sont résumés

*AirBC Limited* (1990), 81 di 1; 13 CLRBR (2d) 276; and 90 CLLC 16,035 (CLRB no. 797) as: (1) encouragement of free collective bargaining; (2) fostering of industrial stability; and (3) respect for the wishes of the employees. This principle was more recently cited with approval in *Rogers Cable TV Limited*, *supra*; and in *Maritime-Ontario, Parcel Division*, *supra*, where the Board noted the considerable importance of these objectives in the determination of bargaining units:

[37] If the employees themselves identify a community of interest and describe an identifiable bargaining unit around a clearly identified working condition structure or function, the Board should not deny their application for certification solely on the basis that some larger unit, other grouping of working conditions, structures or functions might allow a more appropriate bargaining structure. **In short, the Board should, where reasonable and possible, respect employees' wishes if their suggested grouping does comprise an appropriate unit**, as stated in *Alberta Wheat Pool* (1991), 86 di 172 (CLRB no. 907):

“The Board’s policy regarding the appropriateness of bargaining units in applications like we have here is well settled. Where unorganized employees are exercising their right to participate in collective bargaining the Board will provide a meaningful opportunity for them to do so and it will not frustrate these fundamental rights by insisting upon artificial or unnecessary bargaining unit configurations. In these situations the Board will accept bargaining units that are somewhat less than the most appropriate unit regardless of whether this might cause administrative inconvenience for the employer. (For an overview of these policies and an example of their practical application see *Sedpex Inc. et al.* (1985), 63 di 102 (CLRB no. 543), and *Purolator Courier Ltd.* (1989), 77 di 1 (CLRB no. 730)).”

(pages 17-18; emphasis added)

[31] The final requirement to be satisfied under section 28 is the representative character of the applicant. The Board’s general rule is to determine the wishes of employees as of the date of the union’s application. The Board explained the rationale for this policy in the CLRB’s seminal decision in *Swan River - The Pas Transfer Ltd.* (1974), 4 di 10; [1974] 1 Can LRBR 254; and 74 CLLC 16,105 (CLRB no. 8):

... It seems to this Board, therefore, that the Legislator established a clear-cut distinction between the circumstances when at the date of the application the union holds a majority status and the situation where at the same date it does not have majority status.

comme suit dans *AirBC Limited* (1990), 81 di 1; 13 CLRBR (2d) 276; et 90 CLLC 16,035 (CCRT n° 797): (1) favoriser la pratique des libres négociations collectives; (2) favoriser la stabilité des relations de travail; (3) respecter les désirs des employés. Ce principe a été récemment cité avec approbation dans *Rogers Cable TV Limited*, précitée; et *Maritime-Ontario, Parcel Division*, précitée, où le Conseil insiste sur la nécessité d’accorder une importance considérable à ces objectifs dans le processus de détermination des unités de négociation:

[37] Si les employés déterminent eux-mêmes qu’ils ont une communauté d’intérêts et qu’ils définissent une unité de négociation distincte s’appuyant sur des conditions de travail, une structure ou une fonction bien définies, le Conseil ne devrait pas rejeter leur demande d’accréditation au seul motif qu’une unité plus grande, ou d’autres agencements des conditions de travail, des structures ou des fonctions permettraient d’établir une unité plus habile à négocier collectivement. **Bref, le Conseil devrait respecter les souhaits des employés dans la mesure du possible si le groupement qu’ils ont proposé constitue une unité habile à négocier collectivement**, comme il est précisé dans l’affaire *Alberta Wheat Pool* (1991), 86 di 172 (CCRT n° 907):

«Dans le cas de demandes comme la présente, la politique du Conseil sur ce qui constitue une unité de négociation habile à négocier est bien établie. Lorsque des employés non syndiqués exercent leur droit de participer à la négociation collective, le Conseil leur donne une occasion réelle de le faire et il ne leur refuse pas ce droit fondamental en imposant des conditions artificielles ou inutiles quant à la composition des unités de négociation. Dans ces situations, le Conseil accepte des unités de négociation qui ne sont peut-être pas les plus habiles à négocier, quels que soient les inconvénients administratifs qui peuvent en résulter pour l’employeur. (Pour un aperçu de ces politiques et un exemple de leur application pratique, voir *Sedpex Inc. et autres* (1985), 63 di 102 (CCRT n° 543), et *Purolator Courier Ltée* (1989), 77 di 1 (CCRT n° 730)).»

