

A-327-04
2004 FCA 438

A-327-04
2004 CAF 438

Télé-Mobile Company/Société Télé-Mobile, TM Mobile Inc. and Rosella Tanja Liberati (*Applicants*)

Télé-Mobile Company/Société Télé-Mobile, TM Mobile Inc. et Rosella Tanja Liberati (*demandereses*)

v.

c.

Telecommunications Workers Union, Syndicat des agents de maîtrise de TELUS, Local 5144 of CUPE, Syndicat québécois des employés de TELUS, Local 5044 of CUPE and TELUS Communications Inc. (*Respondents*)

Le Syndicat des travailleurs en télécommunications, le Syndicat des agents de maîtrise de TELUS, section locale 5144 du SCFP, le Syndicat québécois des employés de TELUS, section locale 5044 du SCFP et TELUS Communications Inc. (*défendeurs*)

INDEXED AS: TÉLÉ-MOBILE CO. v. TELECOMMUNICATIONS WORKERS UNION (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ: TÉLÉ-MOBILE CO. c. SYNDICAT DES TRAVAILLEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Linden, Sexton and Evans JJ.A.—Toronto, October 4; Ottawa, December 16, 2004.

Cour d'appel fédérale, juges Linden, Sexton et Evans, J.C.A.—Toronto, 4 octobre; Ottawa, 16 décembre 2004.

Labour Relations — In a corporate takeover, whether CIRB (Canada Industrial Relations Board) can include acquired employees in bargaining unit to which employees of company which assumed control belong without ascertaining acquired workers' wishes — Acquisition of Clearnet by TELUS largest in history of Canadian telecommunications industry — Western regional operator became major national player — TWU certified for TELUS employees prior to acquisition — Geographical scope of bargaining unit not determined — Following takeover, Board took into account TELUS' ongoing expansion, held single bargaining unit should extend beyond Alberta, B.C. — Wanted to avoid multiplicity of certification applications, promote peaceful bargaining — Following takeover, TELUS underwent reorganization whereby wireless, landline businesses separated but TWU sought single employer declaration — Former Clearnet workers non-unionized — Board having power under Canada Labour Code, s. 35 to declare related businesses "single employer" — Application granted, Board finding would minimize adverse effects on existing bargaining rights — Labour boards afforded high degree of deference — Worker's right to choose whether to join union can be overridden by majority — Single employer declaration did not enhance TWU's bargaining rights — Wishes of acquired workers irrelevant if addition not altering bargaining unit's basic character, intended scope — Cases in which Board took added workers' wishes into account, distinguished — Board decision not made in excess of jurisdiction based upon unreasonable interpretation of previous decision — Rational basis for Board decision finding community of interest — As new workers only 20% of enlarged bargaining unit, no need for vote to ascertain wishes — Issue as to TWU's fitness to represent Quebec workers moot, their union, CUPE, having settled with TWU, did not participate in

Relations du travail — Lorsqu'une société prend le contrôle d'une autre, le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) peut-il, sans consulter les nouveaux employés, les inclure dans l'unité de négociation à laquelle appartiennent les employés de l'entreprise qui a pris le contrôle de l'autre? — L'acquisition de Clearnet par TELUS a été la plus importante dans l'histoire de l'industrie canadienne des télécommunications — L'opérateur régional de l'Ouest devenait ainsi un intervenant de taille au niveau national — Le STT avait, avant l'acquisition, été accrédité pour représenter les employés de TELUS — La portée géographique de l'unité de négociation n'était pas déterminée — Après la prise de contrôle, le Conseil avait considéré l'expansion en cours des activités de TELUS et estimé que l'unité de négociation unique devrait s'étendre au-delà de l'Alberta et de la C.-B. — Il souhaitait éviter la multiplicité de demandes d'accréditation et promouvoir une négociation paisible — Après la prise de contrôle, TELUS a subi une réorganisation qui avait entraîné la séparation du secteur de la téléphonie mobile et du secteur de la téléphonie fixe, mais le STT voulait une déclaration d'employeur unique — Les anciens employés de Clearnet n'étaient pas syndiqués — Le Conseil a le pouvoir, selon l'art. 35 du Code canadien du travail, de déclarer que des entreprises liées constituent un «employeur unique» — La demande a été accordée, le Conseil estimant qu'une déclaration d'employeur unique minimiserait les effets néfastes de la réorganisation sur les droits de négociation existants — Les décisions des conseils de relations industrielles appellent un niveau élevé de retenue — Le droit du travailleur de se joindre ou non à un syndicat peut être annulé par la volonté contraire de la majorité — La déclaration d'employeur unique n'a pas renforcé les droits de négociation du STT — La volonté des travailleurs de la société

judicial review — Given importance of labour relations language rights, Court not deciding moot issue as heard only arguments of employer, English-speaking union — Mere inclusion in bargaining unit, compulsory dues payment not engaging Charter, s. 2(d) right to freedom of association.

acquise est hors de propos si l'ajout des nouveaux employés ne modifie pas le caractère fondamental et la portée intentionnelle de l'unité de négociation — Distinction faite d'avec les cas où le Conseil a pris en compte la volonté des nouveaux travailleurs — La décision du Conseil n'outrepassait pas sa compétence et reposait sur une interprétation raisonnable d'une décision antérieure — La décision du Conseil concluant à l'existence d'une communauté d'intérêts avait un fondement rationnel — Comme les nouveaux travailleurs ne représentaient que 20 p. 100 de l'unité de négociation élargie, un vote n'était pas nécessaire pour connaître leur volonté — La question de savoir si le STT était apte à représenter les travailleurs du Québec était théorique puisque leur syndicat, le SCFP, qui avait transigé avec le STT, n'était pas partie à la demande de contrôle judiciaire — Vu l'importance des droits linguistiques dans les relations de travail, la Cour devrait s'abstenir de prononcer sur une question théorique sur la seule base d'arguments avancés au nom de l'employeur et du syndicat anglophone — La simple inclusion dans une unité de négociation et le paiement obligatoire de cotisations ne déclenchent pas l'application de l'art. 2d) de la Charte, qui garantit la liberté d'association.

Telecommunications — Labour relations — Clearnet takeover by TELUS largest acquisition in Canadian telecommunications history — Corporate reorganization separating landline, wireless businesses but Union seeking declaration single employer — Principal issue whether Canada Industrial Relations Board could add acquired workers to bargaining unit to which takeover company's workers belong without considering acquired workers' wishes.

Télécommunications — Relations du travail — La prise de contrôle de Clearnet par TELUS a été la plus importante dans l'histoire de l'industrie des télécommunications au Canada — La réorganisation de l'entreprise avait séparé les activités de la téléphonie fixe et celles de la téléphonie mobile, mais le syndicat voulait une déclaration d'employeur unique — Le point principal était celui de savoir si le Conseil canadien des relations industrielles pouvait, sans consulter les employés de la société acquise, les ajouter à l'unité de négociation à laquelle appartenaient les employés de la société qui avait pris le contrôle de l'autre.

This was an application for judicial review of decisions of the Canada Industrial Relations Board. The question for determination was: when company A takes over company B, can the Board lawfully include the employees of company B in the bargaining unit to which the employees of A belong, without determining whether the company B employees wish inclusion in this or any other bargaining unit?

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de deux décisions du Conseil canadien des relations industrielles. Le point à décider était le suivant: lorsque la société A prend le contrôle de la société B, le Conseil peut-il licitement inclure les employés de la société B dans l'unité de négociation à laquelle appartiennent les employés de la société A, sans d'abord s'assurer de la volonté des employés de la société B de faire partie de cette unité de négociation ou même d'une autre unité de négociation?

TELUS asserted that when it took over Clearnet and two companies within QuébecTel Group, the Board swept 2,000 former employees of those companies into the bargaining unit covering the existing TELUS employees. It was argued that in failing to ascertain the wishes of the new employees, the Board violated the primacy of employee choice as to union representation, a principle enshrined in the *Canada Labour Code*. Respondent, Telecommunications Workers Union (TWU), which represented 10,000 TELUS employees in B.C. and Alberta prior to the acquisitions, defended the Board's

TELUS disait que, après l'absorption par TELUS de Clearnet et de deux sociétés comprises dans le groupe QuébecTel, le Conseil avait englobé quelque 2 000 anciens employés de ces sociétés dans l'unité de négociation regroupant les employés existants de TELUS. Selon TELUS, puisque le Conseil avait négligé au préalable de s'assurer de la volonté des nouveaux employés, il avait contrevenu au principe de la primauté du choix des employés dans les décisions se rapportant à la représentation syndicale, un principe inscrit dans le *Code canadien du travail*. Le

decision as not patently unreasonable. The Union further argued that, since the new workers represented but a small minority of the enlarged bargaining unit, the Board did not have to order a vote by all members to confirm that the Union maintained majority support.

The interests of some 100 former QuébecTel employees had been represented before the Board by their Union, CUPE, which opposed their inclusion in the TWU bargaining unit but reached an agreement with TWU and elected not to join in this judicial review application. CUPE's non-participation could weaken the claim that TELUS represents the interests of the former QuébecTel employees. Indeed, TELUS' concerns were directed primarily at the former Clearnet employees. It could be questioned whether TELUS had standing to rely on the constitutional rights of the former Clearnet employees to resist their inclusion in the bargaining unit.

In 2000 TELUS assumed control over Clearnet in a \$6.6 billion deal. It was the largest acquisition in the history of the Canadian telecommunications industry and it saw a regional operator become overnight a major player on the national stage. On the labour relations front, TELUS had previously merged with BC Telecom and workers for the merged company were represented by four different unions and were covered by five collective agreements. In an attempt to rationalize its labour relations, in 1999 TELUS applied to the Board under Code, section 18.1 for a redefinition of the bargaining units. The parties reached an agreement which was ratified by the Board which then ordered a vote to determine which union the employees wished to represent them; TWU won. It was accordingly certified as sole bargaining agent for TELUS employees. The parties failed to resolve the geographical scope of the bargaining unit. Following the Clearnet acquisition, the Board reconvened, conducting hearings to determine whether the single bargaining unit ought extend beyond Alberta and B.C. In its 2001 decision—which had an important bearing on the 2004 decision here under review—the Board took into account TELUS' ongoing expansion and concluded that its failure to incorporate that expansion into the single bargaining unit would result in a multiplicity of certification applications, something that was in the interests of neither party and would run counter to the Board's responsibilities under the Code. It apparently was of the view that restricting the single bargaining unit to Alberta and B.C. would not promote peaceful and harmonious

défendeur, le Syndicat des travailleurs en télécommunications (le STT), qui représentait 10 000 employés de TELUS en C.-B. et en Alberta avant les acquisitions, s'est porté à la défense de la décision du Conseil, décision qui pour lui n'était pas manifestement déraisonnable. Le syndicat faisait aussi valoir que, puisque les nouveaux employés ne formaient qu'une petite minorité de l'unité de négociation élargie, il n'était pas nécessaire pour le Conseil d'ordonner un vote de tous les membres pour s'assurer que le syndicat avait encore le soutien de la majorité.

Les intérêts de quelque 100 anciens employés de QuébecTel avaient été représentés devant le Conseil par leur syndicat, le SCFP, qui s'était opposé à leur inclusion dans l'unité de négociation du STT, mais qui était arrivé à un accord avec le STT et avait décidé de ne pas se joindre à la demande de contrôle judiciaire. L'absence du SCFP dans cette demande risquait d'affaiblir la prétention de TELUS à représenter les intérêts des anciens employés de QuébecTel. On pouvait même affirmer que les inquiétudes de TELUS portaient principalement sur la position des anciens employés de Clearnet. Il était permis de se demander si TELUS avait l'intérêt requis pour invoquer les droits constitutionnels des anciens employés de Clearnet afin de s'opposer à leur inclusion dans l'unité de négociation.

En 2000, TELUS prenait le contrôle de Clearnet à la suite d'une entente d'une valeur de 6,6 milliards de dollars. Ce fut la plus importante acquisition de l'histoire de l'industrie des télécommunications au Canada, et une entreprise d'envergure régionale devenait du jour au lendemain un intervenant de taille sur la scène nationale. Au chapitre des relations de travail, TELUS avait auparavant fusionné avec BC Telecom, et les employés de la société issue de la fusion étaient représentés par quatre syndicats et régis par cinq conventions collectives. Afin de rationaliser ses relations de travail, TELUS avait demandé au Conseil, en 1999, en application de l'article 18.1 du Code, de redéfinir les unités de négociation. Les parties sont parvenues à une entente, qui a été ratifiée par le Conseil, lequel a alors ordonné la tenue d'un vote par lequel les employés éliraient le syndicat qui les représenterait. Le STT l'a emporté. Il a donc été accrédité comme unique agent de négociation pour les employés de TELUS. Les parties n'ont pu s'entendre sur la portée géographique de l'unité de négociation. Après l'acquisition de Clearnet, le Conseil a repris ses audiences, dont l'objet était de savoir si l'unité de négociation unique devait s'étendre au-delà de l'Alberta et de la C.-B. Dans sa décision de 2001—qui avait un rapport étroit avec la décision de 2004 ici contestée—le Conseil avait tenu compte de l'expansion en cours des activités de TELUS et il avait conclu que, s'il ne tenait pas compte de cette réalité en définissant l'unité de négociation unique, il en résulterait une multiplicité de demandes d'accréditation, avec le résultat qu'aucune des parties n'y trouverait son compte et que le

bargaining. But, it qualified the conclusion that in TELUS' eastward march, additional workers should be included in the single bargaining unit, by its statement that acquisitions, "as opposed to business expansions, are a different matter and are to be treated as such. How and whether they become folded into the bargaining unit will depend upon their integration into the corporate operations Until such time as the Board orders otherwise, such acquisitions are not automatically included in the single bargaining unit" TELUS had applied for judicial review of the decision but the application was denied.

Following its 2000 acquisitions, TELUS underwent a corporate reorganization whereby TELUS separated its wireless and landline businesses. The wireless component was now styled TELUS Mobility; Alberta and B.C. landline employees worked for TELUS Communications Inc. (TCI). Even so, the previous collective bargaining arrangements remained in place while the former Clearnet workers were still non-unionized. In 2001, TWU wishing to represent all TELUS' wireless employees, sought a declaration that TELUS Mobility and TCI were a single employer and that the new employees be included in a single bargaining unit.

While the parties agreed that a proper appreciation of the 2001 decision was essential to the resolution of the issues dealt with in the Board's 2004 decision, they could not agree on what the earlier decision actually decided. In its 2004 decision, the Board concluded that the fact that TELUS now has a large number of non-unionized mobility employees was no reason to depart from the single bargaining unit and a party wanting to change the existing situation had to discharge the onus of establishing that a review was necessary.

Under Code, section 35 the Board may declare related businesses to be a "single employer" if operated by two or more employers having common control or direction. That was the situation here. The Board next considered whether granting the declaration would serve a labour relations purpose and concluded that it would minimize adverse effects from corporate reorganizations on existing bargaining rights. The

Conseil aurait manqué à ses obligations selon le Code. Le Conseil était semble-t-il d'avis que le fait de restreindre l'unité de négociation unique à l'Alberta et à la C.-B. n'encouragerait pas une négociation paisible et harmonieuse. Partant, de conclure le Conseil, puisque les activités de TELUS se développaient vers l'Est, les employés additionnels devraient être inclus dans l'unité de négociation unique. Mais le Conseil a nuancé cette conclusion en affirmant que «d'acquisition d'entreprises et l'expansion d'une entreprise sont deux choses différentes qui doivent donc être traitées de manière différente. Pour répondre à la question de savoir comment les acquisitions seront intégrées dans l'unité de négociation, le cas échéant, il sera nécessaire de déterminer leur degré d'intégration aux activités de l'entreprise [. . .] Tant que le Conseil ne rendra pas une ordonnance contraire, ces acquisitions ne seront pas comprises d'office dans la description de l'unité de négociation unique [. . .]» TELUS avait présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision, mais la demande avait été rejetée.

Après ses acquisitions de 2000, TELUS s'était lancée dans une réorganisation qui avait conduit à la séparation de ses activités de téléphonie mobile et de ses activités de téléphonie fixe. Le segment de la téléphonie mobile était désormais appelé TELUS Mobilité; les employés de TELUS affectés à la téléphonie fixe en Alberta et en Colombie-Britannique travaillaient pour TELUS Communications Inc. (TCI). Cependant, s'agissant de la négociation collective, les relations antérieures n'étaient pas modifiées, tandis que les anciens employés de Clearnet demeuraient non syndiqués. En 2001, le STT, qui souhaitait représenter tous les employés de TELUS affectés à la téléphonie mobile, demandait que TELUS Mobilité et TCI soient déclarés un seul employeur et que les nouveaux employés soient inclus dans une unité de négociation unique.

