

Canada Industrial Relations Board
Conseil canadien des relations industrielles

Vol. 7-05

Reasons for decision

Council of Atlantic Telecommunications Unions,
applicant,
and
Aliant Telecom Inc.,
respondent.

CITED AS: Aliant Telecom Inc.

Board File: 23132-C

Decision no. 310
March 3, 2005

Application for reconsideration filed pursuant to section 18 of the *Canada Labour Code, Part I*.

Reconsideration - Preliminary matter - Proper filing of application - Unfair labour practice - Duty to bargain in good faith - Practice and procedure - *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001 (Regulations)* - Selected retirement program (SRP) - The original panel found that neither the implementation of the SRP nor the conduct of the employee opinion survey was a violation of section 50(b) of the *Code* - The original panel found that the opinion survey constituted a violation of section 94(1)(a), but not the retirement program - The union seeks reconsideration of the portion of the initial decision, which found that the employer's unilateral implementation of the SRP did not constitute a violation of section 50(b) or 94(1)(a) of the *Code*, it does not seek to have the SRP reversed - The employer had announced a new retirement program without the written or verbal agreement of the union - As a preliminary matter, the reconsideration panel notes that the original application did not set out any arguments supporting the grounds for reconsideration as required in sections 44 and 45 of the *Regulations* - The rules of natural justice dictate that the applicant must have a right to reply to a response filed by a respondent by way of rebuttal only - The applicant cannot raise new issues not originally raised in the application, or supplement a deficient application - The reconsideration panel exercised its powers under section 46 of the *Regulations* to exempt the union from strict compliance with the *Regulations* because of the significant impact on labour relations of the issues

Motifs de décision

Conseil des syndicats des travailleurs en télécommunications de l'Atlantique,
requérant,
et
Aliant Telecom Inc.,
intimée.

CITÉ: Aliant Telecom Inc.

Dossier du Conseil: 23132-C

Décision n° 310
le 3 mars 2005

Demande de réexamen présentée en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail, Partie I*.

Réexamen - Question préliminaire - Présentation d'une demande en bonne et due forme - Plainte de pratique déloyale de travail - Obligation de négocier de bonne foi - Pratique et procédure - *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles (Règlement)* - Programme de retraite volontaire (PRV) - Le banc initial a conclu que ni le PRV ni le sondage auprès des employés ne contrevenaient à l'alinéa 50b) du *Code* - Le banc initial a conclu que le sondage d'opinion allait effectivement à l'encontre de l'alinéa 94(1)a), mais non le programme de retraite - Le syndicat demande le réexamen de la conclusion de la décision initiale selon laquelle l'introduction unilatérale par l'employeur du PRV ne constitue pas une violation des alinéas 50b) ou 94(1)a) du *Code*, il ne demande pas l'annulation du PRV - L'employeur a annoncé la mise en oeuvre d'un nouveau programme de retraite sans l'accord verbal ou écrit du syndicat - À titre préliminaire, le banc de révision note que la demande initiale ne comportait pas d'observations à l'appui de la demande de réexamen contrairement à ce qu'exigent les articles 44 et 45 du *Règlement* - Les règles de justice naturelle dictent que le requérant doit avoir le droit de répliquer à la réponse d'un intimé à titre de réfutation seulement - Le requérant ne peut soulever des questions autres que celles mentionnées initialement dans la demande, ni d'étoffer une demande incomplète - Le banc de révision a exercé ses pouvoirs que lui confère l'article 46 du *Règlement* et de dispenser le syndicat de se conformer à toutes les exigences du *Règlement*

raised by the application, and to ensure the proper interpretation and administration of the *Code* - The Board also accepted a further supplementary response from the employer - With respect to the substance of the application, certification imposes an obligation on the employer to bargain with the bargaining agent rather than with individual employees - In the face of a clear request by the bargaining agent to address voluntary separation issues, and where they are dealt with in a collective agreement, or where they are identified in the course of collective bargaining as issues to be negotiated, it is an interference with the rights of the bargaining agent and a violation of section 94(1)(a) of the *Code* for the employer to act unilaterally to resolve the matter so placed in issue by dealing directly with individual employees - The employer is found to have violated section 94(1)(a) of the *Code* by unilaterally offering the SRP and subsequently during the period when collective bargaining discussions were underway by refusing in the context of such negotiations to bargain with the certified bargaining agent the terms and conditions of the program introduced, despite the union's requests and demands - The refusal in the context of ongoing negotiations, when requested, to bargain the identified matters at issue and their unilateral resolution through negotiations with individual employees, also amounted to a violation of section 50(b) of the *Code*.

A reconsideration panel of the Board comprised of Mr. J. Paul Lordon, Q.C, former Chairperson, and Mr. Douglas G. Ruck, Q.C. and Mr. Edmund E. Tobin, Vice-Chairpersons, has considered the above-noted application for reconsideration of the decision issued by the Board in file no. 22893-C (see *Aliant Telecom Inc.*, [2002] CIRB no. 181; and 83 CLRBR (2d) 161).

Counsel of Record

Mr. Ronald A. Pink, Q.C. and Mrs. Bettina Quistgaard, for the Council of Atlantic Telecommunications Unions;
Ms. Terry L. Roane, Q.C., and Mr. David Mombourquette, for Aliant Telecom Inc.

These reasons for decision were written by former Chairperson, Mr. J. Paul Lordon, Q.C.

compte tenu de l'incidence considérable, sur le plan des relations du travail, des questions soulevées dans la demande et d'assurer la juste interprétation et la bonne administration du *Code* - Le Conseil a également autorisé l'employeur à soumettre une réponse supplémentaire - En ce qui a trait du fond de la demande, l'accréditation impose à l'employeur l'obligation de négocier avec l'agent négociateur et non avec chacun des employés - En présence d'une demande claire de l'agent négociateur de discuter des questions touchant les départs volontaires, et dans les cas où ces questions sont examinées dans une convention collective, ou lorsqu'il est établi dans le contexte des négociations collectives que ces questions feront l'objet de négociations, l'employeur qui agit de manière unilatérale en concluant des ententes individuelles avec ses employés porte atteinte aux droits de l'agent négociateur et contrevient à l'alinéa 94(1)a) du *Code* - L'employeur a contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code* en proposant unilatéralement le PRV et par la suite, durant la période des négociations collectives, et en refusant dans le contexte de ces négociations de négocier avec l'agent négociateur accrédité les modalités du programme en cause malgré les demandes du syndicat - Le refus de négocier les questions en litige dans le cadre des négociations en cours, malgré la demande adressée en ce sens et la conclusion d'ententes individuelles avec les employés constituent également une violation de l'alinéa 50b) du *Code*

Un banc de révision du Conseil composé de M^e J. Paul Lordon, c.r., ancien Président, ainsi que de M^{es} Douglas G. Ruck, c.r., et Edmund E. Tobin, Vice-présidents, s'est penché sur la demande de réexamen de la décision rendue par le Conseil dans le dossier n^o 22893-C (voir *Aliant Telecom Inc.*, [2002] CCRI n^o 181; et 83 CLRBR (2d) 161).

Procureurs inscrits au dossier

M^e Ronald A. Pink, c.r., et M^e Bettina Quistgaard, pour le Conseil des syndicats des travailleurs en télécommunications de l'Atlantique;
M^e Terry L. Roane, c.r., et M^e David Mombourquette, pour Aliant Telecom Inc.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par l'ancien Président, M^e J. Paul Lordon, c.r.

I - Background and Facts

[1] The applicant, the Council of Atlantic Telecommunications Unions (the applicant or the Council) had filed a complaint of unfair labour practice with the Board alleging violation of sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Canada Labour Code (Part I - Industrial Relations)* (the *Code*) by Aliant Telecom Inc. (Aliant or the employer). The complaint alleged that Aliant's unilateral actions in implementing a selected retirement program (SRP), and in conducting an employee opinion survey, both during a period when collective bargaining was in progress, were violations of those provisions of the *Code*.