(pages 17-18; c’est nous qui soulignons)

[31] La dernière condition établie par l’article 28 concerne le caractère représentatif du syndicat requérant. Le Conseil s’emploie généralement à établir la volonté des employés à la date du dépôt de la demande. Le Conseil a expliqué la raison d’être de cette règle dans la décision source rendue par le CCRT dans *Swan River - The Pas Transfer Ltd.* (1974), 4 di 10; [1974] 1 Can LRBR 254; et 74 CLLC 16,105 (CCRT n° 8):

... Le Conseil est, par conséquent, d’avis que le législateur a établi une distinction très nette entre le cas où, à la date de présentation de la demande, le syndicat a l’appui de la majorité et celui où, à la même date, il ne l’a pas.

In the first instance the Board must certify and in the second circumstance the Board must order a vote. In both cases the Board must satisfy itself of the wish of the employees. **In the first instance without a vote; in the second circumstance by a vote. This is the general rule.** The Legislator has left exceptional circumstance to the discretion of the Board and one of them is that even if a union has the majority status at the time of the filing of an application there may be serious reasons for the Board to order a vote in order to make sure that the wish as expressed at the time of the application was regularly, legally and freely arrived at. Upon evidence to the contrary the Board may order a vote.

(pages 20; 266; and 887; emphasis added)

[32] The Board departed from its practice of determining employees' wishes at the date of application for a short period after the Federal Court of Appeal issued its decision in *CKOY Limited v. Ottawa Newspaper Guild, Local 205*, [1977] 2 F.C. 412. In that case, the court concluded that, as a matter of statutory interpretation, the operative date for ascertaining employees' wishes was the date when the Board handed down its decision. Subsequently, Parliament amended the *Code* negating the effects of this court decision. The June 1, 1978 amendments to the *Code* implementing what are currently sections 28(c) and 17 now make the date of application the principal focus for determining employees' wishes and give the Board the authority to choose another date at its discretion. As a result of these amendments, the Board has returned to its practice of determining employee wishes as of the date of application in accordance with the principles and rationale for the promotion of industrial peace it had enunciated in *Swan River - The Pas Transfer Ltd., supra*. The Board exercises its discretionary power to choose a different date for assessing employee wishes in only the most exceptional circumstances (*Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CIRB no. 32; and 2000 CLLC 220-017; and *Canadian National Railway Company* (2004), as yet unreported CIRB decision no. 282).

[33] There are countless Board decisions explaining the statutory preference under the *Code* for **the date of the filing of the application** as principal date for the assessment of employee wishes. Most recently, the Board extensively examined the interpretation and legislative history of section 28(c) in *Atomic Energy of Canada Limited*, [2004] CIRB no. 269; and 115 CLRBR (2d) 210 (see in particular paragraphs 24 to 38, inclusive), where it concluded that:

Dans le premier cas, le Conseil doit accréditer le syndicat et, dans le deuxième, il doit ordonner la tenue d'un scrutin. Dans les deux cas, le Conseil doit être convaincu du désir des employés: **dans le premier cas, sans scrutin et dans le deuxième, par la tenue d'un scrutin. Telle est la règle générale.** Le législateur a toutefois laissé à la discrétion du Conseil quelques cas exceptionnels, par exemple, celui où, même si le syndicat compte la majorité des employés comme membres à la date de présentation de la demande, le Conseil peut avoir de graves raisons d'ordonner la tenue d'un scrutin afin de s'assurer que le désir exprimé par les employés à la date de présentation de la demande a été formulé librement, de façon régulière et sans contrainte. S'il y a preuve du contraire, le Conseil peut ordonner la tenue d'un scrutin...