Les parties reconnaissaient qu'une bonne compréhension de la décision de 2001 était essentielle pour la solution des questions traitées dans la décision de 2004 du Conseil, mais elles ne pouvaient s'entendre sur la nature de la décision de 2001. Dans sa décision de 2004, le Conseil a conclu que, si TELUS disposait maintenant d'un grand nombre d'employés non syndiqués affectés à la téléphonie mobile, cela ne constituait pas une raison pour le Conseil de s'écarter de l'unité de négociation unique établie. Selon lui, c'était à la partie souhaitant modifier cette situation qu'il incombait de prouver la nécessité d'une révision.

Selon l'article 35 du Code, le Conseil peut déclarer que des entreprises associées constituent «un employeur unique» si elles sont exploitées par plusieurs employeurs assurant ensemble le contrôle ou la direction de telles entreprises. C'était le cas ici. Le Conseil s'est alors demandé si le fait d'accorder la déclaration demandée servirait un objet intéressant les relations industrielles et il a conclu qu'une telle

Board decided that it would be premature to reconfigure the bargaining unit before the arrangements approved of by the 2001 decision had been given time to work. The Board determined that the new employees were performing the same work as the wireless employees covered by the original certification and found a vote unnecessary. Their inclusion did not constitute a radical change to the unit envisaged by the original certification.

The Board also considered the argument that, as a western-based English speaking union, TWU was not fit to represent former Clearnet employees from Ontario or French-speaking former QuébecTel employees. If a trade union has been chosen by a majority of employees to represent them, its "fitness" was not relevant upon a single employer application or bargaining unit reviews.

The Board rejected the argument that it would breach the new employees' Charter, paragraph 2(d) right to freedom of association if it included the new employees in the existing single bargaining units.

Held, the application should be dismissed.

Considering the Code, section 22 privative clause, it was common ground that the Board decision could be reviewed only under *Federal Courts Act*, paragraph 18.1(4)(a) and set aside if in excess of jurisdiction. Labour boards are senior administrative tribunals, considered to enjoy broad mandates and to possess labour relations expertise. Courts should afford them a high degree of deference. That being so, there is no necessity to conduct a full pragmatic, functional analysis each time a labour board decision is subjected to judicial review. Labour board decisions based on an interpretation of their constitutive legislation are normally reviewable only for patent unreasonableness, even if the statutory provision also has a more general legal meaning.

The principal question of statutory interpretation was whether the Board was impliedly required by the Code to ascertain and to take into account the wishes of the former Clearnet and QuébecTel employees. The second was whether it had to consider TWU's fitness to represent the new

déclaration permettrait de minimiser les effets néfastes de réorganisations d'entreprises sur les droits de négociation existants. Le Conseil a estimé qu'il serait prématuré de reconfigurer l'unité de négociation avant que les arrangements approuvés dans la décision de 2001 aient eu le temps de fonctionner. Il a considéré que les nouveaux employés effectuaient le même travail que les employés de la téléphonie mobile déjà englobés dans l'accréditation initiale et que la tenue d'un vote serait inutile. Leur inclusion ne constituait pas un changement radical de l'unité envisagée par l'accréditation initiale.

Le Conseil a aussi étudié l'argument selon lequel le STT, un syndicat anglophone basé dans l'Ouest, n'était pas apte à représenter les anciens employés de Clearnet qui travaillaient en Ontario, ni les anciens employés francophones de QuébecTel. Si un syndicat a été choisi par la majorité des employés pour qu'il les représente, son «aptitude» n'intéressait ni les demandes de déclarations d'employeur unique ni les révisions de la structure d'unités de négociation.

Le Conseil a rejeté l'argument selon lequel il y aurait violation du droit des nouveaux employés à la liberté d'association qui est garantie par l'alinéa 2d) de la Charte s'il incluait les nouveaux employés dans les unités de négociation unique existantes.

Arrêt: la demande doit être rejetée.

Compte tenu de la clause privative qui figure dans l'article 22 du Code, il a été admis que la décision du Conseil ne pouvait être réformée qu'en application de l'alinéa 18.1(4)a) de la *Loi sur les Cours fédérales* et ne pouvait être annulée que si elle outrepassait la compétence du Conseil. Les conseils de relations industrielles comptent parmi les plus élevés de nos tribunaux administratifs et ils sont vus comme dépositaires d'un large mandat et d'une spécialisation correspondante en matière de relations de travail. Leurs décisions appellent de la part des cours de justice un niveau élevé de retenue. Il est donc inutile de mener une analyse pragmatique et fonctionnelle complète chaque fois que la décision d'un conseil de relations industrielles est l'objet d'une procédure de contrôle judiciaire. Les décisions des conseils de relations industrielles qui sont fondées sur une interprétation de leurs lois constitutives ne sont en principe réformables que selon la norme de la décision manifestement déraisonnable, quand bien même la disposition législative en cause renfermerait également une signification juridique plus générale.

La principale question d'interprétation législative était celle de savoir si le Conseil était implicitement tenu par le Code de s'assurer et de tenir compte de la volonté des anciens employés de Clearnet et de QuébecTel. La deuxième question était celle de savoir s'il devait tenir compte de l'aptitude du STT à

employees. The purposes of sections 18.1 and 35 serve to promote the general purposes of the Code and call for the balancing of interests and labour relations sensitivity to which the Board's expertise is highly relevant.

Corporate mergers and takeovers are not uncommon, but they may have unwelcome consequences for workers such as job loss or relocation. Here, it meant a change from individual contracts of employment to having to belong to a union. And, while the Code is concerned with workers' choices to belong or not belong to a union, the individual's choice can be overridden by the wishes of the majority. The Board had considered the new employees' wishes as relevant to the single employer declaration and its review of the bargaining unit, but only to the extent that their inclusion could cast into doubt whether TWU had the support of a majority of the expanded unit's membership.

Before the Board, applicants made the point that a single employer declaration would enhance TWU's bargaining rights without it having to organize the new employees and obtain their support and thus go beyond merely protecting existing rights. This argument was rejected on two grounds: (1) inclusion of the new employees did not enlarge upon the rights granted the Union by the 2001 decision; (2) the purposes of a declaration under section 35 were broad enough to include, not only protection of existing bargaining rights from a threat of erosion, but also the avoidance of conflicts among employee groups.

Turning to the bargaining unit review, applicants' principal argument was that the new employees' inclusion altered the unit's nature as described in the bargaining certificate. Board case law was said to dictate that, in such circumstances, the new employees' wishes had to be taken into account in determining whether bargaining unit re-configuration was appropriate. A leading Board decision on this issue was *Teleglobe Canada (Re)*, in which the Board stated that failing to include a large number of additional employees in an existing bargaining unit could undermine bargaining rights by allowing the employer to favour the non-unionized employees, diminishing the effectiveness of a union strike threat. *Teleglobe* stood for the proposition that the wishes of the new workers was irrelevant if their addition did not alter the bargaining unit's "basic character and intended scope".

représenter les nouveaux employés. Les objets des articles 18.1 et 35 servent à promouvoir les objets généraux du Code, et ils requièrent une mise en équilibre des intérêts et une sensibilité aux relations industrielles, deux choses qui intéressent éminemment la spécialisation du Conseil.

Les fusions et acquisitions d'entreprises ne sont pas des phénomènes rares, mais elles peuvent avoir des conséquences fâcheuses pour les travailleurs, notamment pertes d'emplois ou relocalisations. Ici, cela signifiait le passage d'un régime de contrats individuels de travail à l'obligation d'appartenir à un syndicat. Et, même si le Code attache de l'importance au choix des travailleurs d'appartenir ou de ne pas appartenir à un syndicat, la volonté d'un employé donné peut être annulée par la volonté contraire de la majorité. Pour le Conseil, la volonté des nouveaux employés avait rapport avec la déclaration d'employeur unique et avec sa révision de la structure de l'unité de négociation, mais uniquement dans la mesure où leur inclusion pouvait jeter le doute sur le soutien manifesté pour le STT par la majorité des membres de l'unité élargie.

Devant le Conseil, les demanderesse avaient fait valoir qu'une déclaration d'employeur unique renforçait les droits de négociation du STT sans que le syndicat soit tenu d'organiser les nouveaux employés et d'obtenir leur appui. Ainsi, disaient-elles, l'effet de la déclaration dépassait la simple protection de droits existants. Cet argument a été rejeté, pour deux raisons: 1) l'inclusion des nouveaux employés ne renforçait pas les droits conférés au syndicat par la décision de 2001; 2) les objets que vise une déclaration au sens de l'article 35 étaient assez larges pour englober non seulement la protection de droits de négociation existants contre une menace d'érosion, mais également l'évitement de conflits entre groupes d'employés.

S'agissant de l'examen de la structure de l'unité de négociation, l'argument principal des demanderesse était que l'inclusion des nouveaux employés modifiait la nature de l'unité telle qu'elle était décrite dans le certificat de négociation. La jurisprudence du Conseil, selon elles, obligeait le Conseil, dans ces conditions, à tenir compte de la volonté des nouveaux employés avant de dire si une reconfiguration de l'unité de négociation s'imposait. Le principal précédent sur ce point était la décision *Téleglobe Canada (Re)*. Dans cette affaire, le Conseil avait dit que la non-inclusion d'un grand nombre d'employés additionnels dans une unité de négociation existante pouvait miner les droits de négociation en permettant à l'employeur de favoriser les employés non accrédités, et finalement en réduisant l'efficacité d'une menace de grève de la part du syndicat. L'espèce *Téleglobe* permettait d'affirmer que la volonté des nouveaux employés était hors de propos si leur ajout ne modifiait pas «le caractère fondamental et la portée intentionnelle» de l'unité de négociation.

The third issue was whether the 2004 decision was made in excess of jurisdiction as based upon a patently unreasonable interpretation of the 2001 decision. Board could not be said to have interpreted its earlier decision unreasonably in concluding that it had established the criteria to be applied in the future for determining whether any “acquired” employee groups should become members of the bargaining unit. Nor did the Board err by placing on the new employees the burden of proving why they ought to be excluded. The 2004 decision did not turn on burden of proof: the facts were not in dispute. The Board was simply not prepared to revisit its earlier decision, that there was a community of interest between TELUS’ landline and wireless employees.

Another argument advanced by applicants was that the Board had not acted in accordance with the direction, stated in the 2001 decision, to apply the “normal criteria” in deciding whether to add “acquired” employees to the bargaining unit. But, factors such as similarity of work performed, workforce intermingling and the geographically unlimited nature of the bargaining unit constituted a rational basis for the Board’s conclusion that there was a community of interest between the new employees and the wireless employees already in the bargaining unit. As for employee wishes, since the new workers amounted to only about 20% of the enlarged bargaining unit, their wishes could not erode majority support for representation by TWU. There was accordingly no need to hold a vote to ascertain the new employees’ wishes. Nor did the Board err in concluding that remedial purposes would be served by granting the declaration: protection of bargaining rights from erosion and promotion of sound labour relations. The 2004 decision was not based on a patently unreasonable interpretation of the earlier one.

As to TWU’s fitness to represent the former QuébecTel workers, the issue was moot, their former union, CUPE, having arrived at an agreement with TWU and not having participated in this judicial review application. Given the importance of language rights in the Canadian labour relations context, the Court should not exercise its discretion to determine the “fitness” issue when moot and the Court having heard the arguments of only the employer and the English-speaking union. So far as the former Clearnet workers were concerned, the “fitness” of the bargaining agent to represent “added” employees is nowhere mentioned in the case law as among the “normal criteria” in the Board’s exercise of its section 18.1

Le troisième point était celui de savoir si la décision de 2004 était le résultat d’un excès de pouvoir parce qu’elle était fondée sur une interprétation manifestement déraisonnable de la décision de 2001. On ne pouvait pas dire que le Conseil avait interprété déraisonnablement sa décision antérieure en la considérant comme une décision qui établissait les critères à appliquer dans l’avenir pour savoir si des groupes donnés d’employés «acquis» devraient devenir membres de l’unité de négociation. Le Conseil n’a pas non plus commis d’erreur en faisant reposer sur les épaules des nouveaux employés la charge de démontrer pourquoi ils devraient être exclus. La décision de 2004 ne dépendait pas de la charge de la preuve: les faits n’étaient pas contestés. Le Conseil n’était tout simplement pas disposé à revisiter sa décision antérieure, selon laquelle il y avait communauté d’intérêts entre les employés de TELUS affectés à la téléphonie fixe et ceux affectés à la téléphonie mobile.

Un autre argument avancé par les demandresses était que le Conseil n’avait pas agi d’une manière conforme à la directive contenue dans la décision de 2001, directive selon laquelle les «critères habituels» devaient être appliqués avant que des employés «acquis» soient ajoutés à l’unité de négociation. Mais des facteurs tels que la similitude des tâches accomplies, l’étroitesse des rapports entre les employés et la nature géographiquement illimitée de l’unité de négociation constituaient de bonnes raisons pour le Conseil de dire qu’il y avait une communauté d’intérêts entre les nouveaux employés et les employés de la téléphonie mobile qui étaient déjà compris dans l’unité de négociation. Quant à la volonté des employés, puisque les nouveaux employés ne représentaient qu’environ 20 p. 100 de l’unité de négociation élargie, leur volonté ne pouvait pas éroder le soutien de la majorité de l’unité à une représentation par le STT. Il était donc inutile d’organiser un vote pour voir ce qu’était la volonté des nouveaux employés. Le Conseil n’a pas non plus commis d’erreur lorsqu’il a dit que l’octroi de la déclaration servirait des fins réparatrices: protection des droits de négociation contre l’érosion et promotion de relations industrielles saines. La décision de 2004 n’était pas fondée sur une interprétation manifestement déraisonnable de la décision antérieure.

Quant à l’aptitude du STT à représenter les anciens employés de QuébecTel, la question était théorique, puisque leur ancien syndicat, le SCFP, était arrivé à une entente avec le STT et qu’il ne s’était pas joint à la demande de contrôle judiciaire. Vu l’importance des droits linguistiques dans le contexte canadien des relations de travail, la Cour ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire de trancher la question de l’«aptitude» quand elle est théorique et que la Cour n’a entendu que les arguments avancés au nom de l’employeur et du syndicat anglophone. S’agissant des anciens employés de Clearnet, l’«aptitude» de l’agent négociateur à représenter des employés «ajoutés» n’est nulle part mentionnée dans la

discretion. It was not patently unreasonable for the Board to conclude that it was for a majority of the expanded unit's membership, not for the Board, to decide whether TWU was fit to represent the bargaining unit.

Finally, the applicants' argument based on freedom of association, a right protected by Charter, paragraph 2(d) was rejected. The *Advance Cutting & Coring* case, upon which they relied, could easily be distinguished on its facts. In the instant case, the new employees are not, under the Rand formula, compelled to join the TWU; in *Advance Cutting & Coring*, the workers were forced by statute to join one of the designated unions. Mere inclusion in a bargaining unit and compulsory dues payment do not engage Charter, paragraph 2(d), even though unit members who choose not to join the union exclude themselves from having any say in how they are represented.

jurisprudence comme l'un des «critères habituels» dont le Conseil doit tenir compte lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire selon l'article 18.1. Il n'était pas manifestement déraisonnable pour le Conseil de dire que la capacité du STT de représenter l'unité de négociation était une question que devait décider non pas le Conseil, mais la majorité des membres de l'unité élargie.

Finalement, l'argument des demanderesse fondé sur la liberté d'association, laquelle est garantie par l'alinéa 2d) de la Charte, a été rejeté. Les circonstances de l'affaire *Advance Cutting & Coring*, un précédent qu'elles avaient invoqué, se distinguaient aisément des circonstances de la présente affaire. Ici, les nouveaux employés ne sont pas, en raison de la formule Rand, tenus de se joindre au STT; dans l'espèce *Advance Cutting & Coring*, les employés étaient légalement tenus d'appartenir à l'un des syndicats désignés. La simple inclusion dans une unité de négociation et le paiement obligatoire de cotisations ne déclenche pas l'application de l'alinéa 2d) de la Charte, même si les membres de l'unité de négociation qui décident de ne pas appartenir au syndicat se privent par le fait même de toute intervention dans la manière dont il les représente.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, Preamble, ss. 8 (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 162), 18, 18.1 (as enacted by S.C. 1998, c. 26, s. 7), 22 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 56; 1998, c. 26, s. 9; 2002, c. 8, s. 182(1)(e)), 35 (as am. by S.C. 1998, c. 26, s. 17), 37.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(b), (d).