[2] The original decision of the panel of the Board now under review, *Aliant Telecom Inc., supra*, issued on July 3, 2002, found that neither the implementation of the SRP nor the conduct of the employee opinion survey was a violation of section 50(b) of the *Code*. As for the alleged violations of section 94(1)(a), the Board found that the opinion survey did constitute a violation of that provision, but not the retirement program.

[3] It is noteworthy that both the Council and Aliant were negotiating as parties for the first time, as newly constituted entities. The employer, Aliant Telecom Inc., was formed as a result of the amalgamation of a number of telephone companies serving Atlantic Canada, namely, Maritime Tel & Tel Limited, IslandTel Inc., NBTel Inc., NewTel Communications Inc., NewTel Mobility Limited, and Island Tel Advanced Solutions Inc. The union, the Council of Atlantic Telecommunications Unions, is a council of trade unions constituting Locals 401, 410 and 506 of the Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada (CEP) and the Atlantic Communication and Technical Workers' Union (ACTWU). The new bargaining structure arose out of previous Board proceedings resulting from an application by Aliant to merge the individual bargaining units of the predecessor employers.

[4] Prior to the round of negotiations, which is the subject of the decision under review, the constituent employers and unions named above had been parties to nine separate collective agreements for individual bargaining units of the individual employers.

I - Contexte et faits

[1] Le requérant, le Conseil des syndicats des travailleurs en télécommunications de l'Atlantique (le requérant ou le CSTA), avait déposé une plainte de pratique déloyale de travail auprès du Conseil, alléguant violation des alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code canadien du travail (Partie I - Relations du travail)* (le *Code*) par Aliant Telecom Inc. (Aliant ou l'employeur). La plainte alléguait que l'introduction unilatérale par Aliant d'un programme de retraite volontaire (PRV) et la tenue d'un sondage auprès des employés, alors que des négociations collectives étaient en cours, contrevenaient à ces dispositions du *Code*.

[2] Dans la décision initiale faisant l'objet d'un réexamen en l'instance, *Aliant Telecom Inc.*, précitée, rendue le 3 juillet 2002, le banc du Conseil a conclu que ni le PRV ni le sondage auprès des employés ne contrevenaient à l'alinéa 50b) du *Code*. En ce qui concerne l'allégation de violation de l'alinéa 94(1)a), le Conseil a conclu que le sondage d'opinion allait effectivement à l'encontre de cette disposition, mais non le programme de retraite.

[3] Il convient de noter qu'il s'agissait des premières négociations collectives entre le CSTA et Aliant en tant qu'entités nouvellement constituées. L'employeur, Aliant Telecom Inc., résulte de la fusion d'un certain nombre de compagnies de téléphone de la région de l'Atlantique, notamment, Maritime Tel & Tel Limited, IslandTel Inc., NBTel Inc., NewTel Communications Inc., NewTel Mobility Limited et Island Tel Advanced Solutions Inc. Le syndicat, en l'occurrence le Conseil des syndicats des travailleurs en télécommunications de l'Atlantique, est un regroupement de syndicats constitué des sections locales 401, 410 et 506 du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP) et du Atlantic Communication and Technical Workers' Union (ACTWU). La nouvelle structure de négociation découle de procédures antérieures du Conseil dans le cadre d'une demande présentée par Aliant en vue de fusionner les unités de négociation des employeurs prédécesseurs.

[4] Avant la ronde de négociations faisant l'objet de la décision à l'étude, les employeurs et les syndicats mentionnés précédemment étaient parties à neuf conventions collectives distinctes conclues pour le compte des unités de négociation des divers employeurs.

[5] Returning to the decision under review, the original Board panel's reasoning was that the implementation of the 2002 SRP was a form of "business as before," since "The predecessor unions to the Council had permitted Aliant (or its predecessors) to unilaterally introduce such programs" in the past. In that sense, the panel under review was of the view that the unilateral introduction of the 2002 SRP was consistent with the pre-existing status quo or "business as before" (at paragraph 105, decision 181).

II - The Application

[6] The Council filed the original application for reconsideration on July 24, 2002, pursuant to section 18 of the *Code*. Section 18 of the *Code* reads as follows:

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

[7] Applications for reconsideration generally may be filed only in the circumstances described in section 44 of the *Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001* (the *Regulations*) and must comply with section 45 thereof. Sections 44 and 45 of the *Regulations* read as follows:

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

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

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

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

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

45.(1) In addition to the information required for an application made under section 10, an application for a reconsideration must set out any arguments supporting the application that may address one or more of the circumstances referred to in section 44.

(2) The application must be filed within 21 days after the date the written reasons of the decision or order being reconsidered are issued.

[5] Pour en revenir à la décision à l'étude, le banc initial estimait que la mise en oeuvre du PRV de 2002 constituait une forme de «statu quo» puisque «Les syndicats prédécesseurs du CSTA avaient permis à Aliant (ou à ses prédécesseurs) de mettre en oeuvre unilatéralement des programmes comme ceux-là» dans le passé. À cet égard, le banc initial a conclu que l'introduction unilatérale du PRV de 2002 était compatible avec ce statu quo antérieur (paragraphe 105 de la décision n° 181).

II - La demande

[6] Le CSTA a présenté sa demande de réexamen initiale le 24 juillet 2002, en vertu de l'article 18 du *Code*, qui est libellé comme suit:

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

[7] En règle générale, une demande de réexamen peut être présentée seulement dans les circonstances décrites à l'article 44 du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* (le *Règlement*) et doit satisfaire aux exigences de l'article 45 dudit *Règlement*. Les articles 44 et 45 sont libellés comme suit:

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

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

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

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

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

45.(1) En plus des renseignements exigés pour toute demande présentée aux termes de l'article 10, la demande de réexamen énonce les moyens qui la sous-tendent, lesquels peuvent mettre en jeu une ou plusieurs des circonstances visées à l'article 44.

(2) La demande est déposée dans les vingt et un jours suivant la date où les motifs de la décision ou de l'ordonnance réexaminée sont rendus.

(3) The application and the relevant documents must be served on all persons who were parties to the decision or order being reconsidered.

[8] Section 10 of the *Regulations*, referred to in section 45 above, requires among other things that applications filed with the Board include a description of the order or decision sought.

[9] The applicant seeks reconsideration of only that portion of the decision that found that Aliant's unilateral implementation of a retirement incentive package (the SRP referred to above) did not constitute a violation of section 50(b) or 94(1)(a) of the *Code*. The applicant submits that the original panel of the Board made errors of law and policy in its decision, as per the following extract from the application:

1. The Board erred by ignoring evidence of the existing collective agreements, and erred in its conclusion that the introduction of the SRP, which is in part a severance package, is not inconsistent with the existing collective agreements as to constitute a violation of the statutory freeze in Section 50(b) of the *Code*;

2. The Board erred in its interpretation and application of Section 50(b) of the *Code*, by restricting the meaning of "terms and conditions of employment" therein to a subjective definition and to matters that have been placed squarely on the bargaining table by a bargaining agent;

3. The Board erred in its interpretation and application of Sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Code* by failing to take into consideration and demonstrate sensitivity to the realities and dynamics of collective bargaining, and by interfering in collective bargaining strategies and dynamics of the parties;

4. The Board erred in its interpretation and application of Sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Code* by placing singular and undue emphasis on the failure of the Council to include a specific collective bargaining proposal with respect to SRP's, while ignoring its own findings that the Council had clearly signaled to the Employer its desire to negotiate this term and condition of employment and that the Employer had simply ignored the request and proceeded unilaterally;

5. The Board erred in its interpretation and application of Sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Code* in failing to take into consideration the Employer's refusal to negotiate the terms of the SRP with the Council and the role of the Council's complaint to the Board in the dynamics and realities of the situation;

6. The Board erred in its interpretation and application of Section 94(1)(a) of the *Code* by unduly restricting the scope of a bargaining agent's representation rights, and, in particular, by restricting representation rights to matters already in a collective agreement or squarely on the bargaining table at the time of a complaint; and

(3) La demande et les documents à l'appui doivent être signifiés aux personnes qui étaient des parties à l'instance ayant donné lieu à la décision ou à l'ordonnance réexaminée.