(pages 21; 266; et 887; c'est nous qui soulignons)

[32] Le Conseil a cessé d'appliquer cette règle pendant un court laps de temps après la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *CKOY Limited c. Guilde des Journalistes d'Ottawa, section locale 205*, [1977] 2 C.F. 412. Dans cette décision, la Cour a conclu que, aux fins de l'interprétation de la loi, la date à utiliser pour déterminer la volonté des employés était celle de la décision du Conseil. Par la suite, le législateur a apporté des modifications au *Code* et annulé ainsi les effets de cette décision. Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juin 1978, de nouvelles dispositions du *Code*, en l'occurrence l'alinéa 28c) et l'article 17 actuels, c'est dorénavant la date du dépôt de la demande qui est utilisée en premier lieu pour établir la volonté des employés; le Conseil dispose néanmoins de la marge d'appréciation nécessaire pour retenir une autre date, au besoin. À la suite de ces changements, le Conseil a repris l'habitude de déterminer la volonté des employés à la date du dépôt de la demande, en conformité avec les principes énoncés et expliqués dans *Swan River - The Pas Transfer Ltd.*, précitée, dans le but de favoriser la paix industrielle. Le Conseil exerce sa prérogative de choisir une date différente pour établir la volonté des employés seulement dans des circonstances exceptionnelles (*Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CCRI n° 32; et 2000 CLLC 220-017; et *Canadian National Railway Company* (2004), décision du CCRI n° 282, non encore rapportée).

[33] Une multitude de décisions du Conseil expliquent pourquoi **la date du dépôt de la demande** est la date privilégiée pour établir la volonté des employés en vertu du *Code*. Tout récemment, le Conseil a examiné en profondeur l'interprétation et l'origine législative de l'alinéa 28c) dans *Énergie atomique du Canada Limitée*, [2004] CCRI n° 269; et 115 CLRBR (2d) 210 (voir, notamment, les paragraphes 24 à 38 inclusivement), où il a conclu ce qui suit:



[38] The application date remains the principal date for assessing employee wishes whether the union's representative character is measured by membership evidence or by a representation vote in all but exceptional circumstances. Given the legislative preference for the application date and the Board's considerable and time-honoured jurisprudence originating in its 1974 *Swan River - The Pas Transfer Ltd.*, decision, *supra*, parties should expect the consistency of this Board practice (see *Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CIRB no. 32; and 2000 CLLC 220-017) ...

(page 13)

[34] Sections 30 and 31 of the *2001 Regulations* provide for a card-based majority system of certification. In the case of initial applications for certification of unrepresented employees, there generally will be no vote ordered if the membership evidence shows a majority of the employees wish to have the applicant union represent them as their bargaining agent. The Board's practice is not to exercise its discretion to order a vote in these circumstances unless there are compelling reasons to question the reliability of the applicant's membership evidence (see *Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CLRB no. 1064); *Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CLRB no. 1137); *Patterson Enterprises Ltd.* (1994), 93 di 154 (CLRB no. 1049); *Murray Bay Marine Terminal Inc.* (1983), 54 di 38 (CLRB no. 435); *Sedpex Inc. et al.*, *supra*; and *Cargojet Canada Ltd.*, *supra*).

[35] The importance of the union's membership evidence in determining employee wishes was most recently explained in *Canadian National Railway Company*, *supra*:

[30] Because of the requirement to sign membership cards as part of the certification process, it has been the Board's long-standing practice and policy to consider membership cards as the best evidence of employee wishes and exercise its discretion in ordering a vote in only the most compelling circumstances. ...

(page 9)

### III - Application of Board Policy in the Present Matter

[36] It is within the legislative and policy context described above that the Board received the SIU's application for certification on March 3, 2004. The

[38] C'est la date du dépôt de la demande qui, dans tous les cas, sauf exception, demeure la date privilégiée pour déterminer la volonté des employés, que le caractère représentatif du syndicat soit établi au moyen de la preuve d'adhésion ou par un scrutin de représentation. Étant donné la préférence législative pour la date du dépôt de la demande et la jurisprudence volumineuse et consacrée du Conseil découlant de la décision *Swan River - The Pas Transfer Ltd.*, précitée, rendue en 1974, les parties devraient tenir pour acquis que ces principes seront invariablement appliqués par le Conseil (voir *Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CCRI n° 32; et 2000 CLLC 220-017) ...