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(4) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Ivanhoe Inc. v. UFCW, Local 500, [2001] 2 S.C.R. 565; (2001), 201 D.L.R. (4th) 577; 35 Admin. L.R. (3d) 149; 272 N.R. 201; 2001 SCC 47; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 18; *Air Canada (Re)*, [2000] CIRB No. 78; [2000] C.I.R.B.D. No. 32 (QL).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2b), d).

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, préambule, art. 8, 18, 18.1 (édicte par L.C. 1998, ch. 26, art. 7), 22 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 56; 1998, ch. 26, art. 9; 2002, ch. 8, art. 182(1)e)), 35 (mod. par L.C. 1998, ch. 26, art. 17), 37.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(4) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Ivanhoe Inc. c. TUAC, section locale 500, [2001] 2 R.C.S. 565; (2001), 201 D.L.R. (4th) 577; 35 Admin. L.R. (3d) 149; 272 N.R. 201; 2001 CSC 47; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 CSC 18; *Air Canada (Re)*, [2000] CCRI n° 78; [2000] D.C.C.R.I. n° 32 (QL).

DISTINGUISHED:

R. v. Advance Cutting & Coring Ltd., [2001] 3 S.C.R. 209; (2001), 205 D.L.R. (4th) 385; 87 C.R.R. (2d) 189; 276 N.R. 1; 2001 SCC 70; *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) (Re)*, [1999] CIRB No. 42.

CONSIDERED:

TELUS Advanced Communications et al., [2001] CIRB No. 108; [2001] C.I.R.B.D. No. 5 (QL); *Téleglobe Canada (Re)* (1979), 32 di 270, 80 CLLC 16,025; [1979] 3 C.L.R.B.R. 86 (C.L.R.B.); *British Columbia Telephone Company* (1978), 28 di 909; 78 CLLC 16,46; [1978] 2 C.L.R.B.R. 387 (C.L.R.B.); *AirBC Limited* (1990), 81 di 1; 90 CLLC 16,035 (C.L.R.B.); *BCT.Telus et al.* (2000), 69 C.L.R.B.R. (2d) 184; [2000] CIRB No. 73.

REFERRED TO:

Telus Advanced Communications, a division of Telus Communications Inc. v. Telecommunications Workers Union (2002), 293 N.R. 364; 2002 FCA 310; *Certen Inc. (Re)*, [2003] CIRB No. 233; [2003] C.I.R.B.D. No. 26 (QL); *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; (1991), 3 O.R. (3d) 511; 81 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 14,029; 4 C.R.R. (2d) 193; 126 N.R. 161; 48 O.A.C. 241; *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 722; (1976), 67 D.L.R. (3d) 421; 76 CLLC 14,024; 9 N.R. 181; *General Aviation Services Ltd.* (1979), 34 di 791; [1979] 2 C.L.R.B.R. 98 (C.L.R.B.); *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] O.L.R.D. No. 514 (O.L.R.B.) (QL).

APPLICATION for judicial review of Canada Industrial Relations Board decisions (*TELUS Corp. (Re)*, [2004] CIRB No. 278; [2004] C.I.R.B.D. No. 19 (QL)) raising the question as to whether, in case of a corporate takeover, the Board can include the acquired employees in the bargaining unit to which the workers for the acquiring company belong, without having to ascertain the wishes of the acquired employees. Application dismissed.

APPEARANCES:

Roy C. Fillion, Q.C. and *Sharon L. Chilcott* for applicants.
David Stratas, Brian W. Burkett, and *Brad Allen Elberg* for respondent TELUS Communications Inc.

DÉCISIONS DISTINCTES:

R. c. Advance Cutting & Coring Ltd., [2001] 3 R.C.S. 209; (2001), 205 D.L.R. (4th) 385; 87 C.R.R. (2d) 189; 276 N.R. 1; 2001 CSC 70; *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) (Re)*, [1999] CCRI n° 42.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

TELUS Advanced Communications et autres, [2001] CCRI n°108; [2001] D.C.C.R.I. n° 5 (QL); *Téleglobe Canada (Re)* (1979), 32 di 270; 80 CLLC 16,025; [1979] 3 C.L.R.B.R. 86 B6 (C.C.R.T.); *British Columbia Telephone Company* (1978), 28 di 909; 78 CLLC 16,146; [1978] 2 C.L.R.B.R. 387 (C.C.R.T.); *AirBC Limited* (1990), 81 di 1; 90 CLLC 16, 035 (C.C.R.T.); *BCT.Telus et autres* (2000), 69 C.L.R.B.R. (2d) 184; [2000] CCRI n° 73.

DÉCISIONS CITÉES:

Telus Advanced Communications, division de Telus Communications Inc. c. Syndicat des travailleurs en télécommunications (2002), 293 N.R. 364; 2002 CAF 310; *Certen Inc. (Re)*, [2003] CCRI n° 233; [2003] D.C.C.R.I. n° 26 (QL); *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; (1991), 3 O.R. (3d) 511; 81 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 14,029; 4 C.R.R. (2d) 193; 126 N.R. 161; 48 O.A.C. 241; *Conseil canadien des relations de travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722; (1976), 67 D.L.R. (3d) 421; 76 CLLC 14,024; 9 N.R. 181; *General Aviation Services Ltd.* (1979), 34 di 791; [1979] 2 C.L.R.B.R. 98 (C.C.R.T.); *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] O.L.R.D. n° 514 (C.R.T.O.) (QL).

DEMANDE de contrôle judiciaire de décisions du Conseil canadien des relations industrielles (*TELUS Corp. (Re)*, [2004] CCRI n° 278; [2004] D.C.C.R.I. n° 19 (QL)), qui soulevait le point de savoir si, lorsqu'une société prend le contrôle d'une autre, le Conseil peut inclure les employés de la société acquise dans l'unité de négociation à laquelle appartient les employés de la société acquéreuse, sans d'abord s'assurer de la volonté des employés de la société acquise. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

Roy C. Fillion, c.r. et *Sharon L. Chilcott* pour les demandereses.
David Stratas, Brian W. Burkett et *Brad Allen Elberg* pour la défenderesse, TELUS Communications Inc.

M. D. Shortt, Q.C. and Patty Dumaresq for respondent Telecommunications Workers Union.

M. D. Shortt, c.r. et Patty Dumaresq pour le défendeur Syndicat des travailleurs en télécommunications.

SOLICITORS OF RECORD:

Filion Wakely Thorup Angeletti LLP, Toronto, for applicants.
Heenan Blaikie LLP, Toronto, for respondent TELUS Communications Inc.
Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver, for respondent Telecommunications Workers Union.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Filion Wakely Thorup Angeletti LLP, Toronto, pour les demandereses.
Heenan Blaikie LLP, Toronto, pour la défenderesse TELUS Communications Inc.
Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver, pour le défendeur Syndicat des travailleurs en télécommunications.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

EVANS J.A.:

LE JUGE ÉVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

A. INTRODUCTION

[1] This is an application for judicial review of two decisions of the Canada Industrial Relations Board. It raises an important question which, despite the complexity of the facts and the number of issues raised, can be stated quite simply.

[1] Les demandereses sollicitent le contrôle judiciaire de deux décisions du Conseil canadien des relations industrielles. Leur demande soulève une question importante qui, malgré la complexité des faits et le nombre de points soulevés, peut être énoncée très simplement.

[2] When company A takes over company B, can the Board lawfully include the employees of company B in the bargaining unit to which the employees of company A belong, without first ascertaining, and taking into account, whether the employees of company B wish to be included in this or any other bargaining unit?

[2] Lorsque la société A prend le contrôle de la société B, le Conseil peut-il licitement inclure les employés de la société B dans l'unité de négociation à laquelle appartiennent les employés de la société A, sans d'abord s'assurer et tenir compte de la volonté des employés de la société B de faire partie de cette unité de négociation ou même d'une autre unité de négociation?

[3] The applicants (TELUS) say that, following the takeover by TELUS of Clearnet Communications Inc. (Clearnet), and of two companies within QuébecTel Group Inc. (QuébecTel), the Board swept some 2,000 former employees of these companies (the new employees) into the bargaining unit covering existing TELUS employees. The applicants submit that, since the Board did not first ascertain and take into account the wishes of the new employees, its decisions violate the primacy of employee choice in decisions relating to union representation, a fundamental principle of labour relations enshrined in the *Canada Labour Code*, R.S.C.,

[3] Les demandereses (ci-après TELUS) disent que, après l'absorption par TELUS de Clearnet Communications Inc. (Clearnet) et de deux sociétés comprises dans le groupe QuébecTel Inc. (QuébecTel), le Conseil a englobé quelque 2 000 anciens employés de ces sociétés (les nouveaux employés) dans l'unité de négociation regroupant les employés existants de TELUS. Selon les demandereses, puisque le Conseil a négligé au préalable de s'assurer et de tenir compte de la volonté des nouveaux employés, ses décisions contreviennent au principe de la primauté du choix des employés dans les décisions se rapportant à la

1985, c. L-2, an international convention to which Canada is a signatory, and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

[4] The respondent to the application is the Telecommunications Workers Union (TWU), which represented 10,000 TELUS employees in British Columbia and Alberta immediately before the acquisitions. It says that, when the full range of labour relations considerations are taken into account, the inclusion of the new employees in the bargaining unit is not patently unreasonable. Moreover, since their inclusion does not involve a radical change to the bargaining unit or certification, the Board's decision is consistent with established Board jurisprudence. And, because the new employees comprise a small minority of the enlarged bargaining unit, it was not necessary for the Board to order a vote of all the members to ensure that the TWU maintained majority support. Finally, the inclusion of the new employees in the unit and their representation by the TWU, even if against their wishes, does not violate their Charter rights.

[5] In these reasons, I refer to the applicants collectively, as "TELUS". However, one of the applicants, Rosella Tanja Liberati, is an employee in TELUS' wireless business who started her employment after the Board's hearing had ended, but before it rendered its decision. She is not represented by a union and does not wish to be. None of the former Clearnet employees appeared or was represented at the Board hearings to oppose their inclusion in the bargaining unit.

[6] The interests of the approximately 100 former employees of QuébecTel were represented before the Board by their union, CUPE [Canadian Union of Public Employees], which opposed their inclusion in the TWU

représentation syndicale, un principe fondamental des relations industrielles énoncé dans le *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, et elles contreviennent à une convention internationale à laquelle le Canada est partie, ainsi qu'à la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]].

[4] La partie défenderesse qui s'oppose à la demande est le Syndicat des travailleurs en télécommunications (le STT), qui, immédiatement avant les acquisitions, représentait 10 000 employés de TELUS en Colombie-Britannique et en Alberta. Le STT dit que, si la gamme complète des considérations liées aux relations industrielles est prise en compte, l'inclusion des nouveaux employés dans l'unité de négociation n'est pas manifestement déraisonnable. Par ailleurs, puisque leur inclusion n'entraîne pas un changement radical de l'unité de négociation ou de l'accréditation, la décision du Conseil s'accorde avec sa jurisprudence bien établie. Et, puisque les nouveaux employés forment une petite minorité de l'unité de négociation élargie, il n'était pas nécessaire pour le Conseil d'ordonner un vote de tous les membres pour s'assurer que le STT avait encore le soutien de la majorité. Finalement, l'inclusion des nouveaux employés dans l'unité, et leur représentation par le STT, même si elles sont contraires à leur volonté, ne vont pas à l'encontre des droits qui leur sont reconnus par la Charte.

[5] Dans les présents motifs, j'emploierai l'appellation «TELUS» pour désigner collectivement les demanderesse. Cependant, l'une des demanderesse, Rosella Tanja Liberati, est une employée travaillant dans le segment sans fil de TELUS, qui a commencé son emploi après la clôture des audiences du Conseil, mais avant que le Conseil ne rende sa décision. Elle n'est pas représentée par un syndicat et ne souhaite pas l'être. Aucun des anciens employés de Clearnet n'a comparu ni n'était représenté aux audiences du Conseil pour s'opposer à leur inclusion dans l'unité de négociation.

[6] Les intérêts des quelque 100 anciens employés de QuébecTel étaient représentés devant le Conseil par leur syndicat, le SCFP (Syndicat canadien de la fonction publique), qui s'opposait à leur inclusion dans l'unité de

bargaining unit. However, after reaching an agreement with the TWU, CUPE decided not to join this application for judicial review of the Board's decision.

[7] The non-participation of CUPE in this application may weaken the claim of TELUS to represent the interests of the former QuébecTel employees. Indeed, it is fair to say that, for the purpose of this application for judicial review, TELUS' concerns were directed primarily at the position of the former Clearnet employees. However, their absence from the proceeding before the Board may put into question whether TELUS had standing to rely on the constitutional rights of the former Clearnet employees in order to resist their inclusion in the bargaining unit.

[8] Nonetheless, having considered the merits of most of the arguments advanced by TELUS, I would dismiss the application for judicial review.

[9] First, I am not persuaded that the decisions under review should be set aside on the ground that the Board exceeded its jurisdiction by rendering decisions that are patently unreasonable because the Board did not first ascertain and consider the wishes of the new employees and the fitness of the TWU to represent them.

[10] Second, in my view, the inclusion of the new employees in the bargaining unit for which the TWU is the sole bargaining agent does not deprive them of the constitutional right of association guaranteed by paragraph 2(d) of the Charter.

[11] This proceeding is the consolidation of separate applications to review two decisions of the Board. The first, CIRB Letter Decision No. 1088, is a summary of the decision subsequently released by the Board on June 24, 2004, as [2004] CIRB No. 278 [*TELUS Corp. (Re)*]. For all practical purposes, the decision under review is decision 278, which I refer to in these reasons as the 2004 decision, in order to distinguish it from a Board decision in 2001 which looms large in this case.

négociation du STT. Cependant, après être arrivé à un accord avec le STT, le SCFP a décidé de ne pas intervenir dans cette demande de contrôle judiciaire de la décision du Conseil.

[7] L'absence du SCFP dans cette demande risque d'affaiblir la prétention de TELUS à représenter les intérêts des anciens employés de QuébecTel. On peut même affirmer que, aux fins de cette demande de contrôle judiciaire, les inquiétudes de TELUS portaient principalement sur la position des anciens employés de Clearnet. Cependant, leur absence de l'instance introduite devant le Conseil peut conduire à se demander si TELUS avait l'intérêt requis pour invoquer les droits constitutionnels des anciens employés de Clearnet afin de s'opposer à leur inclusion dans l'unité de négociation.

[8] Néanmoins, après examen de la plupart des arguments avancés par TELUS, je rejeterais la demande de contrôle judiciaire.

[9] D'abord, je ne suis pas persuadé que les décisions contestées devraient être annulées au motif que le Conseil aurait outrepassé sa compétence en rendant des décisions qui sont manifestement déraisonnables parce qu'il n'a pas d'abord vérifié et pris en compte la volonté des nouveaux employés et la capacité du STT de les représenter.

[10] Deuxièmement, à mon avis, l'inclusion des nouveaux employés dans l'unité de négociation pour laquelle le STT est l'unique agent de négociation ne les prive pas du droit fondamental d'association qui leur est garanti par l'alinéa 2d) de la Charte.

[11] La présente instance regroupe les demandes de contrôle judiciaire de deux décisions du Conseil. La première, décision-lettre du CCRI, qui porte le numéro 1088, est un sommaire de la décision rendue publique ultérieurement par le Conseil le 24 juin 2004 en tant que [2004] CCRI n° 278 [*TELUS Corp. (Re)*]. À toutes fins utiles, la décision contestée est la décision n° 278, que j'appellerai dans les présents motifs la décision de 2004, afin de la distinguer d'une décision de 2001 du Conseil, qui revêt une grande importance dans la présente affaire.

B. FACTUAL BACKGROUND

[12] The most prominent feature of the factual background from which this application for judicial review emerges is the takeover by TELUS of Clearnet in 2000. Negotiations had begun in July of that year; the \$6.6 billion deal was announced in August, and the acquisition of nearly all Clearnet's shares was completed in October 2000. This was the largest acquisition in the history of the telecommunications industry in Canada and, as a result, a company previously active only in British Columbia and Alberta, largely in landline operations, became overnight a major player on the national stage in wireless, or mobile, telecommunications. The acquisition of Clearnet had been preceded by TELUS' purchase of two landline and wireless subsidiaries of QuébecTel.