[8] L'article 10 du *Règlement*, mentionné à l'article 45, indique notamment que toute demande présentée au Conseil doit comporter le détail de l'ordonnance ou de la décision demandée.

[9] Le requérant demande seulement le réexamen de la conclusion du banc initial selon laquelle l'introduction unilatérale par Aliant d'un programme d'encouragement à la retraite (le PRV susmentionné) ne constitue pas une violation des alinéas 50b) ou 94(1)a) du *Code*. Le requérant fait valoir que le banc initial du Conseil a commis des erreurs de droit et de principe dans sa décision, comme l'indique l'extrait suivant de la demande:

1. Le Conseil a commis une erreur en faisant abstraction des conventions collectives en vigueur; il a conclu à tort que l'introduction du PRV, qui constitue en partie un forfait de départ, n'était pas incompatible avec les conventions collectives en vigueur et n'allaient donc pas à l'encontre du gel des conditions d'emploi imposé par l'alinéa 50b) du *Code*;

2. Le Conseil a commis une erreur dans l'interprétation et l'application de l'alinéa 50b) du *Code* en restreignant le sens des «conditions d'emploi» à une définition subjective et aux questions mises carrément sur la table de négociation;

3. Le Conseil a commis une erreur dans l'interprétation et l'application des alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code* en ne tenant pas compte de la réalité et de la dynamique des négociations collectives et en demeurant insensible à celles-ci, et en intervenant dans les stratégies de négociation collective et les relations entre les parties.

4. Le Conseil a commis une erreur dans l'interprétation et l'application des alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code* en accordant une importance singulière et indue au défaut du CSTA de présenter une proposition précise sur la question du PRV à la table de négociation, tout en faisant abstraction de ses propres conclusions, à savoir que le CSTA avait clairement fait part à l'employeur de son intention de négocier cette condition d'emploi et que l'employeur avait simplement fait fi de cette demande et procédé unilatéralement;

5. Le Conseil a commis une erreur dans l'interprétation et l'application des alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code* en ne tenant pas compte du refus de l'employeur de négocier les modalités du PRV avec le CSTA et de l'effet de la plainte de ce dernier sur la dynamique et la réalité de la situation;

6. Le Conseil a commis une erreur dans l'interprétation et l'application de l'alinéa 94(1)a) du *Code* en restreignant indûment la portée des droits de représentation de l'agent négociateur et, notamment, en limitant ces droits aux questions déjà régies par une convention collective ou mises carrément sur la table de négociation au moment de la plainte;

7. Such other grounds as may be raised.

III - Preliminary Matter

[10] As a preliminary matter, the Board notes that the original application filed on July 24, 2002, did not set out any arguments supporting the above allegations nor did it specify the order or decision sought from the Board, as required in sections 44 and 45 of the *Regulations*.

[11] This deficiency was raised by Aliant in a letter dated July 25, 2002 to the applicant and in Aliant's response to the application on August 13, 2002. The applicant on August 27, 2002 filed further representations totaling 22 pages addressing the deficiency by way of reply to the employer's response, and subsequently asked the Board, by letter dated September 9, 2002, to exercise its powers under section 46 of the *Regulations* to exempt the applicant from strict compliance with the *Regulations* in this case, because of the significant impact on labour relations of the issues raised by the application, and to ensure the proper interpretation and administration of the *Code*.

[12] The Board, because it was of the view that the prejudice to the respondent would not be of an unacceptable degree, through its Registrar in Ottawa advised the parties that it had decided to accept the subsequent submission of the applicant, pursuant to section 46 of the *Regulations*, so as to ensure the proper administration of the *Code*. In the circumstances of the exemption from strict compliance, therefore, the Board accepted a further supplementary response from the respondent, which was filed with the Board on October 15, 2002.

[13] The Board wishes to take this opportunity to remind the parties of the process that the parties are expected to follow in an application for reconsideration. While the rules of natural justice dictate that the applicant must have a right to reply to a response filed by a respondent, this is meant to be a reply by way of rebuttal only, and is not meant to enable an applicant to raise new issues not originally raised in the application, or for an opportunity to supplement a deficient application. In this instance, the applicant did not inform the Board at the outset that it was filing a "bare-bones" application in order simply to meet the strict time delays of section 45 of the *Regulations* and that it

7. Tout autre moyen pouvant être invoqué.

(traduction)

III - Question préliminaire

[10] À titre préliminaire, le Conseil note que la demande initiale, présentée le 24 juillet 2002, ne comportait pas d'observations à l'appui des prétentions exposées précédemment ni ne précisait l'ordonnance ou la décision demandée au Conseil, contrairement à ce qu'exigent les articles 44 et 45 du *Règlement*.

[11] Aliant a relevé cette irrégularité dans une lettre adressée au requérant, en date du 25 juillet 2002, et dans sa réponse à la demande, datée du 13 août 2002. Le 27 août 2002, dans un document de 22 pages tenant lieu de réponse à l'employeur, le requérant a présenté des observations supplémentaires au sujet de cette irrégularité. Il a ensuite demandé au Conseil, dans une lettre datée du 9 septembre 2002, d'exercer les pouvoirs que lui confère l'article 46 du *Règlement* et de le dispenser de se conformer à toutes les exigences du *Règlement* compte tenu de l'incidence considérable, sur le plan des relations du travail, des questions soulevées dans la demande et d'assurer la juste interprétation et la bonne administration du *Code*.

[12] Ayant conclu que le préjudice causé à l'intimée était somme toute négligeable, le Conseil a informé les parties, par l'entremise du greffier à Ottawa, de sa décision d'accepter les observations supplémentaires du requérant, conformément à l'article 46 du *Règlement*, afin d'assurer la bonne administration du *Code*. Compte tenu de la dispense accordée au requérant, le Conseil a autorisé l'intimée à soumettre à son tour une réponse supplémentaire, ce qu'elle a fait le 15 octobre 2002.

[13] Le Conseil souhaite profiter de l'occasion pour rappeler aux parties la procédure régissant la présentation d'une demande de réexamen. Bien que les règles de justice naturelle dictent que le requérant doit avoir le droit de répliquer à la réponse d'un intimé, cette réplique est faite à titre de réfutation seulement et ne permet pas au requérant de soulever des questions autres que celles mentionnées initialement dans la demande, ni d'étoffer une demande incomplète. En l'espèce, le requérant n'a pas avisé le Conseil d'entrée de jeu qu'il présentait une demande «embryonnaire» dans le seul but de respecter le délai ferme prévu à l'article 45 du *Règlement* et qu'il entendait déposer des

would be filing supplementary information at a later date, as applicants sometimes do in reconsideration proceedings. The application on its face reads as a stand-alone document.

[14] While the Board made an exception in this case because of the importance of the issues invoked, it will ordinarily expect parties seeking reconsideration of a Board decision to adhere to the requirements it has set out in its *Regulations* for this purpose. Failure to do so could well result in an otherwise meritorious application being rejected.

IV - Positions of the Parties

[15] The position of the applicant is summarized above (in paragraph 9). In its subsequent representations, as stated earlier, the applicant on August 27, 2002 presented 22 pages of detailed arguments in support of those allegations. The reconsideration panel will only reproduce a portion of them here. The main thrust of those arguments is to the effect that the original Board panel misapprehended, misinterpreted or ignored the factual evidence presented to it, and committed a serious error of law or policy in respect of the facts at issue, thus causing it to reach the wrong conclusion. It asks as remedial action that the original panel's decision with respect to the unilateral implementation of the selected retirement package be set aside and that a finding be made that Aliant violated section 50(b) and 94(1)(a) of the *Code*. It does not, however, seek to have the SRP, which has already been implemented, reversed.

[16] The essence of the applicant's arguments is that the original panel misinterpreted the facts in the case as well as the intent of sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Code* in coming to the conclusion that implementation of the retirement package was "business as before" and did not as such amount to an interference with the representation rights of the certified bargaining agent. The applicant also takes issue with the impact that a portion of the original decision might have on collective bargaining in general. Counsel's representation of August 27, 2002 indicated:

With respect to Section 50(b) complaint, the panel found that the SRP could be a term or condition of employment or a right or privilege contemplated under Section 50(b) of the *Code*. However, it reasoned that the Board should adopt "a subjective view" as to what constitutes "a term or condition of employment". On such a view, the Board will have regard to the experience of the parties. The panel determined that the

renseignements additionnels à une date ultérieure, comme le font parfois les requérants dans le cadre de demandes de réexamen. La demande se présente, à première vue, comme un document complet en soi.