(page 13)

[34] Les articles 30 et 31 du *Règlement de 2001* établissent un régime d'accréditation fondé sur la volonté de la majorité, laquelle est établie au moyen des demandes d'adhésion syndicale. Dans le cas de demandes initiales d'accréditation d'employés non syndiqués, le Conseil s'abstient généralement d'ordonner la tenue d'un scrutin lorsque la preuve d'adhésion montre que la majorité des employés désirent que le syndicat requérant les représente à titre d'agent négociateur. Le Conseil a pour règle de ne pas exercer son pouvoir discrétionnaire dans ces cas-là, à moins qu'il existe des raisons impérieuses de mettre en doute la fiabilité de la preuve d'adhésion (voir *Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CCRT n° 1064); *Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CCRT n° 1137); *Patterson Enterprises Ltd.* (1994), 93 di 154 (CCRT n° 1049); *Murray Bay Marine Terminal Inc.* (1983), 54 di 38 (CCRT n° 435); *Sedpex Inc. et autres*, précitée; et *Cargojet Canada Ltd.*, précitée).

[35] L'importance que revêt la preuve d'adhésion syndicale pour établir la volonté des employés a été expliquée récemment dans *Canadian National Railway Company*, précitée:

[30] Puisque les membres sont tenus de signer leur carte d'adhésion dans le cadre du processus d'accréditation, le Conseil a depuis longtemps comme pratique de considérer les cartes d'adhésion comme la meilleure preuve des désirs des employés et de n'exercer son pouvoir discrétionnaire d'ordonner la tenue d'un scrutin de représentation qu'en raison de motifs impérieux...

(page 9; traduction)

### III - Application des principes du Conseil en l'espèce

[36] La demande d'accréditation reçue du SIMC le 3 mars 2004 s'inscrit donc dans le cadre législatif et la pratique décrits précédemment. Le Conseil a procédé

Board followed its usual course: posting of the notice to employees at the employer's place of business; receipt of the employer's response and the union's reply; verification of the applicant's membership evidence; consideration of written submissions, including the investigating officer's report and separate confidential report concerning membership evidence; implicit decision not to hold an oral hearing; and formal decision granting certification with limited reasons.

[37] There were no unusual circumstances in the present case to justify or obligate the Board's departure from its normal practice for determining certification applications. In accordance with that practice, the Board set out its reasons and findings within the body of its May 31 certification order, which reads in part:

**WHEREAS** the Canada Industrial Relations Board has received an application for certification from the Seafarers' International Union of Canada as bargaining agent for a unit of employees of Coastal Shipping Limited, pursuant to section 24 of the *Canada Labour Code (Part 1 - Industrial Relations)*;

**AND WHEREAS**, following investigation of the application and consideration of the submissions of the parties concerned, the Board has found the applicant to be a trade union within the meaning of the *Code* and has determined the unit described hereunder to be appropriate for collective bargaining and is satisfied that a majority of the employees of the employer in the unit wish to have the applicant trade union represent them as their bargaining agent.

**NOW, THEREFORE**, it is ordered by the Canada Industrial Relations Board that Seafarers' International Union of Canada be, and it is hereby certified to be, the bargaining agent for a unit comprising:

"all unlicensed personnel employed on board the vessels owned and/or operated by Coastal Shipping Limited."

[38] These reasons directly correspond to the provisions of section 28 of the *Code* which obligate the Board to certify a trade union once the three statutory requirements are met. To assist the parties and the reader, the Board will review the various steps that were undertaken in reaching its decision in the present case.

[39] The employer's business or undertaking was a federal one. There was no dispute the SIU is a trade union within the meaning of section 3(1) of the *Code*. The SIU's application was timely under section 24(2)(a) of the *Code*. There was no dispute that there was no other trade union certified as bargaining

de la manière habituelle en demandant que l'avis aux employés soit affiché au lieu d'affaires de l'employeur; en recevant la réponse de l'employeur et la réplique du syndicat; en vérifiant la preuve d'adhésion du syndicat; en examinant les observations écrites des parties, y compris le rapport de l'agent enquêteur et le rapport confidentiel distinct concernant la preuve d'adhésion; en décidant implicitement de ne pas tenir d'audience publique; et en rendant une ordonnance officielle d'accréditation brièvement motivée.

[37] Il n'existait aucune circonstance exceptionnelle en l'espèce justifiant ou nécessitant de déroger à la règle établie relativement au traitement des demandes d'accréditation. En application de cette règle, le Conseil a exposé ses motifs de décision et ses conclusions dans le corps même de l'ordonnance d'accréditation rendue le 31 mai et libellée en partie comme suit:

**ATTENDU QUE** le Conseil canadien des relations industrielles a reçu du Syndicat international des marins canadiens une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés de Coastal Shipping Limited, en vertu de l'article 24 du *Code canadien du travail (Partie 1 - Relations du travail)*;

**ET ATTENDU QUE**, après enquête sur la demande et étude des observations des parties en cause, le Conseil a constaté que le requérant est un syndicat au sens où l'entend ledit *Code* et a déterminé que l'unité décrite ci-après est habile à négocier collectivement et est convaincu que la majorité des employés dudit employeur, faisant partie de l'unité en question, veut que le syndicat requérant les représente à titre d'agent négociateur.