[13] In order to provide context to these events, and their labour relations consequences, it is helpful to outline some of the corporate and labour relations history. TELUS had started life as a landline telephone company in Alberta, but with national aspirations. Early in 1999, TELUS merged with BC Telecom Inc.; the merged company was known as BCT.TELUS. Previously, each company had provided regional landline and wireless services through their operating subsidiaries.

[14] Following the merger, the labour relations situation was complex: the employees were represented by four unions, formed five bargaining units and were covered by five collective agreements. In British Columbia, the TWU represented wireless and landline employees in a single bargaining unit; in Alberta, wireless and landline employees were in separate bargaining units and were represented by different bargaining agents. In an attempt to rationalize its labour relations, BCT.TELUS applied to the Board in February 1999 under section 18.1 [as enacted by S.C. 1998, c. 26, s. 7] of the Code for, among other things, a review and redefinition of the bargaining units within BCT.TELUS and its subsidiaries.

B. LES FAITS

[12] L'événement déterminant à l'origine de cette demande de contrôle judiciaire est la prise de contrôle de Clearnet par TELUS en 2000. Les négociations avaient débuté en juillet de cette même année; l'entente, d'une valeur de 6,6 milliards de dollars, fut annoncée en août, et l'acquisition de la quasi-totalité des actions de Clearnet s'est achevée en octobre 2000. Ce fut la plus importante acquisition de l'histoire de l'industrie des télécommunications au Canada, et une entreprise qui n'était auparavant active qu'en Colombie-Britannique et en Alberta, et surtout dans la téléphonie fixe, devenait donc du jour au lendemain un intervenant de taille sur la scène nationale des télécommunications mobiles ou sans fil. L'acquisition de Clearnet avait été précédée de l'achat, par TELUS, de deux filiales de QuébecTel, l'une opérant dans la téléphonie fixe et l'autre dans le sans fil.

[13] Pour bien comprendre ces événements, ainsi que leurs conséquences au chapitre des relations de travail, il est utile de faire un bref historique des entreprises concernées et de leurs relations industrielles. À ses débuts, TELUS était une société de l'Alberta s'occupant de téléphonie fixe, mais entretenant des aspirations nationales. Au début de 1999, TELUS a fusionné avec BC Telecom Inc.; la société issue de la fusion était connue sous le nom de BCT.TELUS. Antérieurement, chaque société avait, par l'entremise de ses filiales d'exploitation, fourni des services régionaux de téléphonie fixe et de téléphonie sans fil.

[14] Après la fusion, le contexte des relations industrielles s'est compliqué: les employés étaient représentés par quatre syndicats, ils formaient cinq unités de négociation et ils étaient régis par cinq conventions collectives. En Colombie-Britannique, le STT représentait dans une seule unité de négociation les employés du sans fil et ceux de la téléphonie fixe; en Alberta, les employés du sans fil et ceux de la téléphonie fixe appartenaient à des unités de négociation distinctes et étaient représentés par différents agents de négociation. Afin de rationaliser ses relations de travail, BCT.TELUS demandait au Conseil en février 1999, en application de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1998, ch. 26, art. 7] du Code, notamment un examen et une

redéfinition des unités de négociation présentes au sein de BCT.TELUS et de ses filiales.

[15] The proceedings before the Board were adjourned to allow the parties to reach an agreement, which they did on most issues. The agreement provided for a single bargaining unit covering the wireless and landline employees in Alberta and British Columbia. The Board issued an order giving effect to the agreement and ordered a vote to determine which union the employees wished to represent them. The TWU was the winner and was duly certified by the Board as the sole bargaining agent for the employees of TELUS, as BCT.TELUS had meanwhile become. The Board reserved jurisdiction to reconsider the description of the unit.

[16] For present purposes, the most important issue that the parties could not resolve by agreement was the geographical scope of the bargaining unit. No doubt this was because both sides were aware that TELUS' business was soon likely to expand, in one form or another. The Board reconvened in September, the month following the announcement of TELUS' acquisition of Clearnet; hearings were held to determine, among other things, whether the newly-agreed upon single bargaining unit extended beyond Alberta and British Columbia. The Board released its decision on February 9, 2001, in [2001] CIRB No. 108 [*TELUS Advanced Communications et al.*], which I refer to in these reasons as the 2001 decision.

[17] The 2001 decision has an important bearing on the 2004 decision under review in this application. In its reasons for the 2001 decision, the Board said (at paragraph 28):

The employer's application was filed at the first available opportunity to ensure that the Board was aware of the state of the employer's ever-changing operations. Given the planned and ongoing expansion of existing operations (e.g. Telus Mobility) east of Alberta, the failure by this Board to incorporate that expansion into the single bargaining unit would lead to a multiplicity of certification and/or review applications. Such is not in the interests of either party and runs counter to the responsibilities placed on the Board by the *Code*.

[15] La procédure introduite devant le Conseil fut ajournée pour permettre aux parties d'arriver à une entente, ce qu'elles ont fait sur la plupart des points. L'entente prévoyait une unité de négociation unique regroupant les employés de la téléphonie fixe et ceux de la téléphonie mobile en Alberta et en Colombie-Britannique. Le Conseil a rendu une ordonnance donnant effet à l'entente et a ordonné la tenue d'un vote par lequel les employés éliraient le syndicat qui les représenterait. Le STT l'a emporté et a été dûment accrédité par le Conseil comme unique agent de négociation pour les employés de TELUS, dénomination que BCT.TELUS avait adoptée entre-temps. Le Conseil s'est réservé de réexaminer la description de l'unité.

[16] Aux fins qui nous intéressent ici, le point le plus important sur lequel les parties n'ont pu s'entendre était la portée géographique de l'unité de négociation. C'était sans aucun doute parce qu'elles savaient que les activités de TELUS allaient bientôt s'élargir, d'une manière ou d'une autre. Le Conseil a repris ses audiences en septembre, le mois suivant l'annonce de l'acquisition de Clearnet par TELUS; l'objet des audiences était de savoir, entre autres, si la nouvelle unité de négociation unique qui avait été convenue s'étendait au-delà de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Le Conseil a rendu sa décision le 9 février 2001. Il s'agit de la décision [2001] CCRI n° 108 [*TELUS Advanced Communications et autres*], que j'appellerais dans les présents motifs la décision de 2001.

[17] La décision de 2001 a un rapport étroit avec la décision de 2004 qui est contestée dans la présente demande. Dans ses motifs à l'appui de la décision de 2001, le Conseil écrivait (au paragraphe 28):

L'employeur s'est empressé de soumettre sa demande pour que le Conseil soit au courant du caractère changeant de ses activités. Compte tenu de l'expansion, projetée et en cours, des activités actuelles (p. ex. Telus Mobilité) à l'est de l'Alberta, le fait pour le Conseil de ne pas tenir compte de cette réalité en définissant l'unité de négociation unique mènerait à une multiplicité de demandes d'accréditation et (ou) de révision. Aucune des parties n'y trouverait son compte, et le Conseil aurait manqué à ses obligations en vertu du *Code*.

[18] “The responsibilities of the Board” would seem to be a reference to the observation by the Board in the previous paragraph that “restricting the single bargaining unit to the geographic regions of the two provinces of Alberta and British Columbia” would not achieve the promotion of the “meaningful, peaceful and harmonious bargaining” which the Code aims to foster.

[19] Hence, the Board concluded, as TELUS’ business expands eastwards, additional employees are to be included in the single bargaining unit. At this point, however, the Board introduced (at paragraph 30) an important qualification. Since it is central to the applicants’ case, I quote it in full:

Acquisitions, as opposed to business expansions, are a different matter and are to be treated as such. How and whether they become folded into the bargaining unit will depend upon their integration into the corporate operations. The more separate they remain, the less appropriate it may be for those operations to be a part of the single bargaining unit. The Board would apply its normal criteria (e.g. community of interest, etc.) in determining whether these employee groups should be included in the new single bargaining unit. The Board was not provided with sufficient evidence to make any determination about recent or planned acquisitions. Until such time as the Board orders otherwise, such acquisitions are not automatically included in the single bargaining unit description adopted and approved by the Board. [Emphasis added.]

[20] TELUS made an application for judicial review to have the 2001 decision set aside, but the application was dismissed: *Telus Advanced Communications, a division of Telus Communications Inc. v. Telecommunications Workers Union* (2002), 293 N.R. 364 (F.C.A.).

[21] Finally, I should outline the corporate reorganizations that took place within the TELUS group of companies after TELUS’ acquisition in 2000 of QuébecTel and Clearnet that have a bearing on the labour relations issues with which this proceeding is concerned.

[18] Les «obligations du Conseil» semblent être une référence à l’observation du Conseil, dans le paragraphe antérieur, selon laquelle «une ordonnance confinant l’unité de négociation unique aux régions géographiques de l’Alberta et de la Colombie-Britannique» n’atteindrait pas l’objectif du Code, c’est-à-dire des «négociations utiles, pacifiques et harmonieuses».

[19] Partant, de conclure le Conseil, puisque les activités de TELUS se développaient vers l’Est, les employés additionnels seraient inclus dans l’unité de négociation unique. À ce stade cependant, le Conseil apportait (au paragraphe 30) une nuance de taille. Puisque cette nuance est au cœur des arguments des demanderesse, je la reproduis ici intégralement:

L’acquisition d’entreprises et l’expansion d’une entreprise sont deux choses différentes qui doivent donc être traitées de manière différente. Pour répondre à la question de savoir comment les acquisitions seront intégrées dans l’unité de négociation, le cas échéant, il sera nécessaire de déterminer leur degré d’intégration aux activités de l’entreprise. Dans la mesure où elles demeureront des activités distinctes, il n’y aura peut-être pas lieu de les inclure dans l’unité de négociation unique. Le Conseil appliquera les critères habituels (p. ex. la communauté d’intérêts) pour déterminer si les groupes d’employés en cause devraient être compris dans la nouvelle unité de négociation unique. Le Conseil ne dispose pas de suffisamment d’éléments de preuve pour se prononcer sur les acquisitions récentes ou projetées. Tant que le Conseil ne rendra pas une ordonnance contraire, ces acquisitions ne seront pas comprises d’office dans la description de l’unité de négociation unique adoptée et approuvée par le Conseil. [Non souligné dans l’original.]

[20] TELUS a présenté une demande de contrôle judiciaire pour faire annuler la décision de 2001, mais la demande a été rejetée: *Telus Advanced Communications, division de Telus Communications Inc. c. Syndicat des travailleurs en télécommunications* (2002), 293 N.R. 364 (C.A.F.).

[21] Finalement, je voudrais exposer à grands traits les réorganisations qui ont eu lieu au sein du groupe d’entreprises TELUS après l’acquisition par TELUS, en 2000, de QuébecTel et de Clearnet et qui ont une incidence sur les aspects liés aux relations industrielles auxquels se rapporte la présente instance.

[22] TELUS divided its wireless business from its landline business. TELUS' entire wireless business, conducted both by the existing operations in Alberta and British Columbia, and by the acquired companies, were placed in a partnership, TELE-MOBILE COMPANY/SOCIÉTÉ TÉLÉ-MOBILE, which carried on business as TELUS Mobility. I use this latter name in these reasons to refer to the employer of TELUS' wireless employees. TELUS' landline employees in Alberta and British Columbia were assigned to TELUS Communications Inc. (TCI).

[23] However, the employees' assignment to new employers did not disturb their previous employment relationships. In particular, the previous collective bargaining relationships of TELUS' former landline and wireless employees in Alberta and British Columbia remained in place, and those who had been represented by the TWU continued to be. Similarly, the former employees of QuébecTel who had been represented by CUPE still were, while the former Clearnet employees continued to be non-unionized.

[24] In March 2001, the TWU applied to review and modify this labour relations structure in light of the corporate changes which had consolidated TELUS' wireless employees as employees of TELUS Mobility, and its landline employees as employees of TCI. The TWU asked to represent all TELUS' wireless employees, including the new employees. For this purpose, the TWU requested a declaration that TELUS Mobility and TCI were a single employer, and that the new employees be included in a single bargaining unit.

[25] The application was opposed by the companies and by CUPE, who argued that TELUS' labour relations structure should remain essentially unchanged. The companies maintained that the real issue before the Board was the effect of the consolidation of TELUS' wireless business into a single national company,

[22] TELUS a séparé ses activités sans fil de ses activités de téléphonie fixe. Toutes les activités sans fil de TELUS, menées à la fois par les entreprises existantes de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, et par les sociétés acquises, ont été confiées à un partenariat, TELE-MOBILE COMPANY/SOCIÉTÉ TÉLÉ-MOBILE, qui exerçait ses activités sous le nom de TELUS Mobilité. J'utilise cette dernière dénomination dans les présents motifs pour désigner l'employeur des employés de TELUS affectés aux activités sans fil. Les employés de TELUS affectés à la téléphonie fixe en Alberta et en Colombie-Britannique ont été cédés à TELUS Communications Inc. (TCI).

[23] Cependant, la cession des employés à de nouveaux employeurs ne modifiait pas leurs anciens rapports de travail. Plus précisément, s'agissant de la négociation collective, les relations antérieures des anciens employés de TELUS affectés à la téléphonie fixe ou au segment sans fil en Alberta et en Colombie-Britannique n'étaient pas modifiées, et les employés qui avaient été représentés par le STT continuaient de l'être. De même, les anciens employés de QuébecTel qui avaient été représentés par le SCFP l'étaient encore, tandis que les anciens employés de Clearnet demeuraient non syndiqués.

[24] En mars 2001, le STT demandait que soit revue et modifiée cette structure des relations industrielles, compte tenu des modifications qui avaient regroupé en tant qu'employés de TELUS Mobilité les employés de TELUS affectés au sans fil, et en tant qu'employés de TCI les employés de TELUS affectés à la téléphonie fixe. Le STT voulait représenter tous les employés de TELUS affectés au sans fil, y compris les nouveaux employés. À cette fin, le STT a demandé que TELUS Mobilité et TCI soient déclarés un seul employeur et que les nouveaux employés soient inclus dans une unité de négociation unique.

[25] La demande s'est heurtée à l'opposition des sociétés et du SCFP, qui ont fait valoir que la structure des relations industrielles de TELUS devrait rester essentiellement inchangée. Les sociétés considéraient que la question véritable à laquelle devait répondre le Conseil était l'effet du regroupement des activités de

TELUS Mobility.

[26] The Board's disposition of this application in the 2004 Decision is the subject of the present application for judicial review.

C. BOARD DECISION NO. 278 (2004 Decision)

[27] Commencing on August 28, 2001, and ending on May 23, 2003, the Board held hearings on the TWU's application for 33 days. The reasons of the Board, which were released on June 24, 2004, occupy 378 paragraphs. The reasons of the dissenting member are almost as substantial, running to 275 paragraphs. I say this to emphasize the magnitude and complexity of the Board's task, which are fully reflected in two sets of thoughtful and comprehensive reasons.

[28] Fortunately, not all the issues addressed in the 2004 decision are directly relevant to the application for judicial review, nor have the applicants challenged all the Board's adverse findings, although they do not necessarily agree with them. Accordingly, while I shall focus on the four aspects of the Board's reasons that are in issue in the present proceeding, a relatively full account of which will assist an understanding of the issues on which the case turns.

(i) Decision 108 (2001 Decision)

[29] The parties agree that a proper appreciation of the 2001 decision is vital to the resolution of the issues before the Board in the 2004 decision. However, they do not agree on what the 2001 decision decides, or whether it was properly understood by the Board in the 2004 decision. The Board stated in its 2004 decision that its 2001 decision rested on TELUS' agreement that a single bargaining unit for wireless and landline employees was appropriate for collective bargaining purposes, and that in the 2001 decision the Board had approved a single bargaining unit. In the 2004 decision, the Board concluded (at paragraph 189) as follows:

TELUS dans le sans fil en une seule société nationale, TELUS Mobilité.

[26] C'est la manière dont le Conseil a disposé de cette demande, c'est-à-dire la décision de 2004, qui est l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

C. LA DÉCISION N° 278 DU CONSEIL (la décision de 2004)

[27] À partir du 28 août 2001 et jusqu'au 23 mai 2003, le Conseil a durant 33 jours tenu des audiences sur la demande du STT. Les motifs du Conseil, qui ont été rendus publics le 24 juin 2004, comportent 378 paragraphes. Les motifs du membre dissident sont presque aussi longs, puisqu'ils s'étalent sur 275 paragraphes. Si je dis cela, c'est pour faire ressortir l'ampleur et la complexité de la tâche du Conseil, ampleur et complexité qui sont pleinement reflétées dans deux ensembles de motifs réfléchis et détaillés.