[14] Même si le Conseil a accordé une dispense dans la présente affaire en raison de l'importance des questions soulevées, il s'attend généralement à ce que les parties qui présentent une demande de réexamen d'une décision du Conseil respectent les exigences du *Règlement* à cet égard. Le défaut de respecter ces exigences pourrait mener au rejet d'une demande par ailleurs valable en droit.

IV- Positions des parties

[15] La position du requérant est résumée au paragraphe 9 de la présente décision. Comme il a été mentionné précédemment, le requérant a soumis, le 27 août 2002, 22 pages d'observations détaillées à l'appui de ces allégations. Le banc de révision en reproduit certains passages seulement en l'espèce. Le requérant fait principalement valoir que le banc initial du Conseil a mal compris ou interprété la preuve factuelle ou n'en a pas tenu compte et qu'il a commis une erreur grave de droit et de principe relativement aux faits en cause, ce qui a donné lieu à une conclusion erronée. À titre de redressement, il demande au banc de révision d'infirmer la décision du banc initial concernant l'introduction unilatérale du programme de retraite volontaire et de conclure qu'Aliant a enfreint les alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code*. Il ne demande toutefois pas l'annulation du PRV déjà mis en application.

[16] Le requérant prétend essentiellement que le banc initial a mal interprété les faits de l'affaire et l'objet des alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code* en concluant que l'introduction du programme d'encouragement à la retraite maintenait le «statu quo» et ne portait pas atteinte aux droits de représentation de l'agent négociateur accrédité. Le requérant est également préoccupé par l'incidence possible de cet aspect de la décision initiale sur les négociations collectives en général. Dans ses observations en date du 27 août 2002, le procureur du requérant indique ceci:

En ce qui concerne la plainte fondée sur l'alinéa 50b), le banc a conclu que le PRV pouvait constituer une condition d'emploi, un droit ou un avantage au sens de l'alinéa 50b) du *Code*. Il a toutefois jugé nécessaire de retenir une «interprétation subjective» de ce qui constitue une «condition d'emploi» en tenant compte notamment de l'historique des relations entre les parties. Le banc a déterminé que le PRV ne constituait pas une

SRP was not a term or condition of employment normally subject to collective bargaining between the parties, and, in turn, it was not within the scope of the terms and conditions of employment over which the Council could claim to represent employees under the Section 50(b) freeze. A key consideration for the panel in reaching this conclusion was the failure of the Council to include a specific proposal regarding early retirement packages in its collective bargaining proposals to-date.

With regard to the Section 94(1)(a) complaint, the Board adopted a similarly restrictive approach to the interpretation of the “representation of employees” in that provision. The Board reasoned that a union’s right to represent employees under this provision of the *Code* is essentially concerned with collective bargaining. The Board then found that, because the Council did not make a specific collective bargaining proposal with respect to early retirement packages or the SRP, it “chose to refrain from collectively bargaining terms and conditions in relation to a SRP”. In turn, the SRP was not within the scope of its representation rights, and there was no interference in the Council’s representation rights.

...

The original panel found that the Council’s general proposals, both to negotiate any early retirement incentive package and to address the SRP in collective bargaining as part of the issue of pension benefits, were insufficient to bring the issue of the SRP and early retirement packages within the scope of the Council’s representation rights. In order to establish representation rights, the panel required that the Council’s proposals take a particular form, namely a “specific” proposal

It is the submission of the Council that the original panel erred in law and policy in its interpretation of the *Code* and its application of the *Code* to the facts before it, so as to cast serious doubt on the panel’s interpretation of both Sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Code*. The original panel erred by placing form before substance in determining the scope of the Council’s exclusive representation of employees. Such an approach is contrary to the jurisprudence that interprets these provisions broadly so as to ensure the fulfillment of the objectives of the *Code*.

The panel’s interpretation results in a requirement that unions, in order to protect their exclusive representation rights and ensure that issues are within the scope of those rights under the *Code*, conduct their collective bargaining in a certain way, namely by tabling detailed proposals on all possible matters at the commencement of negotiations. No similar obligation is placed on employers. Furthermore, much collective bargaining does not take place in this way. As a matter of policy, the original panel’s interpretation of Section 50(b) and 94(1)(a) misapprehends the nature of collective bargaining, which does not always take place through the exchange of specific proposals on all matters at issue between the parties. In turn, it improperly interferes in collective bargaining and collective

condition d’emploi normalement négociée dans le cadre de négociations collectives et qu’il ne faisait donc pas partie des conditions d’emploi au titre desquelles le CSTA pouvait prétendre représenter les employés en vertu de l’alinéa 50b) portant sur le maintien des conditions d’emploi. Un des principaux éléments dont le banc a tenu compte est le défaut du CSTA, à ce jour, de proposer explicitement des programmes d’encouragement à la retraite à la table de négociation.

En ce qui concerne la plainte fondée sur l’alinéa 94(1)a), le Conseil a interprété de manière tout aussi restrictive la «représentation des employés» dont il est question dans cette disposition. Il a estimé que le droit de représentation que cette disposition confère au syndicat s’applique essentiellement dans le cadre des négociations collectives. Le Conseil a conclu que, puisque le CSTA n’avait pas présenté de proposition précise concernant des programmes d’encouragement à la retraite anticipée ou le PRV, il avait «préféré s’abstenir de négocier collectivement les conditions applicables à un PRV». Par conséquent, le PRV débordait le cadre de ses droits de représentation, si bien qu’il n’y avait pas intervention dans la représentation des employés par le CSTA.

...

Le banc initial a conclu que les propositions générales du CSTA visant à négocier un programme d’encouragement à la retraite anticipée et à discuter de la question du PRV dans le contexte des négociations collectives sur le régime de pension de retraite étaient insuffisantes pour conclure que les droits de représentation du CSTA englobaient la question du PRV et les programmes de retraite anticipée. Pour établir les droits de représentation, le banc exigeait que les revendications du CSTA prennent une forme particulière, soit celle d’une proposition «précise».

Le CSTA prétend que le banc initial a commis une erreur de droit et de principe dans l’interprétation du *Code* et son application aux faits de l’affaire, ce qui remet véritablement en question l’interprétation des alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code*. Le banc initial a commis une erreur en privilégiant la forme sur le fond dans son analyse du champ d’application de la représentation exclusive des employés par le CSTA. Cette approche est contraire à la jurisprudence qui interprète ces dispositions de façon libérale de manière à garantir la réalisation des objectifs du *Code*.

L’interprétation retenue par le banc oblige les syndicats soucieux de préserver leurs droits exclusifs de représentation et de s’assurer que ces droits, qui leur sont conférés par le *Code*, englobent les questions voulues à mener leurs négociations collectives d’une manière particulière, c’est-à-dire en déposant des propositions exhaustives sur toutes les questions possibles dès le début des négociations. En revanche, aucune obligation semblable n’est imposée aux employeurs. De plus, il est rare que les négociations collectives se déroulent de la manière décrite. En principe, l’interprétation des alinéas 50b) et 94(1)a) par le banc initial ne cerne pas bien la nature des négociations collectives, qui ne suppose pas toujours l’échange de propositions explicites sur toutes les questions qui opposent les

bargaining strategies, contrary to the fundamental principle of free collective bargaining that is enshrined in the *Code*.

These are compelling errors of law and policy that cast serious doubt on the original panel's decision.

...

Thus, it is clear that the purposes of Section 94(1)(a) include the protection of the freedom to join a trade union and the right of a trade union to exclusively bargain on behalf of employees. To advance these purposes, the Board has adopted a broad, not restrictive, view of the scope of the representation of employees by trade unions.

However, in this case the effect of the decision of the original panel is to restrict the representation of employees by a trade union through the creation of an artificial barrier, namely the requirement to tender a specific collective bargaining proposal, despite having clearly communicated the intention to bargain the issue of early retirement incentives.