**EN CONSÉQUENCE**, le Conseil canadien des relations industrielles ordonne que le Syndicat international des marins canadiens soit accrédité, et l'accrédite par la présente, agent négociateur d'une unité comprenant:

«tout le personnel non breveté employé à bord des vaisseaux appartenant et/ou opérés par Coastal Shipping Limited.»

[38] Ces motifs s'accordent parfaitement avec les dispositions de l'article 28 du *Code*, qui oblige le Conseil à accréditer un syndicat dès lors que les trois conditions prévues par la loi sont remplies. Pour l'information des parties et du lecteur, le Conseil décrit ci-après comment il en est arrivé à sa décision dans l'affaire qui nous occupe.

[39] L'employeur exploitait une entreprise fédérale. Il était acquis que le SIMC était un syndicat au sens du paragraphe 3(1) du *Code*. La demande du SIMC a été reçue dans le délai prévu par l'alinéa 24(2)a) du *Code*. Il était acquis qu'aucun autre syndicat n'était accrédité à titre d'agent négociateur de l'unité de négociation

agent for the proposed bargaining unit. Further, the Board found that no collective agreement applicable to the proposed bargaining unit was in force to prohibit the SIU's application of March 3, 2004. In issuing its certification order, the Board clearly rejected Coastal's claim that its voluntary collective agreement with the UFCW constituted a bar to the SIU's application. The February 10, 2004 tentative settlement Coastal reached with the UFCW was **not in writing**, and, furthermore, was **conditional** upon the outcome of the UFCW ratification vote that was concluded **after** the SIU filed its application for certification. Consequently, at the time of the SIU's application, this was **not** a collective agreement within the meaning of section 3(1) of the *Code*.

[40] The Board determined that the unit of unlicensed personnel proposed by the SIU was "a unit appropriate for collective bargaining." The SIU's proposed unit was fairly standard in this industry. In stating within the body of the certification order its determination of the appropriate unit, the Board obviously did not accept Coastal's position that the bargaining unit comprise both its unlicensed employees and those of Labrador Marine. While some Coastal employees may have worked for Labrador Marine, there was nothing before the Board to indicate these two companies were not separate legal entities or that they must or should operate in common or engage in common collective bargaining. Nor was it disputed that Coastal was the "true employer" of the employees affected by the SIU's application.

[41] Finally, the Board satisfied itself that a majority of the employees comprising this unit wished to have the SIU represent them as their bargaining agent based on the union's membership evidence as at the date of its application for certification. The Board was not persuaded by Coastal's argument to choose a date subsequent to the date of application to assess employee wishes, as there were no exceptional circumstances in the Board's view to warrant doing so. Employees who had not yet been recalled for work on the date of application were taken into account by both the union in submitting its application and the Board in assessing the membership evidence, and the facts did not support Coastal's "build-up" argument.

proposée. De plus, le Conseil a conclu qu'aucune convention collective applicable à l'unité de négociation proposée n'était en vigueur pour venir faire échec à la demande présentée par le SIMC le 3 mars 2004. En rendant son ordonnance d'accréditation, le Conseil a clairement rejeté la prétention de Coastal selon laquelle la convention collective conclue volontairement avec les TUAC ne lui permettait pas de se saisir de la demande du SIMC. L'entente de principe intervenue le 10 février 2004 entre Coastal et les TUAC n'était **pas** une entente **écrite**; elle était en outre **assujettie** au résultat du scrutin de ratification tenu par les TUAC **après** le dépôt de la demande d'accréditation du SIMC. Par conséquent, à la date du dépôt de la demande du SIMC, il n'y avait **pas** de convention collective en vigueur au sens du paragraphe 3(1) du *Code*.