[28] Heureusement, les points examinés dans la décision de 2004 n'ont pas tous un rapport direct avec la demande de contrôle judiciaire, et les demanderessees n'ont pas contesté toutes les conclusions défavorables du Conseil, même si elles ne les acceptent pas nécessairement. C'est pourquoi, même si j'entends me concentrer sur les quatre aspects des motifs du Conseil qui sont en cause dans la présente instance, un compte rendu relativement complet des motifs en question permettra de comprendre les points dont dépend l'issue de cette affaire.

(i) La décision n° 108 (la décision de 2001)

[29] Les parties reconnaissent qu'une bonne compréhension de la décision de 2001 est essentielle pour la solution des questions soumises au Conseil dans la décision de 2004. Cependant, elles ne s'entendent pas sur la nature de la décision de 2001, ou sur le point de savoir si cette décision a été bien comprise par le Conseil dans la décision de 2004. Le Conseil disait dans sa décision de 2004 que sa décision de 2001 reposait sur l'admission de TELUS selon laquelle une unité de négociation unique pour les employés affectés au sans fil et ceux affectés à la téléphonie fixe était opportune à des fins de négociation collective, et selon laquelle, dans la

The fact that now part of TELUS's growth includes the acquisition of a large number of non-unionized mobility employees should not be a factor for departing from the established single bargaining unit. A single bargaining unit comprising both the landline and mobility employees is now the existing situation, therefore, a party wanting to change this existing situation, would bear the onus of establishing that a review is necessary.

[30] In its 2004 decision, the Board also observed (at paragraph 185) that in the 2001 decision it had held that, in view of TELUS' intended expansion, the bargaining unit should have no geographical limit so that it would include "the planned expansion with respect to existing operations of TELUS Mobility east of Alberta." Thus, the 2001 decision stated (at paragraph 29):

Accordingly, the bargaining unit description shall not contain any geographic restriction, but shall, by inference, incorporate potentially all of Telus' Canadian operations.

[31] However, in the 2004 decision, the Board noted (at paragraph 186) that the 2001 decision held that the employees of acquired companies, as opposed to additional employees hired by TELUS as its business expanded,

. . . would not automatically be included in the single bargaining unit but rather would become folded into the single bargaining unit depending on their integration into the corporate operations. The Board specified that it would apply its normal criteria in determining whether these employee groups should be included in the single unit. [Emphasis added.]

(ii) single employer declaration

[32] Section 35 [as am. by S.C. 1998, c. 26, s. 17] of the Code provides that the Board may declare associated or related businesses to be "a single employer" when, "in the opinion of the Board", they are "operated by two or more employers having common control or direction". The Board held that TCI and TELUS Mobility were

décision de 2001, le Conseil avait approuvé une unité de négociation unique. Dans la décision de 2004, le Conseil concluait ainsi (au paragraphe 189):

Le fait qu'une partie de l'expansion de TELUS est actuellement attribuable à l'ajout par le biais d'acquisitions de nombreux employés du volet sans fil qui n'étaient pas syndiqués auparavant ne devrait pas inciter le Conseil à s'écarter de l'unité de négociation unique établie. Il existe actuellement une seule unité de négociation incluant les employés des deux volets, filaire et sans fil, de sorte que c'est à la partie désireuse de changer cette situation qu'il incombe de prouver la nécessité d'une révision.

[30] Dans sa décision de 2004, le Conseil faisait aussi observer (au paragraphe 185) qu'il avait jugé, dans la décision de 2001, que, eu égard à l'expansion prévue de TELUS, l'unité de négociation ne devrait pas être circonscrite géographiquement de telle sorte qu'elle devait englober «les projets d'expansion de TELUS Mobility à l'est de l'Alberta». Ainsi, on peut lire dans la décision de 2001 (au paragraphe 29):

En conséquence, la description de l'unité de négociation ne doit pas être limitée sur le plan géographique; elle doit plutôt englober, implicitement, toutes les activités possibles de Telus au Canada.

[31] Cependant, dans la décision de 2004, le Conseil faisait observer (au paragraphe 186) que, selon la décision de 2001, les employés des sociétés acquises, par opposition aux employés additionnels recrutés par TELUS à mesure que ses activités s'élargissaient,

[. . .] ne seraient pas automatiquement inclus dans l'unité de négociation unique, mais allaient plutôt grossir ses rangs en fonction de leur degré d'intégration aux activités de l'entreprise. Le Conseil a aussi précisé qu'il appliquerait ses critères habituels pour déterminer si ces groupes d'employés devraient être inclus dans l'unité de négociation unique ou pas. [Non souligné dans l'original.]

(ii) déclaration d'employeur unique

[32] L'article 35 [mod. par L.C. 1998, ch. 26, art. 17] du Code prévoit que le Conseil peut déclarer que les entreprises associées ou connexes qui, selon lui, «sont exploitées par plusieurs employeurs en assurant en commun le contrôle ou la direction» constituent «une entreprise unique». Le Conseil a estimé que TCI et

associated or related and were under common control or direction. TELUS does not challenge this finding.

[33] The Board then considered if granting the declaration would serve a labour relations purpose. Referring to principles established in Board jurisprudence, it stated (at paragraph 276) that it would, because a single employer declaration would preserve the existing single bargaining unit structure and minimize

... adverse effects from corporate reorganizations or corporate creations on existing bargaining rights. As well, the avoidance of possible transferring of employees from one business concern to another, which are related in direction and activities but nonetheless distinct in the eyes of the law.

The Board concluded that, because of the potentially adverse impact on existing bargaining rights, the fact that a single employer declaration may facilitate the inclusion of new employees in the bargaining unit “who have not been given an opportunity to choose” (at paragraph 280) does not make the declaration “just an attempt to enhance bargaining rights”: (at paragraph 281). Granting the declaration thus had a valid labour relations purpose.

(iii) review of the bargaining unit

[34] The Board stated (at paragraph 292) that whether it was appropriate to have a stand-alone bargaining unit for mobility employees was “intimately related” to the declaration that the employers of TELUS’ wireless and landline employees (TELUS Mobility and TCI respectively) constituted a single employer.

[35] The Board conducted a section 18.1 review to determine the appropriateness of the existing single bargaining unit, especially in view of the addition of the new employees on the wireless side of TELUS’ operations. The Board concluded (at paragraph 304) that

TELUS Mobilité étaient des entreprises associées ou connexes et qu’elles étaient exploitées par plusieurs employeurs qui en assuraient en commun le contrôle ou la direction. TELUS ne conteste pas cette conclusion.

[33] Le Conseil s’est alors demandé si le fait d’accorder la déclaration demandée servirait un objet intéressant les relations industrielles. Se référant aux principes établis dans sa jurisprudence, il a répondu (au paragraphe 276) par l’affirmative, parce qu’une déclaration d’employeur unique préserverait la structure existante de l’unité de négociation unique et minimiserait

[. . .] les effets néfastes de réorganisations ou de créations d’entreprises sur les droits de négociation existants. Ils comprennent en outre le fait d’éviter de transférer des employés d’une entreprise à une autre, même si celles-ci sont liées par leur direction et leurs activités, lorsqu’elles n’en sont pas moins distinctes en droit.

Le Conseil a conclu que, en raison du risque d’effets préjudiciables sur les droits de négociation existants, le fait qu’une déclaration d’employeur unique puisse faciliter l’inclusion de nouveaux employés dans l’unité de négociation «qui n’ont pas eu la possibilité d’opter pour ce régime» (au paragraphe 280) ne fait pas de la déclaration «simplement une tentative pour faire renforcer les droits de négociation»: (au paragraphe 281). La déclaration demandée avait donc un objectif valide lié aux relations du travail.

(iii) révision de la structure de l’unité de négociation

[34] Le Conseil écrivait (au paragraphe 292) que le point de savoir s’il était opportun d’avoir une unité de négociation autonome pour les employés du sans fil était «intimement lié» à la déclaration selon laquelle l’employeur des travailleurs affectés à la téléphonie sans fil et l’employeur des travailleurs affectés à la téléphonie fixe (c’est-à-dire TELUS Mobilité et TCI respectivement) constituaient un employeur unique.

[35] Le Conseil a effectué une révision selon l’article 18.1 pour juger de l’à-propos de l’unité de négociation unique existante, en particulier compte tenu de l’ajout des nouveaux employés au segment «sans fil» des activités de TELUS. Le Conseil a conclu (au paragraphe

it would be premature to reconfigure the bargaining unit before the arrangements approved and determined in the 2001 decision had been given time to work.

[36] Even though the details of TELUS' expansion through the acquisition of Clearnet and QuébecTel were not before the Board when it rendered the 2001 decision, it was aware at the start of the hearing that significant developments in the corporate growth of TELUS made the geographical boundary issue of great importance to the parties. Hence, the Board envisaged that, as TELUS' business expanded east, the single bargaining unit would cover additional employees.

[37] However, in the 2004 decision, the Board also took into account the fact that the 2001 decision did not provide for the automatic inclusion in the bargaining unit of the employees of companies acquired by TELUS. Having considered the new employees' job descriptions and transfer opportunities, the Board concluded in its 2004 decision that they were performing the same work as the wireless employees already covered by the original certification.

[38] The Board rejected the argument that a vote should be held to determine the wishes of the former Clearnet and QuébecTel employees to ensure that they were not swept into the bargaining unit without the support of a majority of the new employees. Relying on its existing jurisprudence, the Board found that an amendment to the certification to include the new employees in the bargaining unit was not a radical change to the unit envisaged by the original certification, because, for example, of the similarity of the work performed and the absence of any geographical restriction of the bargaining unit.

[39] In addition, the Board explained (at paragraph 339) why it was not necessary to conduct a vote of the members of the expanded unit:

In cases of bargaining unit reviews, if the employees to be added constitute a very small number and support for the

304), qu'il serait prématuré de reconfigurer l'unité de négociation avant que les arrangements approuvés et établis dans la décision de 2001 aient eu le temps de fonctionner.

[36] Même si les détails de l'expansion de TELUS grâce à l'acquisition de Clearnet et de QuébecTel n'étaient pas devant le Conseil lorsqu'il a rendu la décision de 2001, le Conseil savait dès le début de l'audience que l'évolution notable de la croissance de TELUS conférait, aux yeux des parties, une grande importance à la question des limites géographiques. Partant, le Conseil pressentait que, à mesure que les activités de TELUS progressaient vers l'Est, l'unité de négociation unique engloberait de nouveaux employés.

[37] Cependant, dans la décision de 2004, le Conseil a aussi pris en compte le fait que la décision de 2001 ne prévoyait pas l'inclusion automatique, dans l'unité de négociation, des employés de sociétés acquises par TELUS. Après examen des descriptions de postes et des possibilités de mutation des nouveaux employés, le Conseil a conclu dans sa décision de 2004 qu'ils effectuaient le même travail que les employés du sans fil déjà englobés dans l'accréditation initiale.

[38] Le Conseil a rejeté l'argument selon lequel un vote devrait avoir lieu afin de savoir quelle était la volonté des anciens employés de Clearnet et de QuébecTel, de telle sorte qu'ils ne soient pas englobés dans l'unité de négociation sans le soutien d'une majorité des nouveaux employés. Se fondant sur sa jurisprudence existante, le Conseil a estimé qu'une modification de l'accréditation en vue d'inclure les nouveaux employés dans l'unité de négociation ne constituait pas un changement radical de l'unité envisagée par l'accréditation initiale, et cela en raison par exemple de la similitude des tâches exécutées et de l'absence d'une quelconque limite géographique de l'unité de négociation.

[39] De plus, le Conseil expliquait (au paragraphe 339) pourquoi il n'était pas nécessaire d'organiser un vote des membres de l'unité élargie:

Dans les cas de révision d'unités de négociation, si les employés à ajouter à une unité sont très peu nombreux et que

bargaining agent within the unit is clear, no vote is necessary. If the employees to be added constitute such a large proportion of the unit that majority support for the bargaining agent is questionable, a vote may be ordered (see decision no. 94).

The former Clearnet and QuébecTel employees would constitute a relatively small minority if added to the existing TWU bargaining unit.

(iv) fitness of the TWU to represent the new employees

[40] The Board considered the argument that the new employees should not be included in the bargaining unit because, as a western-based, anglophone union, the TWU was not fit to represent either the former Clearnet employees, most of whom were in Ontario, or the francophone former employees of QuébecTel in Quebec.

[41] Again, relying on its established jurisprudence, the Board stated in its 2004 decision that, once a bargaining agent met the statutory definition of a trade union (as, the parties agreed, the TWU did) and it had been chosen by a majority of the employees to represent them, its “fitness” was not relevant in either single employer applications or bargaining unit reviews (at paragraph 321). Employees’ dissatisfaction with a union may be remedied by a majority’s seeking a revocation of the certification and the replacement of the bargaining agent by another (at paragraph 328).

(v) paragraph 2(d) of the Charter

[42] The Board rejected the argument that it would breach the new employees’ right to freedom of association guaranteed by paragraph 2(d) of the Charter if the Board included the new employees in the existing single bargaining unit, without having regard to their wishes in the exercise of its discretion under section 18.1 to review the structure of the bargaining unit.

l’appui des membres de l’unité pour l’agent négociateur est clair, il n’est pas nécessaire d’ordonner un scrutin. Si les employés qui doivent être ajoutés dans l’unité en constituent une si forte proportion qu’on peut douter que la majorité des membres-eux compris-de l’unité de négociation appuient l’agent négociateur, on peut en ordonner un (voir décision n° 94).

Les anciens employés de Clearnet et de QuébecTel constitueraient une minorité relativement faible s’ils étaient ajoutés à l’unité de négociation existante du STT.

(iv) aptitude du STT à représenter les nouveaux employés

[40] Le Conseil a étudié l’argument selon lequel les nouveaux employés ne devraient pas être inclus dans l’unité de négociation parce que, en tant que syndicat anglophone basé dans l’Ouest, le STT n’était apte à représenter ni les anciens employés de Clearnet, dont la plupart se trouvaient en Ontario, ni les anciens employés francophones de QuébecTel, au Québec.

[41] Là encore, se fondant sur sa jurisprudence, le Conseil écrivait dans sa décision de 2004 que, une fois qu’un agent de négociation répond à la définition législative de «syndicat» (comme le faisait le STT, ainsi que l’ont admis les parties) et qu’il a été choisi par une majorité des employés pour les représenter, son «aptitude» n’intéressait ni les demandes de déclarations d’employeur unique ni les révisions de structure d’unités de négociation: (au paragraphe 321). L’insatisfaction des employés à l’égard d’un syndicat peut être corrigée par la décision de la majorité des membres de demander la révocation de l’accréditation et le remplacement de l’agent négociateur par un autre (au paragraphe 328).

(v) alinéa 2d) de la Charte

[42] Le Conseil a rejeté l’argument selon lequel il y aurait violation du droit des nouveaux employés à la liberté d’association qui est garanti par l’alinéa 2d) de la Charte si, exerçant le pouvoir que lui confère l’article 18.1 de revoir la structure de l’unité de négociation, le Conseil incluait les nouveaux employés dans l’unité de négociation unique existante sans tenir compte de leur volonté.

[43] The Board noted that, by a 5-4 majority, the Supreme Court of Canada had held in *R. v. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 S.C.R. 209, that the Charter did not invalidate the provincial legislation in issue in that case, which required employees to join one of five designated union groups. The Board was not asked to consider, in the alternative, whether including the new employees in the single bargaining unit would violate their right to freedom of expression under paragraph 2(b). Although this issue was raised in the application for judicial review, I would decline to decide it in the absence of a record established by the Board (especially on section 1), and without the benefit of reasons from the Board.

D. THE LEGISLATIVE FRAMEWORK

Federal Courts Act [R.S.C., 1985, c. F-7, ss.1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(4) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27)]

18.1 . . .

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

Canada Labour Code [s. 8 (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 162)]

AND WHEREAS Canadian workers, trade unions and employers recognize and support freedom of association and free collective bargaining as the bases of effective industrial relations for the determination of good working conditions and sound labour-management relations;

AND WHEREAS the Government of Canada has ratified Convention No. 87 of the International Labour Organization concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize and has assumed international reporting responsibilities in this regard;

...

[43] Le Conseil a relevé que, par une majorité de cinq contre quatre, la Cour suprême du Canada avait jugé, dans l'arrêt *R. c. Advance Cutting & Coring Ltd.*, [2001] 3 R.C.S. 209, que la Charte n'invalidait pas les lois provinciales en cause dans cette affaire, lois qui obligeaient les employés à adhérer à l'un de cinq groupes syndicaux désignés. Le Conseil n'était pas prié de dire, à titre subsidiaire, si l'inclusion des nouveaux employés dans l'unité de négociation unique transgresserait leur droit à la liberté d'expression selon l'alinéa 2b). Ce point a été soulevé dans la demande de contrôle judiciaire, mais je refuserais de le décider en l'absence d'un dossier établi par le Conseil (en particulier sur l'article premier) et sans avoir l'avantage de motifs exposés par le Conseil.