...

The panel's interpretation has the effect of restricting the scope of the protections afforded by the *Code* and interfering in the attainment of the objectives of the *Code*. Moreover, it has the effect of interfering in collective bargaining and the collective bargaining strategies of trade unions.

[17] The employer replied on October 15, 2002 to the application, as it was originally filed, and subsequently filed a reply to the applicant's additional representations. Aliant submits that the applicant failed to demonstrate that the original panel committed "any error of law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* by the Board," and that the application should be dismissed.

[18] The following extract from the representations of Aliant may be considered:

16. Aliant Telecom submits that the Council has failed to meet the test for reconsideration established under the *Code* and *Regulations*, in that it has not established that the original panel made any error of law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* by the Board.

17. The original panel expressly considered the *Code* provisions and the relevant jurisprudence and reached evidentiary conclusions that were consistent with the existing law and policy.

18. The Council's Reply appears to take issue more with the findings of fact reached by the original panel than with any issue of law or policy. Aliant Telecom submits that a

parties. Par ailleurs, cette interprétation fait obstacle aux stratégies de négociation collective et aux négociations collectives comme telles, ce qui va à l'encontre du principe fondamental des libres négociations collectives enchâssé dans le *Code*.

Il s'agit d'erreurs de droit ou de principe contraignantes qui remettent véritablement en question la décision du banc initial.

...

Par conséquent, il est clair que l'un des objets de l'alinéa 94(1)a est de protéger la liberté d'adhésion syndicale et le droit d'un syndicat de négocier exclusivement au nom des employés qu'il représente. Pour favoriser la réalisation de ces objectifs, le Conseil a retenu une interprétation générale, non restrictive, du droit de représentation des employés par les syndicats.

Cependant, la décision du banc initial a eu pour effet de restreindre la représentation des employés par un syndicat en créant une barrière artificielle, à savoir l'obligation de soumettre une proposition précise même s'il a clairement signifié son intention de négocier la question des encouragements à la retraite anticipée.

...

L'interprétation du banc restreint la portée des protections accordées par le *Code* et compromet la réalisation des objectifs du *Code*. Par ailleurs, elle fait obstacle aux négociations collectives et aux stratégies de négociation des syndicats.

(traduction)

[17] L'employeur a répondu à la demande initiale le 15 octobre 2002; il a ensuite répondu aux observations additionnelles du requérant. Aliant soutient que le requérant n'a pas démontré que le banc initial avait commis des «erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil» et exhorte le Conseil à rejeter la demande.

[18] Voici un extrait des observations d'Aliant qu'il convient d'examiner:

16. Aliant Telecom soutient que le CSTA ne satisfait pas aux critères de réexamen établis par le *Code* et le *Règlement* parce qu'il n'a pas démontré que le banc initial avait commis des erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil.

17. Le banc initial a expressément examiné les dispositions du *Code* et la jurisprudence pertinente; il s'est également appuyé sur la preuve pour tirer des conclusions qui sont conformes au droit et aux principes établis.

18. La réponse du CSTA semble porter davantage sur les conclusions de fait tirées par le banc initial que sur des questions de droit ou de principe. Aliant Telecom estime qu'il

reconsideration application does not operate as a trial *de novo* in which to question findings of facts by the original panel.

19. In this case, the original panel concluded on the evidence that the SRP did not constitute a term or condition of employment, and therefore did not violate the s. 50(b) freeze or s. 94(1)(a) of the *Code*. This decision was at the heart of the Board's authority and discretion as a decision-maker and was made consistent with the relevant law under Board policy.

20. Aliant Telecom submits that the decision of the original panel should be upheld and the application for reconsideration be dismissed.

[19] With respect to the particular concerns of the union on the impact on collective bargaining of the decision under review, the employer replied as follows:

14. The Council's view of collective bargaining is that virtually any issue can be pursued at bargaining regardless of the proposals put forth by the parties. While theoretically that may be possible, bargaining proposals act as a guide to what issues are being actively pursued by the parties and must necessarily limit the scope of any complaints under s.50(b) and 94(1)(a) of the *Code*. In the absence of a specific proposal on an issue that has historically not been negotiated, it would be inherently unfair and improper to prevent an employer from following a practice that had been longstanding between it and the union.

15. If the Council's position was adopted, then virtually every issue would fall within the freeze, as every possible issue could arguably fall under one of the general topics for discussion listed in a party's bargaining proposals. Not only would this impose a heavy burden on the employer, but it would also create an incentive for mischief, i.e., one party claiming it wanted to negotiate a new issue and then making no effort to do so, solely to expand the scope of the freeze.

[20] On January 22, 2003, another panel of the Board issued the decision *Bell Canada*, [2003] CIRB no. 212; and 89 CLRBR (2d) 72. This decision also raised issues concerning a possible violation of section 94(1)(a) of the *Code* in circumstances where an employer had instituted a voluntary separation package. In view of the jurisprudence in that decision both parties were accorded the opportunity to file further submissions in the present matter. The Council filed submissions on March 6, 2003, Aliant did so on March 20, 2003.

faut faire la distinction entre une demande de réexamen et un nouveau procès permettant de contester les conclusions de fait du banc initial.

19. En l'espèce, le banc initial a conclu, sur la foi de la preuve, que le PRV ne constituait pas une condition d'emploi et qu'il n'allait donc pas à l'encontre des alinéas 50b) ou 94(1)a) du *Code*. La décision procède essentiellement du pouvoir discrétionnaire du Conseil, à titre de tribunal; elle a en outre été rendue conformément au droit pertinent et aux principes énoncés par le Conseil.

20. Aliant Telecom estime que la décision du banc initial devrait être confirmée et que la demande de réexamen devrait être rejetée.

(traduction)

[19] En ce qui concerne les préoccupations du syndicat quant à l'incidence de la décision sur les négociations collectives, l'employeur a répondu ce qui suit:

14. Le CSTA estime que pratiquement toutes les questions peuvent faire l'objet de négociations collectives, indépendamment des propositions soumises par les parties. Bien que cela soit possible en théorie, les propositions de négociation sont un moyen d'indiquer à quelles questions les parties attachent véritablement de l'importance et elles doivent nécessairement limiter la portée des plaintes fondées sur les alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code*. En l'absence d'une proposition précise sur une question qui n'a encore jamais fait l'objet de négociations, il serait implicitement injuste et abusif d'empêcher un employeur de se conformer à une pratique convenue de longue date entre le syndicat et lui.

15. Si la position du CSTA était retenue, pratiquement toutes les questions seraient alors visées par le gel des conditions d'emploi, car toutes les questions possibles pourraient vraisemblablement cadrer avec l'un des sujets de discussion généraux indiqués dans les propositions de négociation. En plus d'imposer un lourd fardeau à l'employeur, une telle pratique pourrait donner lieu à des abus. Une partie pourrait ainsi prétendre qu'elle souhaite négocier une nouvelle question et, par la suite, ne plus faire d'effort en ce sens, dans le seul but d'élargir les paramètres du gel.

(traduction)

[20] Le 22 janvier 2003, un autre banc du Conseil a rendu une décision dans *Bell Canada*, [2003] CCRI n° 212; et 89 CLRBR (2d) 72. Cette décision soulevait également des questions au sujet d'une violation possible de l'alinéa 94(1)a) du *Code* par suite de l'introduction, par l'employeur, d'un programme de retraite volontaire. Compte tenu de la jurisprudence établie dans cette décision, les deux parties ont été autorisées à soumettre des observations supplémentaires dans la présente affaire. Le CSTA a déposé ses observations le 6 mars 2003 et Aliant, le 20 mars 2003.

V- Analysis

[21] The present application before the reconsideration panel principally invokes the circumstance described in section 44 of the *Regulations* under which a reconsideration application may be made, in the instance of alleged error of law or policy that casts serious doubt on the interpretation of the *Code* by the Board.