[40] Le Conseil a déterminé que l'unité du personnel non breveté proposée par le SIMC était «une unité habile à négocier collectivement». Il s'agissait d'une unité assez courante dans ce secteur d'activités. En indiquant, dans le corps de l'ordonnance d'accréditation, que l'unité était jugée habile à négocier collectivement, le Conseil n'acceptait évidemment pas la prétention de Coastal selon laquelle l'unité de négociation devrait regrouper ses employés non brevetés et ceux de Labrador Marine. Si des employés de Coastal ont certes pu travailler pour Labrador Marine, le Conseil ne disposait d'aucun élément de preuve indiquant que ces deux sociétés n'étaient pas des entités juridiques distinctes ou qu'elles devaient exploiter leur entreprise ou prendre part à des négociations collectives en commun. Il était par ailleurs acquis que Coastal était le «véritable employeur» des employés visés par la demande du SIMC.

[41] En bout de ligne, le Conseil est convaincu que la majorité des employés de l'unité désiraient que le SIMC les représente à titre d'agent négociateur, compte tenu de la preuve d'adhésion présentée par le syndicat à la date du dépôt de sa demande d'accréditation. Le Conseil n'a pas été convaincu par l'argumentation de Coastal de retenir une date ultérieure pour établir la volonté des employés, puisqu'il n'existait, à son point de vue, aucune circonstance exceptionnelle patente. Les employés qui n'avaient pas encore été rappelés au travail à la date du dépôt de la demande ont été pris en considération par le syndicat dans sa demande d'accréditation et par le Conseil dans son appréciation de la preuve d'adhésion; ajoutons à cela que les faits ne corroboraient pas l'argumentation de Coastal concernant le «gonflement» de l'unité.

[42] The three statutory prerequisites of section 28 having been satisfied, the Board granted the application for certification and issued its formal decision by order dated May 31, 2004.

#### IV - Conclusion

[43] Having reiterated the Board's policies and practices respecting the processing of certification applications, the industrial relations community can anticipate the Board will routinely issue certification orders without accompanying reasons. In the vast majority of cases, the Board's findings will be spelled out in the order itself without further explanation other than comments sometimes included in a covering letter for clarification purposes. The Board will continue to follow these long-standing practices in the interests of facilitating employees' access to collective bargaining and making effective use of the Board's adjudicative resources.

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

---

#### CASES CITED

- 591992BC Ltd.*, [2001] CIRB no. 140
- AirBC Limited* (1990), 81 di 1; 13 CLRBR (2d) 276; and 90 CLLC 16,035 (CLRBR no. 797)
- Alberta Wheat Pool* (1991), 86 di 172 (CLRBR no. 907)
- Alberta Wheat Pool v. Canada Labour Relations Board and Grain Services Union (C.L.C.)* (1993), 157 N.R. 91 (F.C.A.)
- Altus Construction Services Ltd. v. United Steelworkers of America*, judgment rendered from the bench, no. A-532-87, February 9, 1988 (F.C.A.)
- Arnove Transport Limited* (1998), 106 di 59; and 39 CLRBR (2d) 193 (CLRBR no. 1220)
- Atomic Energy of Canada Limited*, [2004] CIRB no. 269
- Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CLRBR no. 1064)
- Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CLRBR no. 1137)
- Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817
- Bank of Montreal, Sherbrooke, Quebec* (1986), 68 di 67 (CLRBR no. 604)

[42] Les trois conditions préalables prévues par l'article 28 étant remplies, le Conseil a accueilli la demande d'accréditation et rendu sa décision officielle dans une ordonnance datée du 31 mai 2004.

#### IV - Conclusion

[43] Après ce rappel des règles et principes régissant le traitement des demandes d'accréditation, la communauté des relations du travail peut tenir pour acquis que le Conseil rendra généralement des ordonnances d'accréditation sans y adjoindre de motifs de décision. Dans la majorité des cas, les conclusions du Conseil seront exposées dans le corps de l'ordonnance sans autres explications que les précisions fournies de temps à autre dans une lettre d'accompagnement. Le Conseil continuera d'appliquer ces règles établies de longue date dans le but de faciliter l'accès des employés à la négociation collective et d'utiliser judicieusement ses ressources décisionnelles.