D. LE CADRE LÉGISLATIF

Loi sur les Cours fédérales [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(4) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27)]

18.1 [. . .]

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas:

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

Code canadien du travail

Attendu:

[. . .]

que les travailleurs, syndicats et employeurs du Canada reconnaissent et soutiennent que la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives sont les fondements de relations du travail fructueuses permettant d'établir de bonnes conditions de travail et de saines relations entre travailleurs et employeurs;

que le gouvernement du Canada a ratifié la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical et qu'il s'est engagé à cet égard à présenter des rapports à cette organisation;

[. . .]

8. (1) Every employee is free to join the trade union of their choice and to participate in its lawful activities.

(2) Every employer is free to join the employers' organization of their choice and to participate in its lawful activities.

18.1 (1) On application by the employer or a bargaining agent, the Board may review the structure of the bargaining units if it is satisfied that the bargaining units are no longer appropriate for collective bargaining.

...

35. (1) Where, on application by an affected trade union or employer, associated or related federal works, undertakings or businesses are, in the opinion of the Board, operated by two or more employers having common control or direction, the Board may, by order, declare that for all purposes of this Part the employers and the federal works, undertakings and businesses operated by them that are specified in the order are, respectively, a single employer and a single federal work, undertaking or business. Before making such a declaration, the Board must give the affected employers and trade unions the opportunity to make representations.

(2) The Board may, in making a declaration under subsection (1), determine whether the employees affected constitute one or more units appropriate for collective bargaining.

Canadian Charter of Rights and Freedoms

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

...

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

...

(d) freedom of association.

E. ISSUES AND ANALYSIS

Issue 1: Standard of Review

[44] It is agreed between the parties that, because of the powerful privative clause in section 22 [as am. by

8. (1) L'employé est libre d'adhérer au syndicat de son choix et de participer à ses activités licites.

(2) L'employeur est libre d'adhérer à l'organisation patronale de son choix et de participer à ses activités licites.

[...]

18.1 (1) Sur demande de l'employeur ou d'un agent négociateur, le Conseil peut réviser la structure des unités de négociation s'il est convaincu que les unités ne sont plus habiles à négocier collectivement.

[...]

35. (1) Sur demande d'un syndicat ou d'un employeur concernés, le Conseil peut, par ordonnance, déclarer que, pour l'application de la présente partie, les entreprises fédérales associées ou connexes qui, selon lui, sont exploitées par plusieurs employeurs en assurant en commun le contrôle ou la direction constituent une entreprise unique et que ces employeurs constituent eux-mêmes un employeur unique. Il est tenu, avant de rendre l'ordonnance, de donner aux employeurs et aux syndicats concernés la possibilité de présenter des arguments.

(2) Lorsqu'il rend une ordonnance en vertu du paragraphe (1), le Conseil peut décider si les employés en cause constituent une ou plusieurs unités habiles à négocier collectivement.

Charte canadienne des droits et libertés

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

[...]

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

[...]

d) liberté d'association.

E. POINTS LITIGIEUX ET ANALYSE

Point n° 1: Norme de contrôle

[44] Il est entendu entre les parties que, en raison de la solide clause privative qui figure dans l'article 22 [mod.

S.C. 1990, c. 8, s. 56; 1998, c. 26, s. 9; 2002, c. 8, s. 182(1)(e)] of the Code, the 2004 decision can only be reviewed under paragraph 18.1(4)(a) of the *Federal Courts Act*, and may be set aside if it was in excess of the Board's jurisdiction.

[45] The first step in determining if the Board exceeded its jurisdiction is to decide the standard of review that Parliament impliedly intended the courts to apply to the decision under review. Parliament's intention is determined by a pragmatic and functional analysis that is designed to find the optimal allocation of responsibility between agency and reviewing court for deciding the issue in dispute between the parties.

[46] Labour boards in Canada are among the most senior of our administrative tribunals, and are regarded as possessing a broad mandate and matching expertise in the regulation of labour relations. The strong preclusive clauses typically found in their enabling legislation further indicate a legislative intention that in judicial review proceedings courts should afford labour board decisions a high degree of deference. These observations apply fully to the Canada Industrial Relations Board.

[47] It is unnecessary to conduct a full pragmatic and functional analysis each time a labour board decision comes for judicial review: there is a broad consensus about the status of labour boards, the scope of their mandate and expertise, and the general purposes of the Code. In addition, strong privative clauses are typically included in their enabling legislation. The inquiry can thus focus principally on the nature of the question in dispute and whether it is within the scope of the Board's expertise. Here, too, settled jurisprudence avoids the need for reviewing courts constantly to reinvent the wheel: labour boards' decisions based on an interpretation of their constitutive, and closely related, legislation are normally reviewable only for patent unreasonableness, even when the statutory provision in dispute also has a more general legal meaning: *Ivanhoe Inc. v. UFCW, Local 500*, [2001] 2 S.C.R. 565.

par L.C. 1990, ch. 8, art. 56; 1998, ch. 26, art. 9; 2002, ch. 8, art. 182(1)e)] du Code, la décision de 2004 ne peut être réformée selon l'alinéa 18.1(4)a) de la *Loi sur les Cours fédérales*, et ne peut être annulée que si elle outrepassait la compétence du Conseil.

[45] La première étape à franchir pour savoir si le Conseil a outrepassé sa compétence est de préciser la norme de contrôle que le législateur voulait implicitement que les cours de justice appliquent à la décision contestée. L'intention du législateur est établie à l'aide d'une analyse pragmatique et fonctionnelle dont l'objet est de définir la répartition optimale des responsabilités respectives de l'organisme administratif et de la juridiction de contrôle en ce qui concerne la solution du point litigieux qui sépare les parties.

[46] Les conseils de relations industrielles au Canada comptent parmi les plus élevés de nos tribunaux administratifs et ils sont vus comme dépositaires d'un large mandat et d'une spécialisation correspondante en ce qui a trait à la réglementation des relations de travail. Les solides clauses privatives que l'on trouve en général dans leurs lois habilitantes sont un autre signe de la volonté du législateur de voir les cours de justice, dans les procédures de contrôle judiciaire, acquiescer en général aux décisions des conseils de relations industrielles. Ces observations valent tout à fait pour le Conseil canadien des relations industrielles.

[47] Il est inutile de mener une analyse pragmatique et fonctionnelle complète chaque fois que la décision d'un conseil de relations industrielles est l'objet d'une procédure de contrôle judiciaire: il existe un large consensus sur le statut des offices de ce genre, sur le champ de leur mandat et de leur spécialisation et sur les objets généraux du Code. De plus, de solides clauses privatives sont généralement insérées dans leurs lois habilitantes. Le travail d'enquête peut donc se concentrer sur la nature de la question en litige et sur le point de savoir si cette question entre dans le champ de la spécialisation du Conseil. Ici également, la jurisprudence dispense les juridictions de contrôle de chercher constamment à réinventer la roue: les décisions des conseils de relations industrielles qui se fondent sur une interprétation de leurs lois constitutives et des lois qui s'y rattachent étroitement ne sont en principe

[48] The applicants allege that the Board erred in its determination of four discrete legal questions. Two involve the Board's interpretation of sections 18.1 and 35 of the *Canada Labour Code* and hence are presumptively reviewable only for patent unreasonableness.

[49] The first, and principal, question of statutory interpretation is whether, in exercising its discretion under sections 18.1 and 35 to reconsider the appropriateness of bargaining units and to issue a single employer declaration, the Board was impliedly required by the Code to ascertain, and to take into account, the wishes of the former Clearnet and QuébecTel employees before including them in the single bargaining unit. The second question is whether, in reviewing the bargaining units, the Board was required to consider the fitness of the TWU to represent the new employees.

[50] I see no reason for denying the Board's determination of these questions the maximum curial deference generally afforded to labour boards' interpretation of their enabling legislation. It is also relevant that the Board has developed jurisprudence on these questions, which reflects the Board's accumulated institutional experience in reaching a solution that balances the aims of harmonious and stable labour relations, the protection of existing bargaining rights, and employee wishes. Of course, if the applicants establish that the Board's 2004 decision was rationally insupportable in light of the objectives of the Code, the Court will be obliged to intervene, Board jurisprudence to the contrary notwithstanding.

réformables que selon la norme de la décision manifestement déraisonnable, quand bien même la disposition législative en cause renfermerait également une signification juridique plus générale: *Ivanhoe Inc. c. TUAC, section locale 500*, [2001] 2 R.C.S. 565.

[48] Les demanderesse affirment que le Conseil a commis une erreur lorsqu'il a décidé quatre points de droit distincts. Deux d'entre eux intéressent l'interprétation, par le Conseil, des articles 18.1 et 35 du *Code canadien du travail* et ne sont donc présumés réformables que selon la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[49] La première question d'interprétation législative, et la plus importante, est celle de savoir si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire selon les articles 18.1 et 35, c'est-à-dire le pouvoir de réexaminer l'à-propos d'unités de négociation et le pouvoir de rendre une ordonnance portant déclaration d'employeur unique, le Conseil était implicitement tenu par le Code de vérifier et de prendre en compte la volonté des anciens employés de Clearnet et de QuébecTel avant de les inclure dans l'unité de négociation unique. La deuxième question est celle de savoir si, dans la révision de la structure des unités de négociation, le Conseil devait considérer l'aptitude du STT à représenter les nouveaux employés.

[50] Je ne vois aucune raison de refuser aux conclusions du Conseil relatives à ces questions la retenue judiciaire maximale dont bénéficie généralement la position adoptée par une instance de cette nature dans l'interprétation de sa loi habilitante. À ce sujet, il convient de noter aussi que le Conseil a élaboré sur ces questions une jurisprudence qui rend compte de la somme de ses expériences acquises au fil des ans dans la mise en place de solutions établissant un équilibre entre divers objectifs: des relations industrielles harmonieuses et stables, la protection des droits de négociation existants et la volonté des employés. Naturellement, si les demanderesse établissent que, à la lumière des objectifs du Code, la décision de 2004 du Conseil va manifestement à l'encontre de la raison, alors la Cour sera tenue d'intervenir, et cela malgré la jurisprudence contraire du Conseil.

[51] Finally, I would note as part of the pragmatic and functional analysis that the purposes underlying sections 18.1 and 35, as well as the general purposes of the Code, also suggest deference. The general purposes of the Code were succinctly articulated by Arbour J. in *Ivanhoe* (at paragraph 26) as being:

. . . “promote collective bargaining as a better means of guaranteeing industrial peace and of establishing equitable relations between employers and employees”. . . . The legislature believed that to attain this objective, a specialized tribunal that would allow for the speedy and final resolution of disputes was needed.

[52] The purposes of section 18.1 are to review bargaining units to ensure their continuing effectiveness for collective bargaining purposes, while the purposes of section 35 are to treat two entities as one when required for the protection of existing bargaining rights and to ensure the rationalization of bargaining units in the interests of sound labour relations. The specific purposes of these provisions thus serve to promote the general purposes of the Code, and call for the kind of balancing of interests and labour relations sensitivity to which the Board’s expertise is highly relevant.

[53] Counsel for the applicants appeared to be tempting the Court to stray from the straight and narrow path of the pragmatic and functional approach to the standard of review when he characterized as jurisdictional error the Board’s alleged failure to take into account relevant considerations, namely the wishes of the new employees and the fitness of the TWU to represent them. In my view, however, when, as in this case, the issue in dispute is an administrative agency’s interpretation of its enabling legislation, this older mode of analysis does more to obscure than to illuminate the true nature of the problem at hand. This is why it has been eclipsed by the pragmatic and functional approach.

[54] Thus, in *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 22, writing for the Court, McLachlin C.J. said

[51] Finalement, je relèverais, dans le contexte de l’analyse pragmatique et fonctionnelle, que les objets qui sous-tendent les articles 18.1 et 35, de même que les objets généraux du Code, militent eux aussi en faveur d’un devoir d’acquiescement de la part des cours de justice. Les objets généraux du Code ont été succinctement exposés par la juge Arbour dans l’arrêt *Ivanhoe* (au paragraphe 26):

[. . .] «promouvoir la négociation collective comme moyen de mieux garantir la paix industrielle et d’établir des relations équitables entre employeur et salariés» [. . .]. Le législateur a jugé que l’existence d’un tribunal spécialisé permettant un règlement rapide et final des différends était nécessaire pour atteindre cet objectif.

[52] Les objets de l’article 18.1 consistent à revoir la structure des unités de négociation pour garantir qu’elles demeurent efficaces aux fins de la négociation collective, tandis que les objets de l’article 35 consistent à traiter deux entités comme une seule lorsque cela est nécessaire pour la protection de droits existants de négociation, et à s’assurer de la rationalisation des unités de négociation dans l’intérêt de bonnes relations industrielles. Les objets particuliers de ces dispositions servent donc à promouvoir les objets généraux du Code, et ils requièrent une mise en équilibre des intérêts et une sensibilité aux relations industrielles, deux choses qui intéressent éminemment la spécialisation du Conseil.

[53] L’avocat des demanderesse a semblé inciter la Cour à s’écarter du droit chemin qu’est l’analyse pragmatique et fonctionnelle devant s’appliquer à la définition de la norme de contrôle, quand il a qualifié d’erreur de compétence le fait que le Conseil n’a pas tenu compte de facteurs pertinents, à savoir la volonté des nouveaux employés et l’aptitude du STT à les représenter. À mon avis cependant, lorsque, comme c’est le cas ici, le point en litige est la manière dont un organisme administratif interprète sa loi habilitante, cet ancien mode d’analyse a pour effet d’obscurcir plutôt que d’éclairer la nature véritable du problème à résoudre. C’est la raison pour laquelle il a été éclipsé par l’analyse pragmatique et fonctionnelle.

[54] Ainsi, dans l’arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 22, la juge en chef McLachlin, rédigeant

that, in determining the appropriate standard of review, a reviewing court should not

. . . merely to identify a categorical or nominate error, such as bad faith, error on collateral or preliminary matters, ulterior or improper purpose, no evidence, or the consideration of an irrelevant factor. [Emphasis added.]

It takes no great leap of legal imagination to suppose that the Chief Justice would include in this non-exhaustive catalogue of “categorical” errors, an allegation that a tribunal had exceeded its jurisdiction by failing to take into account a relevant factor.

[55] Third, in addition to these issues of statutory interpretation, the applicants also argue that the 2004 decision is in excess of the Board’s jurisdiction because it relies too heavily on the 2001 decision and is not consistent with earlier Board jurisprudence. They concede that, to succeed on this ground, they must establish that the Board’s interpretation of the 2001 decision, and of other relevant Board decisions, was patently unreasonable.

[56] Fourth, the applicants submit that the Board’s 2004 decision denies the new employees’ right to freedom of association guaranteed by the Charter. It is agreed that this is a question of constitutional law, for which correctness is the applicable standard of review. If the Board was wrong to conclude that the new employees’ Charter rights were not infringed, the 2004 decision was made in excess of its jurisdiction.

Issue 2: Should the Board have ascertained the new employees’ wishes?

(a) the general argument

[57] The principal point made on behalf of TELUS was that the Board was obliged to ascertain the wishes of the former employees of Clearnet and QuébecTel so that it could take them into consideration before rendering the 2004 decision. I did not understand counsel for

l’arrêt de la Cour, écrivait que, pour savoir quelle norme de contrôle il convient d’appliquer, il ne suffit pas à la juridiction de contrôle

[. . .] d’identifier simplement une erreur catégorisée ou désignée telle que la mauvaise foi, l’erreur sur des conditions accessoires ou préalables, le motif inavoué ou illégitime, l’absence de preuve ou la prise en compte d’un facteur sans pertinence. [Non souligné dans l’original.]

Il n’est pas nécessaire de faire preuve d’une grande originalité juridique pour supposer que la juge en chef engloberait dans ce catalogue non limitatif d’erreurs «catégorisées» l’affirmation selon laquelle un tribunal administratif a outrepassé sa compétence parce qu’il a ignoré un facteur pertinent.

[55] Troisièmement, outre ces questions d’interprétation des textes législatifs, les demandresses font valoir aussi que la décision de 2004 excède la compétence du Conseil parce qu’elle s’appuie à l’excès sur la décision de 2001 et qu’elle ne s’accorde pas avec la jurisprudence du Conseil. Elles admettent que, pour réussir sur ce moyen, elles doivent établir que la manière dont le Conseil interprète la décision de 2001 ainsi que d’autres décisions de même nature qu’il a rendues était manifestement déraisonnable.