[22] A careful review of the application and of the applicant's subsequent submission reveals that their main thrust is in reality a disagreement with the original panel's application of the relevant provisions of the *Code* to the facts before it. It raises the issue of the intent or policy of the *Code* in respect of these or similar facts. The relevant facts must therefore be carefully considered. In its original decision, the panel under review noted certain facts of particular importance. It indicated (at paragraph 8), that on July 4, 2001, the Co-Chair of the Executive Board of the Council had written to the employer after hearing rumours that an early retirement or voluntary separation package might be introduced, and indicated that the union's position was that:

“... no retirement or separation packages may be offered to our members without the express consent of the Union. It is our view that the offering and terms of such packages are properly subject to prior negotiation with the Union. For clarity, if any packages are offered to any of our members without negotiations and agreement by the Union we will take legal action under the terms of our collective agreements and/or the *Canada Labour Code*.”

[23] The panel under review also noted (at paragraph 10), that on February 4, 2002, a meeting was held between the Council and Aliant to discuss the reorganization then in progress, including a possible voluntary severance offer (VSO). Again, the union's position was that the matter was one that should be negotiated with it. Following this meeting the Co-Chair again told Aliant managers the Council would be seeking changes to the VSO, although Aliant did not agree then that it would make the requested changes.

[24] Collective bargaining commenced on March 4, 2002, and on March 6, 2002 a meeting respecting the proposed VSO was held, at which Aliant presented a revised early retirement incentive plan (ERIP) to the Council (paragraph 11). On March 8, 2002 Aliant was

V- Analyse

[21] La demande dont le banc de révision est saisi s'appuie principalement sur la circonstance décrite à l'article 44 du *Règlement*, soit la présence de prétendues erreurs de droit ou de principe qui remettent véritablement en question l'interprétation du *Code* donnée par le Conseil.

[22] L'examen attentif de la demande et des observations ultérieures du requérant révèle qu'il conteste essentiellement la manière dont le banc initial a appliqué les dispositions pertinentes du *Code* aux faits, ce qui soulève la question de l'objet du *Code* ou des principes qui y sont enchâssés pour ce qui touche ces faits ou des faits analogues. Il est donc nécessaire d'examiner avec soin les faits pertinents. Dans sa décision, le banc initial met en relief certains faits jugés importants. Il indique (au paragraphe 8) que, le 4 juillet 2001, le coprésident du conseil exécutif du CSTA a écrit à l'employeur, après avoir entendu dire qu'il envisageait d'introduire un programme de retraite anticipée ou volontaire, pour l'informer de la position du syndicat sur la question:

«... aucun programme de retraite ou de départ volontaire ne peut être offert à nos membres sans le consentement exprès du syndicat. Nous estimons que le fait d'offrir de tels programmes et leurs conditions doivent avoir fait l'objet de négociations avec le syndicat. Je tiens à préciser que si vous offrez un programme quelconque à un de nos membres sans l'avoir négocié avec le syndicat ni avoir obtenu son accord, nous nous prévaudrons des recours judiciaires aux termes de nos conventions collectives et du *Code canadien du travail*.

(traduction)»

[23] Le banc initial indique (au paragraphe 10) que le CSTA et Aliant se sont réunis, le 4 février 2002, pour discuter de la restructuration en cours à l'époque, et notamment d'une éventuelle offre d'indemnités de départ volontaire (OIDV). Encore une fois, le syndicat a déclaré qu'il s'agissait d'une question qui devait faire l'objet de négociations. À l'issue de cette réunion, le coprésident a de nouveau indiqué à la direction d'Aliant que le CSTA entendait demander des changements à l'OIDV; précisons toutefois qu'Aliant ne s'est pas engagée à apporter ces changements.

[24] Les négociations collectives ont commencé le 4 mars 2002. Le 6 mars 2002, lors d'une réunion pour discuter de la question de l'OIDV, Aliant a présenté un programme révisé d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) au CSTA (paragraphe 11). Aliant a

advised verbally, and on March 14, 2002 was advised in writing that the Council would not agree to the proposed ERIP. The Council made an offer to move up the discussions on pensions in the collective agreement talks, so the ERIP could proceed sooner because the Council viewed the ERIP and pensions as connected.

[25] Such discussions did not occur. On March 20, 2002 Aliant announced the revised ERIP, now named selected retirement program (SRP), without the written or verbal agreement of the union (paragraphs 12 and 13). Aliant was apparently of the view that because it had done so in the past, it could unilaterally introduce the program without discussion with the unions, or agreement, even in the face of a request during collective bargaining discussions, that the matters at issue be bargained.

[26] In its submissions, the applicant Council noted:

The panel's interpretation results in a requirement that unions, in order to protect their exclusive representation rights and ensure that issues are within the scope of those rights under the *Code*, conduct their collective bargaining in a certain way, namely by tabling detailed proposals on all possible matters at the commencement of negotiations. No similar obligation is placed on employers. Furthermore, much collective bargaining does not take place in this way. As a matter of policy, the original panel's interpretation of Sections 50(b) and 94(1)(a) misapprehends the nature of collective bargaining, which does not always take place through the exchange of specific proposals on all matters at issue between the parties. In turn, it improperly interferes in collective bargaining and collective bargaining strategies, contrary to the fundamental principle of free collective bargaining that is enshrined in the *Code*.

These are compelling errors of law and policy that cast serious doubt on the original panel's decision.

...

However, in this case the effect of the decision of the original panel is to restrict the representation of employees by a trade union through the creation of an artificial barrier, ...

[27] Sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Code* must be considered.

50. Where notice to bargain collectively has been given under this Part,

été informée de vive voix, le 8 mars 2002, et par écrit, le 14 mars 2002, que le CSTA n'acceptait pas le PERA. Le CSTA a offert de devancer les discussions sur la question des pensions de retraite à la table de négociation afin que le PERA puisse entrer en vigueur plus tôt, car il estimait que les deux questions étaient liées.

[25] Or, ces discussions n'ont pas eu lieu. Le 20 mars 2002, Aliant a annoncé la mise en oeuvre d'un nouveau PERA, devenu le programme de retraite volontaire (PRV), sans l'accord verbal ou écrit du syndicat (paragraphes 12 et 13). Aliant croyait, semble-t-il, que puisqu'elle l'avait fait par le passé, rien ne l'empêchait d'introduire un programme unilatéralement, sans en discuter avec les syndicats ou obtenir leur accord, et ce, même si on lui avait demandé durant les négociations collectives de discuter de ces questions à la table de négociation.

[26] Dans ses observations, le CSTA requérant déclare ce qui suit:

L'interprétation retenue par le banc oblige les syndicats soucieux de préserver leurs droits exclusifs de représentation et de s'assurer que ces droits, qui leur sont conférés par le *Code*, englobent les questions voulues à mener leurs négociations collectives d'une manière particulière, c'est-à-dire en déposant des propositions exhaustives sur toutes les questions possibles dès le début des négociations. En revanche, aucune obligation semblable n'est imposée aux employeurs. De plus, il est rare que les négociations collectives se déroulent de la manière décrite. En principe, l'interprétation des alinéas 50(b) et 94(1)(a) par le banc initial ne cerne pas bien la nature des négociations collectives, qui ne suppose pas toujours l'échange de propositions explicites sur toutes les questions qui opposent les parties. Par ailleurs, cette interprétation fait obstacle aux stratégies de négociation collective et aux négociations collectives comme telles, ce qui va à l'encontre du principe fondamental des libres négociations collectives enchâssé dans le *Code*.

Il s'agit d'erreurs de droit ou de principe contraignantes qui remettent véritablement en question la décision du banc initial.

...

Cependant, la décision du banc initial a eu pour effet de restreindre la représentation des employés par un syndicat en créant une barrière artificielle...

(traduction)

[27] Il convient d'examiner les alinéas 50(b) et 94(1)(a) du *Code*.

50. Une fois l'avis de négociation collective donné aux termes de la présente partie, les règles suivantes s'appliquent:

(a) the bargaining agent and the employer, without delay, but in any case within twenty days after the notice was given unless the parties otherwise agree, shall

(i) meet and commence, or cause authorized representatives on their behalf to meet and commence, to bargain collectively in good faith, and

(ii) make every reasonable effort to enter into a collective agreement; and

(b) the employer shall not alter the rates of pay or any other term or condition of employment or any right or privilege of the employees in the bargaining unit, or any right or privilege of the bargaining agent, until the requirements of paragraphs 89(1)(a) to (d) have been met, unless the bargaining agent consents to the alteration of such a term or condition, or such a right or privilege.