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

---

#### AFFAIRES CITÉES

- 591992BC Ltd.*, [2001] CCRI n° 140
- AirBC Limited* (1990), 81 di 1; 13 CLRBR (2d) 276; et 90 CLLC 16,035 (CCRT n° 797)
- Alberta Wheat Pool* (1991), 86 di 172 (CCRT n° 907)
- Alberta Wheat Pool v. Canada Labour Relations Board and Grain Services Union (C.L.C.)* (1993), 157 N.R. 91 (C.A.F., n° A-1271-91)
- Altus Construction Services Ltd. c. Métallurgistes unis d'Amérique*, jugement prononcé à l'audience, n° A-532-87, le 9 février 1988 (C.A.F.)
- Arnove Transport Limited* (1998), 106 di 59; et 39 CLRBR (2d) 193 (CCRT n° 1220)
- Arsenaux Canadiens Limitée (Les)* (1978), 28 di 931 (CCRT n° 143)
- Arsenaux Canadiens Ltée (Les) c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393
- Atomic Transportation System Inc.* (1994), 94 di 48 (CCRT n° 1064)
- Atomic Transportation System Inc.* (1995), 99 di 56 (CCRT n° 1137)
- Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817

*Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 722

*Canadian Arsenals Limited* (1978), 28 di 931 (CLRBR no. 143)

*Canadian Arsenals Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393

*Canadian National Railway Company* (2004), as yet unreported CIRB decision no. 282

*Cape Breton Development Corporation* (1989), 77 di 78 (CLRBR no. 736)

*Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CIRB no. 197; and 85 CLRBR (2d) 300

*CKOY Limited v. Ottawa Newspaper Guild, Local 205*, [1977] 2 F.C. 412

*Cominco Ltd.* (1997), 104 di 53; and 35 CLRBR (2d) 187 (CLRBR no. 1204)

*Curragh Resources and Altus Construction Services Ltd.* (1987), 70 di 186; 18 CLRBR (NS) 233; and 87 CLLC 16,034 (CLRBR no. 640)

*Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CIRB no. 4; and 53 CLRBR (2d) 50

*Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local Union 141 of the International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen & Helpers of America*, judgment rendered from the bench, December 9, 1977 (F.C.A.)

*Global Television v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* (2004), 318 N.R. 275; and 2004 CLLC 220-043 (F.C.A., no. A-507-02)

*Greyhound Lines of Canada Ltd. and Office and Professional Employees International Union, Local 458 (Re)* (1978), 24 N.R. 382 (F.C.A.)

*House of Commons et al.* (1985), 62 di 225; 11 CLRBR (NS) 43; and 85 CLLC 16,065 (CLRBR no. 536)

*K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; and 83 CLLC 16,009 (CLRBR no. 400)

*Komo Construction Inc. et al. v. Commission des relations de travail du Québec et al.*, [1968] S.C.R. 172; and 1 D.L.R. (3rd) 125

*Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CIRB no. 100

*Murray Bay Marine Terminal Inc.* (1983), 54 di 38 (CLRBR no. 435)

*National Bank of Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; and 86 CLLC 16,032 (partial report) (CLRBR no. 542)

*Banque de Montréal, Sherbrooke (Québec)* (1986), 68 di 67 (CCRT n° 604)

*Banque Nationale du Canada* (1985), 58 di 94; 11 CLRBR (NS) 257; et 86 CLLC 16,032 (rapport partiel) (CCRT n° 542)

*Banque Royale du Canada (succursale de Gibsons)* (1977), 26 di 509; et [1978] 1 Can LRBR 326 (CCRT n° 111)

*Canadian National Railway Company* (2004), décision du CCRI n° 282, non encore rapportée

*Cargojet Canada Ltd.*, [2002] CCRI n° 197; et 85 CLRBR (2d) 300

*Chambre des communes et autres* (1985), 62 di 225; 11 CLRBR (NS) 43; et 85 CLLC 16,065 (CCRT n° 536)

*CKOY Limited c. Guilde des Journalistes d'Ottawa, section locale 205*, [1977] 2 C.F. 412

*Cominco Ltd.* (1997), 104 di 53; et 35 CLRBR (2d) 187 (CCRT n° 1204)

*Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722

*Curragh Resources et Altus Construction Services Ltd.* (1987), 70 di 186; 18 CLRBR (NS) 233; et 87 CLLC 16,034 (CCRT n° 640)

*Day & Ross Nfld. Limited*, [1999] CCRI n° 4; et 53 CLRBR (2d) 50

*Durham Transport Inc. c. International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers, Local Union 141 of the International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen & Helpers of America*, jugement prononcé à l'audience, 9 décembre 1977 (C.A.F.)