[56] Quatrièmement, les demandresses disent que la décision de 2004 du Conseil dénie aux nouveaux employés la liberté d’association qui leur est garantie par la Charte. Il est entendu que c’est là une question de droit constitutionnel, pour laquelle la norme de contrôle à appliquer est celle de la décision correcte. Si le Conseil s’est fourvoyé en disant que les droits fondamentaux des nouveaux employés n’ont pas été déniés, alors sa décision de 2004 constitue un excès de pouvoir.

Point n° 2: Le Conseil aurait-il dû s’assurer de la volonté des nouveaux employés?

(a) l’argument général

[57] Le point principal avancé au nom de TELUS était que le Conseil était tenu de s’assurer de la volonté des anciens employés de Clearnet et de QuébecTel et de prendre cette volonté en considération avant de rendre la décision de 2004. Je ne crois pas que l’avocat de TELUS

TELUS to go so far as to say that the new employees' wishes were necessarily determinative of the outcome. However, counsel said, if the Board added the new employees to the bargaining unit after discovering that this was not the wish of a majority, it would have to demonstrate clearly in its reasons that it had attached appropriate weight to the new employees' wishes, and to explain why their choice not to be included was outweighed by countervailing considerations, such as the need to protect existing bargaining rights, and to ensure stable and harmonious labour relations.

[58] Further, counsel submitted, because the Code attaches great importance to employees' right to freedom of association, the Board was legally obliged to assign considerable weight to the wishes of the new employees before deciding the issues before it. He pointed out that the new employees in this case were in a different position from employees who join TELUS as a result of an expansion of its business.

[59] This is because, when the former Clearnet employees started working for Clearnet, they did so in the knowledge that there was no union, and that they would only become members of a bargaining unit if a majority of co-employees so wished. In contrast, when employees are hired by TELUS to fill new positions created as operations expand, they know that they will be members of an existing bargaining unit.

[60] I would only add that corporate mergers and takeovers are not unfamiliar business phenomena; a unilateral change of employer can have many unwelcome consequences for employees, including job losses, employment restructuring, and relocation. In this case, the former employees of the companies acquired by TELUS also face a unilateral potential change from either individual contracts of employment to a collective bargaining regime, or representation by one bargaining to representation by another. While these consequences of TELUS' takeover are not insignificant for the employees concerned, they need also to be seen in

ait voulu dire que la volonté des nouveaux employés devait nécessairement disposer de la question. Cependant, a-t-il dit, si le Conseil ajoutait les nouveaux employés à l'unité de négociation après avoir constaté que ce n'était pas la volonté de la majorité d'entre eux, il lui faudrait expliquer clairement dans ses motifs qu'il avait accordé un juste poids à la volonté des nouveaux employés, puis expliquer pourquoi leur choix de ne pas être inclus dans l'unité de négociation le cédait en importance à des facteurs compensateurs tels que la nécessité de protéger les droits de négociation existants et de garantir des relations industrielles stables et harmonieuses.

[58] Par ailleurs, d'affirmer l'avocat des demanderesse, puisque le Code attache une grande importance au droit des employés à la liberté d'association, le Conseil était juridiquement tenu d'accorder un poids considérable à la volonté des nouveaux employés avant de décider les points qui lui étaient soumis. Il a fait observer que les nouveaux employés n'étaient pas ici dans la même position que les employés qui se joignent à TELUS par suite d'une expansion des activités de l'entreprise.

[59] La raison de cela, c'est que, quand les anciens employés de Clearnet avaient commencé de travailler pour Clearnet, ils l'avaient fait en sachant qu'il n'y avait pas de syndicat et qu'ils ne deviendraient membres d'une unité de négociation que si une majorité d'entre eux le souhaitaient. En revanche, quand des employés sont embauchés par TELUS pour occuper de nouveaux postes résultant d'une expansion des activités, ils savent qu'ils seront membres d'une unité de négociation existante.

[60] J'ajouterais seulement que les fusions et acquisitions d'entreprises ne sont pas des phénomènes inconnus dans le monde des affaires; un changement unilatéral d'employeur peut avoir pour les employés de nombreuses conséquences fâcheuses, notamment pertes d'emplois, restructuration des effectifs et relocalisation. En l'espèce, les anciens employés des sociétés acquises par TELUS sont eux aussi exposés à un possible changement unilatéral, qu'il s'agisse du passage d'un régime de contrats individuels de travail à un régime de négociation collective, ou du retrait de la représentation des employés par une unité de négociation, en faveur de

perspective.

[61] As for the argument that the Code attaches great weight to employees' freedom of choice in matters of representation, I accept that the Code is as concerned with employees' choice not to be represented by a union, as it is with employees' choice to belong to a union. However, it is also clear that an individual employee's wishes can be overridden by the contrary wishes of a majority of other employees.

[62] Further, in making its decisions, the Board is also required to take into account the various statutory objectives set out in the Preamble to the Code, including the promotion of good industrial relations and constructive collective bargaining practices. The resulting decision should be the product of a balancing of these interests, values, and objectives in a specific factual context.

[63] Perhaps mindful of these considerations, counsel for the applicants did not argue that TELUS' new employees had the same right to have their wishes respected as if the TWU were seeking a first certification. To equate the present case with a first-time certification would ignore the potentially adverse impact on existing bargaining rights, and labour relations friction, if the new employees were excluded from the bargaining unit because a majority of them did not wish to be represented by the TWU.

[64] Counsel's attack on the 2004 decision thus appears to have been directed more at the Board's decision-making process than at the substantive outcome. That is, he characterized the Board's fatal error as its failure to assemble and, consequently, to weigh appropriately, all the relevant data that it required in order to exercise its discretion lawfully. Hence, he did not commit himself unequivocally to the further proposition that the Board could not lawfully include the new employees in the single bargaining unit

leur représentation par une autre. Ces conséquences de la prise de contrôle opérée par TELUS ne sont pas négligeables pour les employés concernés, mais il faut également les voir dans leur contexte.

[61] Quant à l'argument selon lequel le Code attache une grande importance à la liberté de choix des employés en ce qui concerne leur représentation, j'admets que le Code protège autant le choix d'employés de ne pas être représentés par un syndicat que le choix d'employés d'appartenir à un syndicat. Cependant, il est clair aussi que la volonté d'un employé donné peut être annulée par la volonté contraire de la majorité des autres employés.

[62] D'ailleurs, lorsqu'il rend ses décisions, le Conseil est également tenu de prendre en compte les divers objectifs énumérés dans le préambule du Code, notamment l'établissement de bonnes relations de travail et le recours à des pratiques constructives de négociation collective. La décision qui en résulte devrait être le produit d'une mise en équilibre de ces intérêts, valeurs et objectifs, compte tenu du contexte.

[63] Sans doute conscient de ces considérations, l'avocat des demanderessees n'a pas prétendu que les nouveaux employés de TELUS avaient le même droit de faire respecter leurs volontés que si le STT était en quête d'une première accréditation. Assimiler la présente affaire à une première accréditation, ce serait ignorer l'effet potentiellement préjudiciable sur les droits de négociation existants, et ouvrir la porte à de difficiles relations de travail, si les nouveaux employés étaient exclus de l'unité de négociation parce qu'une majorité d'entre eux ne souhaitaient pas être représentés par le STT.

[64] L'attaque menée par l'avocat des demanderessees contre la décision de 2004 semble donc être dirigée davantage vers le processus décisionnel du Conseil que vers le résultat de fond. Plus exactement, l'erreur fatale du Conseil selon lui, c'est qu'il n'a pas recueilli, et par conséquent n'a pu apprécier à leur juste valeur, toutes les données utiles dont il avait besoin pour exercer licitement son pouvoir discrétionnaire. C'est pourquoi l'avocat des demanderessees ne s'est pas évertué à soutenir l'argument accessoire selon lequel le Conseil ne

against their wishes.

[65] In my view, it is clear from its reasons that the Board regarded the wishes of the new employees as relevant to the single employer declaration and to its review of the bargaining unit, but only to the extent that the new employees' inclusion in the single bargaining unit could throw into doubt the continuing support for the TWU by a majority of the members of the expanded unit. In any organization in which the wishes of the majority prevail, the wishes of the minority are, in a sense, discounted. In other words, the Board had regard to the wishes of the new employees, but only as part of the larger group of employees comprising the expanded bargaining unit.

(b) Board jurisprudence

[66] Moving from the general to the particular, counsel for the applicants argued that, by not consulting the wishes of the new employees, the Board's decision was so at odds with its own jurisprudence as to be patently unreasonable. Thus, it is argued, in deciding whether to issue a single employer certificate under section 35, the Board must determine, among other things, whether a declaration to this effect would serve a labour relations purpose, which includes a consideration of the employees' wishes.

[67] As for the section 18.1 review of the bargaining units, counsel said that the 2001 decision required the Board in the 2004 decision to consider "the normal criteria", which include, not only the degree to which the new employees were integrated into TELUS' business and the similarity of their work to that of existing bargaining unit members, but also whether the new employees wished to be in the bargaining unit.

[68] The dissenting member of the Board suggested (at paragraphs 548-550) that, as a result of the Charter's protection of the right of association, it might be

pouvait pas licitement inclure contre leur volonté les nouveaux employés dans l'unité de négociation unique.

[65] À mon avis, il ressort clairement des motifs du Conseil que, pour le Conseil, la volonté des nouveaux employés avait rapport avec la déclaration d'employeur unique et avec sa révision de la structure de l'unité de négociation, mais uniquement dans la mesure où l'inclusion des nouveaux employés dans l'unité de négociation unique pouvait jeter le doute sur le soutien manifesté pour le STT par la majorité des membres de l'unité élargie. Dans toute organisation où l'emporte la volonté de la majorité, celle de la minorité est en quelque sorte ignorée. Autrement dit, le Conseil a tenu compte de la volonté des nouveaux employés, mais uniquement en tant que partie intégrante de l'ensemble des employés formant l'unité de négociation élargie.

(b) La jurisprudence du Conseil

[66] Passant du général au particulier, l'avocat des demanderesse a fait valoir que, parce qu'il n'a pas consulté les nouveaux employés, le Conseil a rendu une décision qui va à l'encontre de sa propre jurisprudence et qui est donc manifestement déraisonnable. Ainsi, d'affirmer l'avocat des demanderesse, lorsqu'il décide s'il convient ou non de délivrer un certificat d'employeur unique selon l'article 35, le Conseil doit notamment se demander si une déclaration en ce sens servirait un objet lié aux relations de travail, ce qui comprend une prise en compte de la volonté des employés.

[67] Quant à la révision de la structure des unités de négociation selon l'article 18.1, l'avocat des demanderesse a prétendu que la décision de 2001 obligeait le Conseil, dans la décision de 2004, à considérer «les critères habituels», c'est-à-dire non seulement la mesure dans laquelle les nouveaux employés étaient intégrés dans les activités de TELUS, et la ressemblance de leurs tâches avec celles des membres de l'unité de négociation existante, mais également le point de savoir si les nouveaux employés souhaitaient faire partie de l'unité de négociation.

[68] Le membre dissident du Conseil a indiqué (aux paragraphes 548 à 550) que, puisque la Charte garantissait la liberté d'association, il était sans doute

appropriate to revisit the Board's case law with a view to giving more prominence to the wishes of individual employees. Whatever the merit of this suggestion, it is for the Board, not the Court, to modify or reverse the Board's jurisprudence, provided, of course, that it does not produce decisions that are patently unreasonable.

(i) section 35: "a labour relations purpose"

[69] In the 2004 decision, the Board noted the applicants' argument that a single employer declaration would enhance the TWU's bargaining rights without the union's having to organize the new employees and obtain their support. Thus, it was said, the effect of the declaration went beyond merely protecting existing rights. The Board also observed (at paragraph 280) that, according to the applicants, a single employer declaration "has the potential result of imposing a collective bargaining regime on employees who have been given no opportunity to choose."

[70] The Board rejected these arguments on two grounds. First, the inclusion of the new employees would not enhance the TWU's bargaining rights: in its 2001 decision, the Board had approved the parties' agreement that there should be a single bargaining unit for landline and wireless employees, decided that there should be no geographical limitations on the unit, and provided for the inclusion of additional employees.

[71] Second, there was evidence of interchange and co-operation between landline and wireless employees, and of the transfer of some wireless work from west to east. The Board noted that the purposes served by a declaration under section 35 are now regarded as broad enough to include, not only the protection of existing bargaining rights from a demonstrable threat of erosion, but also the avoidance of conflicts among employee groups: see *Certen Inc. (Re)*, [2003] CIRB No. 233; *Air Canada (Re)*, [2000] CIRB No. 78.

opportun de revisiter la jurisprudence du Conseil afin d'accorder plus de poids à la volonté de chaque employé. Quelle que puisse être la valeur de cette proposition, c'est au Conseil, non à la Cour, qu'il appartient de modifier ou d'infirmar la jurisprudence du Conseil, pour autant naturellement qu'il n'en résulte pas des décisions qui sont manifestement déraisonnables.

(i) article 35: «un objet lié aux relations de travail»

[69] Dans la décision de 2004, le Conseil prend note de l'argument des demanderesse selon lequel une déclaration d'employeur unique renforcerait les droits de négociation du STT sans que le syndicat soit tenu d'organiser les nouveaux employés et d'obtenir leur appui. Ainsi, disaient-elles, l'effet de la déclaration dépassait la simple protection de droits existants. Le Conseil faisait aussi observer (au paragraphe 280) que, selon les demanderesse, une déclaration d'employeur unique «pourrait avoir comme résultat l'imposition d'un régime de négociation collective à des employés qui n'ont pas eu la possibilité d'opter pour ce régime».

[70] Le Conseil a rejeté ces arguments, pour deux raisons. D'abord, l'inclusion des nouveaux employés ne renforcerait pas les droits de négociation du STT: dans sa décision de 2001, le Conseil avait approuvé l'admission des parties selon laquelle il devrait y avoir une unité de négociation unique pour les employés de la téléphonie fixe et ceux de la téléphonie sans fil, il avait décidé que l'unité ne devrait pas être restreinte géographiquement, et il avait aménagé l'inclusion d'employés additionnels.

[71] Deuxièmement, il était établi qu'il y avait des échanges et une collaboration entre les employés de la téléphonie fixe et ceux de la téléphonie sans fil, et que certaines tâches de la téléphonie sans fil se déplaçaient d'ouest en est. Le Conseil a relevé que les objets que vise une déclaration au sens de l'article 35 sont aujourd'hui considérés comme assez larges pour englober non seulement la protection de droits de négociation existants contre une menace démontrable d'érosion, mais également l'évitement de conflits entre groupes d'employés: voir la décision *Certen Inc. (Re)*, [2003] CCRI n° 223; *Air Canada (Re)*, [2000] CCRI n° 78.

[72] The applicants provided no authority for the proposition that employee wishes had to be considered by the Board when determining whether there was a valid labour relations purpose for issuing a single employer declaration. I see nothing patently unreasonable in the Board's reasoning, especially since the effect of the declaration on the new employees is simply to open the door to their potential inclusion in the bargaining unit. The Board's review of the bargaining unit under section 18.1 is of more significance.

(ii) section 18.1 and the bargaining unit review

[73] In a nutshell, the applicants' principal argument is that the inclusion of the new employees in the bargaining unit changes the nature of the unit as described in the bargaining certificate. In these circumstances, Board jurisprudence requires it to consider the wishes of the new employees before deciding whether bargaining unit re-configuration is appropriate. The applicants further submit that the wishes of the new employees are among the "normal criteria" that the 2001 decision required a future panel of the Board to consider when deciding whether new employees should be included in the single bargaining unit.

[74] There is substantial Board case law on this issue. The leading authority is generally regarded as *Teleglobe Canada* (1979), 32 di 270 (C.L.R.B.), a bargaining unit review case, in which the Board stated that not including a large number of additional employees in an existing bargaining unit could undermine bargaining rights by allowing the employer to "fish in troubled waters" and to favour the "non-certified" employees, and, ultimately, by diminishing the effectiveness of the threat of a strike by the union. As for the wishes of the employees, the Board in *Teleglobe* said (at page 332):

... this Board will take into account only the overall majority status of the applicant union following an application for

[72] Les demanderessees n'ont signalé aucun précédent permettant d'affirmer que les désirs des employés devaient être pris en compte par le Conseil lorsqu'il s'est demandé si une déclaration d'employeur unique était justifiée par un objet valide lié aux relations de travail. Je ne vois rien de manifestement déraisonnable dans le raisonnement du Conseil, d'autant que l'effet de la déclaration sur les nouveaux employés est simplement d'ouvrir la porte à leur éventuelle inclusion dans l'unité de négociation. La révision, par le Conseil, de la structure de l'unité de négociation, en application de l'article 18.1, revêt plus d'importance.