...

94.(1) No employer or person acting on behalf of an employer shall

(a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union or the representation of employees by a trade union;

a) sans retard et, en tout état de cause, dans les vingt jours qui suivent ou dans le délai éventuellement convenu par les parties, l'agent négociateur et l'employeur doivent:

(i) se rencontrer et entamer des négociations collectives de bonne foi ou charger leurs représentants autorisés de le faire en leur nom;

(ii) faire tout effort raisonnable pour conclure une convention collective;

b) tant que les conditions des alinéas 89(1)a) à d) n'ont pas été remplies, l'employeur ne peut modifier ni les taux des salaires ni les autres conditions d'emploi, ni les droits ou avantages des employés de l'unité de négociation ou de l'agent négociateur, sans le consentement de ce dernier.

...

94.(1) Il est interdit à tout employeur et à quiconque agit pour son compte:

a) de participer à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou d'intervenir dans l'une ou l'autre ou dans la représentation des employés par celui-ci;

[28] In its decision in *Noël v. Société d'énergie de la Baie James*, [2001] 2 S.C.R. 207 the Supreme Court of Canada indicated:

One of the fundamental principles we find in Quebec labour law, and one which it has in common with federal law and the law of the other provinces, is the monopoly that the union is granted over representation. This principle applies in respect of a defined group of employees or bargaining unit, in relation to a specific employer or company, at the end of a procedure of certification by an administrative tribunal or agency. Once certification is granted, it imposes significant obligations [page 228] on the employer, imposing on it a duty to recognize the certified union and bargain with it in good faith with the aim of concluding a collective agreement (s. 53 *L.C.*). Once the collective agreement is concluded, it is binding on both the employees and the employer (ss. 67 and 68 *L.C.*). For the purposes of administering the collective agreement, the certified association exercises all the recourses of the employees whom it represents without being required to prove that the interested party has assigned his or her claim (s. 69 *L.C.*). (With respect to these mechanisms, see, for example: F. Morin and J.-Y. Brière, *Le droit de l'emploi au Québec* (1998), at pp. 867-70; R. P. Gagnon, *Le droit du travail du Québec: pratiques et théories* (4th ed. 1999), at p. 362.)

The collective agreement is implemented, first and foremost, between the union and the employer. Certification, followed by the collective agreement, takes away the employer's right to negotiate directly with its employees. Because of its exclusive representation function, the presence of the union erects a screen between the employer and the employees. The employer loses the option of negotiating different conditions of employment with individual employees. In *Canadian Merchant Service Guild v. Gagnon*, [1984] 1 S.C.R. 509, at p. 519, Chouinard J., who wrote the reasons of this Court, quoted the

[28] Dans l'arrêt *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, [2001] 2 R.C.S. 207, la Cour suprême fait observer ce qui suit:

Parmi les principes fondamentaux du droit du travail québécois - qu'il partage d'ailleurs avec le droit fédéral et celui des autres provinces - se retrouve d'abord le monopole de représentation accordé à un syndicat. Ce principe s'applique à l'égard d'un groupe de salariés défini ou une unité de négociation, vis-à-vis un employeur ou une entreprise spécifique, à la suite d'une procédure d'accréditation par un tribunal ou un organisme administratif. L'octroi de cette accréditation impose des obligations importantes [page 228] à l'employeur. Elle le contraint à reconnaître le syndicat accrédité et à négocier de bonne foi avec lui, dans le but de conclure une convention collective (art. 53 *C.t.*). Une fois conclue, la convention collective lie aussi bien les salariés que l'employeur (art. 67 et 68 *C.t.*). Dans l'application de cette convention collective, l'association accréditée exerce tous les recours des salariés qu'elle représente sans nécessité de justifier d'une cession de créance (art. 69 *C.t.*). (Sur ces mécanismes, voir par exemple: F. Morin et J.-Y. Brière, *Le droit de l'emploi au Québec* (1998), p. 867-870; R. P. Gagnon, *Le droit du travail du Québec: pratiques et théories* (4^e éd. 1999), p. 362.)

La mise en oeuvre de la convention collective s'effectue de façon primordiale entre le syndicat et l'employeur. L'existence de l'accréditation, et ensuite de la convention collective, prive l'employeur du droit de négocier directement avec ses employés. En raison de sa fonction de représentation exclusive, la présence du syndicat forme écran entre l'employeur et les salariés. L'employeur est privé de la possibilité de négocier des conditions de travail différentes avec les salariés individuels. Dans l'affaire *Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon*, [1984] 1 R.C.S. 509, p. 519, le juge Chouinard citait

following passage from the decision of the British Columbia Labour Relations Board in *Rayonier Canada (B.C.) Ltd. and International Woodworkers of America, Local 1-217*, [1975] 2 Can. L.R.B.R. 196, at pp. 200-201, regarding the situation created by certification:

“Once a majority of the employees in an appropriate bargaining unit have decided they want to engage in collective bargaining and **have selected a union as their representative, this union becomes the exclusive bargaining agent for all the employees in that unit, irrespective of their individual views. The union is granted the legal authority to negotiate and administer a collective agreement setting terms and conditions of employment for the unit...** This legal position expresses the rationale of the *Labour Code* as a whole that the bargaining power of each individual employee must be combined with that of all the others to provide a sufficient counter-vailing force to the employer so as to secure the best overall bargaining for the group. [Emphasis added]”

Some years later, in *Hémond v. Coopérative fédérée du Québec*, [1989] 2 S.C.R. 962, at p. 975, Gonthier J. again pointed out the change in labour relations within a company brought about by certification of the union. A collective framework supersedes the traditional contractual process, which is based on individual relations between the employer and its employees. Gonthier J. then cited this passage from this Court’s decision in *McGavin Toastmaster Ltd. v. Ainscough*, [1976] 1 S.C.R. 718, at p. 725:

“The common law as it applies to individual employment contracts is no longer relevant to employer-employee relations governed by a collective agreement which, as the one involved here, deals with discharge, termination of employment, severance pay and a host of other matters that have been negotiated between union and company as the principal parties thereto.”

(pages 227-229)

[29] The Supreme Court of Canada, if the above excerpt is considered, was articulating its view of a fundamental principle of Canadian labour law, equally applicable to federal labour law and that of the provinces. Certification imposes an obligation on the employer to bargain with the bargaining agent rather than with individual employees. If bargaining is not in progress, if there is no objection from the union to certain changes in the terms or conditions of employment, if the matter is not raised by the union, or if there is a longstanding practice of unilateral action or practice justifying it, an employer may in some limited circumstances act together with individual employees to change their working conditions in respect of matters or issues not covered by the existing collective bargaining agreement or structures. However, upon certification, particularly if a collective agreement applies, a matter expressly or by implication falls within the scope of that

au nom de notre Cour l’extrait suivant de la décision du Labour Relations Board de la Colombie-Britannique dans *Rayonier Canada (B.C.) Ltd. and International Woodworkers of America, Local 1-217*, [1975] 2 Can. L.R.B.R. 196, p. 200-201, sur la situation créée par l’accréditation:

«[TRADUCTION] Dès que les employés d’une unité de négociation appropriée ont décidé à la majorité qu’ils veulent négocier collectivement et dès **qu’ils ont choisi le syndicat qui doit les représenter, ce syndicat devient l’agent négociateur exclusif de tous les employés de cette unité, indépendamment de leurs opinions individuelles. Le syndicat a le pouvoir légal de négocier et d’appliquer une convention collective qui établit les modalités d’emploi à l’égard de l’unité de négociation** ... Cette situation juridique est une manifestation de la raison d’être du *Code du travail* dans son ensemble, savoir que le pouvoir de négociation de chaque employé pris individuellement doit être combiné avec celui de tous les autres pour fournir une force compensatoire suffisante opposable à l’employeur de manière à garantir la meilleure entente globale pour le groupe. [Je souligne.]»