*Énergie atomique du Canada Limitée*, [2004] CCRI n° 269; et 115 CLRBR (2d) 210

*Global Television v. Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada* (2004), 318 N.R. 275; et 2004 CLLC 220-043 (C.A.F., n° A-507-02)

*Greyhound Lines of Canada Ltd. and Office and Professional Employees International Union, Local 458 (Re)* (1978), 24 N.R. 382 (C.A.F., dossier n° A-324-78)

*Groupe TVA Inc.*, [2000] CCRI n° 67

*K.D. Marine Transport Ltd.* (1982), 51 di 130; et 83 CLLC 16,009 (CCRT n° 400)

*Komo Construction Inc. et al. v. Commission des Relations de Travail du Québec et al.*, [1968] S.C.R. 172; et 1 D.L.R. (3rd) 125

*Maritime-Ontario, Parcel Division*, [2000] CCRI n° 100

*NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (F.C.A., no. A-320-00)

*Patterson Enterprises Ltd.* (1994), 93 di 154 (CLRB no. 1049)

*Pietrantonio (Nick)*, [2003] CIRB no. 256

*Purolator Courier Ltd.* (1989), 77 di 1 (CLRB no. 730)

*Purolator Courier Ltd.* (1993), 91 di 149 (CLRB no. 1003)

*Rogers Cable TV Limited*, [2002] CIRB no. 161; and 92 CLRBR (2d) 29

*Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CIRB no. 32; and 2000 CLLC 220-017

*Royal Aviation Inc.*, [2000] CIRB no. 69

*Royal Bank of Canada (Gibsons Branch) (The)* (1977), 26 di 509; and [1978] 1 Can LRBR 326 (CLRB no. 111)

*Sedpex Inc. et al.* (1985), 63 di 102 (CLRB no. 543)

*Swan River - The Pas Transfer Ltd.* (1974), 4 di 10; [1974] 1 Can LRBR 254; and 74 CLLC 16,105 (CLRB no. 8)

*Syndicat canadien des communications de l'énergie et du papier et al. v. Conseil canadien des relations du travail et al.* (1994), 174 N.R. 57 (F.C.A.)

*TVA Group Inc.*, [2000] CIRB no. 67

*Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181 (F.C.A.)

#### **STATUTES CITED**

*Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001*, ss. 10; 12; 30; 31

*Canada Labour Code, Part I*, ss. 3; 8; 16(p), 16(v); 16.1; 17; 18; 24; 27; 28

*Murray Bay Marine Terminal Inc.* (1983), 54 di 38 (CCRT n° 435)

*NAV Canada v. International Brotherhood of Electrical Workers, Local 2228* (2001), 267 N.R. 125 (C.A.F., dossier n° A-320-00)

*Patterson Enterprises Ltd.* (1994), 93 di 154 (CCRT n° 1049)

*Pietrantonio (Nick)*, [2003] CCRI n° 256

*Purolator Courier Ltée* (1989), 77 di 1 (CCRT n° 730)

*Purolator Courier Ltée* (1993), 91 di 149 (CCRT n° 1003)

*Rogers Cablesystems Limited*, [1999] CCRI n° 32; et 2000 CLLC 220-017

*Rogers Cable TV Limited*, [2002] CCRI n° 161; et 92 CLRBR (2d) 29

*Royal Aviation Inc.*, [2000] CCRI n° 69

*Sedpex Inc. et autres* (1985), 63 di 102 (CCRT n° 543)

*Société de développement du Cap-Breton* (1989), 77 di 78 (CCRT n° 736)

*Swan River - The Pas Transfer Ltd.* (1974), 4 di 10; [1974] 1 Can LRBR 254; et 74 CLLC 16,105 (CCRT n° 8)

*Syndicat canadien des communications de l'énergie et du papier et al. v. Conseil canadien des relations du travail et al.* (1994), 174 N.R. 57 (C.A.F., n° A-317-93)

*Woodward's Limited v. International Association of Machinists and Aerospace Workers* (1990), 116 N.R. 181 (C.A.F.)

#### **LOIS CITÉES**

*Code canadien du travail, Partie I*, art. 3; 8; 16p), 16v); 16.1; 17; 18; 24; 27; 28

*Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles*, art. 10; 12; 30; 31