Quelques années plus tard, dans l’arrêt *Hémond c. Coopérative fédérée du Québec*, [1989] 2 R.C.S. 962, p. 975, le juge Gonthier soulignait à nouveau le changement que l’accréditation du syndicat entraînait dans les rapports de travail à l’intérieur de l’entreprise. Un cadre collectif se substitue au mécanisme contractuel traditionnel, fondé sur des rapports individuels entre l’employeur et ses salariés. Le juge Gonthier citait alors ce passage de l’arrêt de notre Cour dans *McGavin Toastmaster Ltd. c. Ainscough*, [1976] 1 R.C.S. 718, p. 725:

«Le droit commun applicable aux contrats individuels de travail ne vaut plus quand les relations employeur-employé sont régies par une convention collective qui traite, comme celle présentement en cause, de licenciement, de cessation d’emploi, d’indemnité de cessation d’emploi et d’une foule d’autres choses qui ont été négociées entre le syndicat et la compagnie en tant que parties principales à la convention.»

(pages 227-229)

[29] Dans le passage qui précède, la Cour suprême du Canada analyse un principe fondamental du droit du travail canadien, qui s’applique tant au droit fédéral qu’à celui des provinces. L’accréditation impose à l’employeur l’obligation de négocier avec l’agent négociateur et non avec chacun des employés. S’il n’y a pas de négociations en cours, si le syndicat ne s’oppose pas à certaines modifications des conditions d’emploi, si la question n’est pas soulevée par le syndicat ou s’il existe une tradition de mesures unilatérales ou une pratique la justifiant, un employeur peut, dans certaines circonstances particulières, négocier avec les employés individuellement pour modifier des conditions d’emploi non régies par la convention collective en vigueur ou les structures de négociation en place. Cependant, dès lors qu’il y a accréditation et, surtout lorsqu’une convention collective est en vigueur, une question relève

agreement, or if a matter is within the scope of pending negotiations, the Supreme Court has made it clear that the employer loses the option of negotiating different terms and conditions of employment with individual employees. While it is possible as a practical matter that certain localized or incidental terms and conditions of employment may be resolved informally between the employer and an employee or a small group of employees, this cannot be done if there is a contrary request from the certified bargaining agent or a conflict with the negotiated or express position of the bargaining agent. The manner of severing, concluding or otherwise terminating the right to employment can be an important term or condition affecting any or all the employees in a bargaining unit. It can have an effect on the other related terms or conditions of employment such as pension or seniority rights. In the face of a clear request by the bargaining agent to address voluntary separation issues, and where they are dealt with, touched upon or likely to affect issues already included in the collective agreement, or where they are identified in the course of collective bargaining as issues to be negotiated, it is an interference with the rights of the bargaining agent and a violation of section 94(1)(a) of the *Code* for the employer to act unilaterally to resolve the matter so placed in issue by dealing directly with individual employees.

[30] Because, on the evidence before it, the panel under review found that there had been repeated requests and demands that the separation package, whether termed as SRP, a VSO, or an ERIP, be the subject of discussions or negotiations with the union, and because it was not so discussed or negotiated, in such circumstances there has been a clear violation of the provisions of section 94(1)(a) of the *Code* and an unjustified interference by the employer with the representation of members of the Council of Atlantic Telecommunications Unions. In the circumstances, the decision of the panel under review in *Aliant Telecom Inc.*, *supra*, is varied to so find. In the result, the employer, Aliant Telecom Inc., is found to have violated section 94(1)(a) of the *Code* by unilaterally offering the complained SRP or ERIP on March 20, 2002 and subsequently during the period when collective bargaining discussions were underway, and by refusing in the context of such negotiations to bargain with the certified bargaining agent respecting the terms and conditions of the program introduced.

[31] Additionally, the refusal in the context of ongoing negotiations, when requested, to bargain the identified

expressément ou implicitement de l'application de cette convention. Par ailleurs, dans les cas où une question s'inscrit dans les paramètres des négociations en cours, la Cour suprême indique clairement que l'employeur n'a plus la possibilité de négocier des conditions d'emploi directement avec les employés. Même si, en pratique, certaines conditions d'emploi bien définies et accessoires peuvent faire l'objet d'ententes informelles entre l'employeur et un employé ou un petit groupe d'employés, une telle pratique est interdite si elle va à l'encontre d'une demande de l'agent négociateur accrédité ou entre en conflit avec sa position négociée ou exprimée. Les modalités de la cessation d'emploi peuvent constituer une condition importante susceptible d'avoir une incidence sur l'ensemble des employés de l'unité de négociation ainsi que sur d'autres conditions d'emploi connexes, telles que le droit à la pension ou les droits d'ancienneté. En présence d'une demande claire de l'agent négociateur de discuter des questions touchant les départs volontaires, et dans les cas où ces questions sont examinées, abordées ou sont susceptibles d'avoir une incidence sur des questions relevant déjà de l'application de la convention collective, ou lorsqu'il est établi dans le contexte des négociations collectives que ces questions feront l'objet de négociations, l'employeur qui agit de manière unilatérale en concluant des ententes individuelles avec ses employés porte atteinte aux droits de l'agent négociateur et contrevient à l'alinéa 94(1)a) du *Code*.

[30] Compte tenu du fait que le banc initial a conclu, en se fondant sur la preuve présentée, que le syndicat avait demandé à répétition que le forfait de départ, qu'il s'agisse du PRV, de l'OIDV ou du PERA, fasse l'objet de discussions ou de négociations, et compte tenu du fait que ces discussions ou négociations n'ont pas eu lieu, il y a clairement eu violation des dispositions de l'alinéa 94(1)a) du *Code* et une intervention injustifiée de l'employeur dans la représentation des membres du Conseil des syndicats des travailleurs en télécommunications de l'Atlantique. Dans ces circonstances, la décision du banc initial dans *Aliant Telecom Inc.*, précitée, est modifiée en conséquence. Le Conseil conclut que Aliant Telecom Inc. a contrevenu à l'alinéa 94(1)a) du *Code* en proposant unilatéralement le PRV ou le PERA le 20 mars 2002 et par la suite, durant la période des négociations collectives, et en refusant dans le contexte de ces négociations de négocier avec l'agent négociateur accrédité les modalités du programme en cause.

[31] Au surplus, le refus de négocier les questions en litige dans le cadre des négociations en cours, malgré la

matters at issue and their unilateral resolution through negotiations with individual employees, also amounted to a violation of section 50(b) of the *Code*.

[32] Since in its submissions before the Board, the Council sought only the raw declaration that the panel under review had decided the matter in error and that sections 50(b) and 94(1)(a) of the *Code* had been violated, the above findings are sufficient to dispose of the matters at issue.

CASES CITED

Aliant Telecom Inc., [2002] CIRB no. 181; and 83 CLRBR (2d) 161

Bell Canada, [2003] CIRB no. 212; and 89 CLRBR (2d) 72

Noël v. Société d'énergie de la Baie James, [2001] 2 S.C.R. 207

STATUTES CITED

Canada Industrial Relations Board Regulations, 2001, ss 10; 44; 45; 46

Canada Labour Code, Part I, ss 18; 50(b); 94(1)(a)

demande adressée en ce sens et la conclusion d'ententes individuelles avec les employés constituent également une violation de l'alinéa 50b) du *Code*.

[32] Étant donné que dans ses observations au Conseil, le CSTA demande simplement au banc de révision de déclarer que le banc initial a commis une erreur en rendant sa décision et qu'il y a eu violation des alinéas 50b) et 94(1)a) du *Code*, les conclusions ci-dessus sont suffisantes pour trancher les questions en litige.

AFFAIRES CITÉES

Aliant Telecom Inc., [2002] CCRI n° 181; et 83 CLRBR (2d) 161

Bell Canada, [2003] CCRI n° 212; et 89 CLRBR (2d) 72

Noël c. Société d'énergie de la Baie James, [2001] 2 R.C.S. 207

LOIS CITÉES

Code canadien du travail, Partie I, art. 18; 50b); 94(1)(a)

Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles art. 10; 44; 45; 46