(ii) l'article 18.1 et la révision de la structure de l'unité de négociation

[73] En bref, l'argument principal des demanderessees est que l'inclusion des nouveaux employés dans l'unité de négociation modifie la nature de l'unité telle qu'elle est décrite dans le certificat de négociation. Dans ces conditions, la jurisprudence du Conseil oblige le Conseil à tenir compte de la volonté des nouveaux employés avant de décider si une reconfiguration de l'unité de négociation s'impose. Les demanderessees disent aussi que la volonté des nouveaux employés compte parmi les «critères habituels» que la décision de 2001 obligeait un futur comité du Conseil à prendre en compte au moment de décider si les nouveaux employés devraient être inclus dans l'unité de négociation unique.

[74] La jurisprudence du Conseil sur ce point est abondante. Le principal précédent est généralement considéré comme la décision *Téleglobe Canada* (1979), 32 di 270 (C.C.R.T.), une affaire qui portait sur la révision de la structure d'une unité de négociation. Dans cette affaire, le Conseil avait dit que la non-inclusion d'un grand nombre d'employés additionnels dans une unité de négociation existante pouvait miner les droits de négociation en permettant à l'employeur de «pêcher en eaux troubles» et de favoriser les employés «non accrédités», et finalement en réduisant l'efficacité d'une menace de grève de la part du syndicat. Quant à la volonté des employés, le Conseil écrivait dans la décision *Téleglobe* (à la page 332):

[. . .] ce Conseil tiendra compte du caractère majoritaire strictement global du syndicat requérant lors d'une requête en

revision which does not affect the nature of an existing bargaining unit but we will require proof of majority support among the employees added when the application for revision would radically change the bargaining unit.

[75] The question is, therefore, whether the inclusion of TELUS' new employees would "affect the nature of an existing bargaining unit" or "would radically change" it. The fact that the inclusion of the former Clearnet and QuébecTel employees in the bargaining unit was not automatic means that an amendment to the certification will be required. However, this modification will not require the Board to take into account the views of the new employees if the addition of the new employees to the bargaining unit does not change its "basic character and intended scope" (*Teleglobe* at page 332).

[76] In my opinion, it was not patently unreasonable for the Board to conclude, on the basis of its jurisprudence and the facts before it, that the inclusion of the new employees would not involve such change. The cases to which we were referred where the Board had taken the wishes of added employees into account involved a change in the job descriptions covered by the bargaining certificate. Accordingly, *Teleglobe* does not assist the applicants.

[77] The applicants relied heavily on *British Columbia Telephone Company* (1978), 28 di 909 (C.L.R.B.), a pre-*Teleglobe* bargaining unit review case, where the union sought to expand the scope of the bargaining unit by re-including certain employees who had been excluded as a result of an agreement between the union and the employer. The certificate had originally extended to "all employees" of the company, but the parties subsequently agreed to limit the scope of the collective agreement to listed job classifications. Relying on the certification order, the union asked the Board to declare that a collective agreement applied to employees who had been excluded from the scope of the original bargaining unit by the parties' later agreement.

révision n'affectant pas la nature d'une unité de négociation existante alors qu'il exigera la preuve du caractère représentatif parmi les ajoutés lorsqu'il s'agira d'une requête en révision changeant radicalement l'unité de négociation.

[75] Il s'agit donc de savoir si l'inclusion de nouveaux employés de TELUS «affecterait la nature d'une unité de négociation existante» ou «la changerait radicalement». Le fait que l'inclusion des anciens employés de Clearnet et de QuébecTel dans l'unité de négociation n'était pas automatique signifie qu'il faudra modifier l'accréditation. Cependant, cette modification n'obligera pas le Conseil à tenir compte des vues des nouveaux employés si l'ajout des nouveaux employés à l'unité de négociation ne modifie pas «son caractère fondamental et la portée intentionnelle» (décision *Téleglobe*, à la page 332).

[76] À mon avis, il n'était pas manifestement déraisonnable pour le Conseil de conclure, compte tenu de sa jurisprudence et des faits qu'il avait devant lui, que l'inclusion des nouveaux employés n'entraînerait pas une telle modification. Les précédents auxquels nous avons été renvoyés, et qui se rapportaient à des cas où le Conseil avait pris en compte la volonté de nouveaux employés, concernaient une modification des descriptions d'emploi comprises dans le certificat de négociation. Par conséquent, la décision *Téleglobe* ne vient pas en aide aux demanderesses.

[77] Les demanderesses ont considérablement fait fond sur la décision *British Columbia Telephone Company* (1978), 28 di 909 (C.C.R.T.), un cas de révision de la structure d'une unité de négociation, antérieur à la décision *Téleglobe*. Dans cette affaire, le syndicat voulait élargir la portée de l'unité de négociation en réintégrant certains employés qui avaient été exclus à la suite d'une entente conclue entre le syndicat et l'employeur. Le certificat s'était à l'origine appliqué à «tous les employés» de l'entreprise, mais les parties s'étaient ensuite entendues pour limiter la portée de la convention collective aux classifications professionnelles énumérées. S'appuyant sur l'ordonnance d'accréditation, le syndicat avait demandé au Conseil de déclarer qu'une convention collective s'appliquait aux employés qui avaient été exclus du

champ de l'unité de négociation initiale par l'accord ultérieur des parties.

[78] The Board declined, saying (at pages 917-918) that the inclusion of previously excluded employees, without reference to their wishes, was likely to lead to strains in labour relations and to conflicts between the added employees and other members of the bargaining unit, as well as to a decline in the public perception of the fairness of the collective bargaining system. Further, the Board said (at page 919), to grant the union's application would

. . . ignore the interests of employees who have grown to accept and expect that their employment relationship is regulated in a manner other than by representation by the applicant union.

[79] In my view, the *British Columbia Telephone* case can reasonably be distinguished on its facts. First, the employees whom the union sought to add were in job classifications which the parties' agreement had carved out of the "all employees" certificate. In contrast, the job descriptions of the former Clearnet and QuébecTel employees are similar to those of the wireless employees already in the single bargaining unit.

[80] Second, it is a questionable characterization of the 2001 decision to say that it excluded from the bargaining certificate former employees of companies acquired by TELUS. In my view, it is at least as plausible to say that, since there were no geographical limits on the certificate, the new employees were neither excluded, nor included. I infer from the 2001 decision that their inclusion in the bargaining unit and the certificate was contemplated, if the "normal criteria" were satisfied. In contrast, the parties' agreement in *British Columbia Telephone* that the collective agreement only extended to certain job descriptions seems to have been intended to exclude other employees covered by the terms of the certificate.

[81] The applicants also relied on *AirBC Limited* (1990), 81 di 1 (C.L.R.B.), as authority for the

[78] Le Conseil avait refusé, affirmant (aux pages 917 et 918) que l'inclusion, sans égard à leur volonté, d'employés antérieurement exclus était susceptible de provoquer des tensions dans les relations de travail, et des conflits entre les employés ajoutés et les autres membres de l'unité de négociation, ainsi qu'une baisse de la perception du public à propos de l'équité du système de négociation collective. De plus, avait déclaré le Conseil (à la page 919), faire droit à la demande du syndicat,

[. . .] ne tiendrait pas compte des intérêts d'employés qui sont arrivés à accepter et à s'attendre à ce que leurs conditions d'emploi soient réglées autrement que par la représentation du syndicat requérant.

[79] À mon avis, l'espèce *British Columbia Telephone* peut raisonnablement être distinguée, en raison de ses propres faits. D'abord, les employés que le syndicat voulait ajouter se trouvaient dans des classifications que l'accord des parties avait exclues du certificat englobant «tous les employés». En revanche, les descriptions d'emploi des anciens employés de Clearnet et de QuébecTel sont semblables à celles des employés affectés à la téléphonie sans fil qui sont déjà dans l'unité de négociation unique.

[80] Deuxièmement, il est douteux que l'on puisse dire de la décision de 2001 qu'elle excluait du certificat de négociation les anciens employés des sociétés acquises par TELUS. À mon avis, il est à tout le moins aussi vraisemblable de dire que, puisque le certificat n'était pas limité géographiquement, les nouveaux employés n'étaient ni exclus ni inclus. Je déduis de la décision de 2001 que leur inclusion dans l'unité de négociation et dans le certificat était envisagée, si les «critères habituels» étaient remplis. En revanche, l'accord conclu par les parties, dans l'affaire *British Columbia Telephone*, accord selon lequel la convention collective ne s'appliquait qu'à certaines descriptions d'emploi, semble avoir eu pour objet d'exclure les autres employés visés par les termes du certificat.

[81] Les demandereses ont également invoqué la décision *AirBC Limited* (1990), 81 di 1 (C.C.R.T.), un

proposition that the Board ought to have taken into account the wishes of the new employees when exercising its discretion to review the bargaining unit pursuant to section 18.1. That case concerned applications made for separate representation on behalf of certain employee groups within the airline's workforce. Although these applications would, if successful, result in the fragmentation of the workforce, the Board agreed to the creation of separate bargaining units for pilots, flight attendants and dispatchers. The case is relevant because the wishes of these employees were taken into consideration by the Board when deciding whether to accede to the unions' applications to be the sole bargaining agents for these employee groups.

[82] However, in my opinion, *AirBC* does not establish that the 2004 decision was patently unreasonable. The *AirBC* case arose in a very different labour relations context: a "raid" by unions to represent, in separate bargaining units, certain employee groups who had belonged for some time to a larger unit whose members performed a variety of different jobs. Unlike the present TELUS case, there was no ready possibility of job transfers between members of the three employee groups on the one hand, and the employees who remained in the original bargaining unit on the other.

[83] Given these differences, it cannot be said that the 2004 decision was patently unreasonable in applying the more relevant Board jurisprudence dealing with accretions to a bargaining unit. However, the *AirBC* case might well be relevant to the Board's determination of a section 18 or 18.1 application, if, when the present arrangements have been in place for some time, a majority of TELUS' wireless employees should think it not in their interests to remain in the TWU bargaining unit because a large majority of the members are employed in TELUS' landline operations.

précédent qui selon elles permet d'affirmer que le Conseil aurait dû tenir compte de la volonté des nouveaux employés lorsqu'il a exercé en application de l'article 18.1 son pouvoir de réviser la structure de l'unité de négociation. Cette affaire concernait des demandes de représentation distincte faites au nom de certains groupes d'employés compris dans l'effectif de la compagnie aérienne. Ces demandes allaient entraîner, si elles étaient admises, la fragmentation de l'effectif, mais le Conseil avait consenti à la création d'unités de négociation distinctes pour les pilotes, les agents de bord et les agents techniques d'exploitation. Le cas est intéressant parce que les vœux de ces employés avaient été pris en compte par le Conseil lorsqu'il s'était demandé s'il convenait d'accéder aux demandes des syndicats, qui voulaient être les seuls agents de négociation pour ces groupes d'employés.

[82] Cependant, à mon avis, la décision *AirBC* ne permet pas d'affirmer que la décision de 2004 est manifestement déraisonnable. L'affaire *AirBC* se présentait dans un contexte de relations industrielles qui était très différent: il s'agissait d'une incursion de syndicats désireux de représenter, dans des unités de négociation distinctes, certains groupes d'employés qui avaient appartenu durant un certain temps à une unité plus grande dont les membres accomplissaient une diversité de tâches différentes. Contrairement à la présente affaire TELUS, il n'existait aucune réelle possibilité de transferts d'emplois entre d'une part les membres des trois groupes d'employés et d'autre part les employés qui demeuraient dans l'unité de négociation initiale.

[83] Vu ces différences, on ne saurait dire que la décision de 2004 est manifestement déraisonnable dans l'application qu'elle fait de la jurisprudence plus pertinente du Conseil relative aux accroissements d'une unité de négociation. Cependant, l'affaire *AirBC* pourrait bien intéresser la réponse du Conseil à une demande selon les articles 18 ou 18.1 si, quand les arrangements actuels auront été en vigueur depuis quelque temps, une majorité des employés de TELUS affectés à la téléphonie sans fil estiment qu'il n'est pas dans leur intérêt de rester dans l'unité de négociation du STT parce que la grande majorité des membres sont affectés à la téléphonie fixe chez TELUS.

[84] For these reasons, I am not persuaded that the 2004 decision so misinterpreted the Board's jurisprudence as to render it patently unreasonable for the Board to exercise its discretion under section 18.1 without first ascertaining the wishes of the new employees. The inclusion of the new employees did not involve a radical change to the geographically unrestricted bargaining unit or the certification.

Issue 3: Was the 2004 decision in excess of the Board's jurisdiction because it was based on a patently unreasonable interpretation of its 2001 decision?

[85] It will be recalled that the 2001 decision concluded that, despite the absence of geographical restrictions on the single bargaining unit, employees of companies acquired by TELUS were not automatically members of the bargaining unit, unlike employees hired by TELUS as it expanded its business. Whether the "acquired" employees became members of the unit would depend, the Board said in the 2001 decision (at paragraph 30), on the degree of "integration into the corporate operations", and the application by the Board of "its normal criteria (e.g. community of interest, etc.) in determining whether these employee groups should be included in the new single bargaining unit."

[86] In the absence of detailed information about TELUS' planned or recent acquisitions (including presumably, the takeover of Clearnet), the Board was not in a position when it rendered its 2001 decision to make any determinations of the status of particular groups of "acquired" employees. Accordingly, the Board concluded,

Until such time as the Board orders otherwise, such acquisitions are not automatically included in the single bargaining unit description adopted and approved by the Board.

[87] The applicants allege that the Board made three errors in the 2004 decision with respect to the 2001

[84] Pour ces motifs, je ne suis pas persuadé que la décision de 2004 ait mal interprété la jurisprudence du Conseil au point qu'il ait été manifestement déraisonnable pour le Conseil d'exercer le pouvoir que lui confère l'article 18.1 sans d'abord s'assurer de la volonté des nouveaux employés. L'inclusion des nouveaux employés ne comportait pas une modification radicale de l'unité de négociation géographiquement non restreinte, ni de l'accréditation.

Point n° 3: La décision de 2004 est-elle le résultat d'un excès de pouvoir du Conseil parce qu'elle était fondée sur une interprétation manifestement déraisonnable de sa décision de 2001?

[85] On se rappellera que, par sa décision de 2001, le Conseil avait conclu que, malgré l'absence de limites géographiques à l'unité de négociation unique, les employés des entreprises acquises par TELUS n'étaient pas automatiquement membres de l'unité de négociation, contrairement aux employés embauchés par TELUS au fur et à mesure de l'expansion de ses activités. Ainsi que le Conseil le disait dans la décision de 2001 (au paragraphe 30), le point de savoir si les employés «acquis» devenaient membres de l'unité dépendrait de leur «intégration aux activités de l'entreprise», et de l'application par le Conseil des «critères habituels (p. ex. la communauté d'intérêts) pour déterminer si les groupes d'employés en cause devraient être compris dans la nouvelle unité de négociation unique».

[86] En l'absence de renseignements détaillés sur les acquisitions récentes ou prévues de TELUS (y compris sans doute la prise de contrôle de Clearnet), le Conseil n'était pas en état, quand il a rendu sa décision de 2001, de juger du statut de groupes particuliers d'employés «acquis». Le Conseil a donc conclu ainsi:

Tant que le Conseil ne rendra pas une ordonnance contraire, ces acquisitions ne seront pas comprises d'office dans la description de l'unité de négociation unique adoptée et approuvée par le Conseil.

[87] Les demandresses disent que, dans la décision de 2004, le Conseil a commis trois erreurs à propos de la

decision. First, the Board committed a reviewable error by regarding the 2001 decision as determinative of the issues that it had to decide in the 2004 decision. The complaint is unfounded in so far as it alleges that the 2004 decision simply overlooked the fact that the 2001 decision distinguished between employees hired as a result of TELUS' expansion of its existing operations, and employees of acquired companies. As I indicated earlier in these reasons (at paragraph 19), when making its 2004 decision the Board was very alive to this distinction: see, for example, paragraphs 186-188 and 313 of the reasons for the 2004 decision.

[88] It is true that the 2001 decision did not purport to determine whether the former Clearnet and QuébecTel employees should be included in the single bargaining unit. However, in making the 2004 decision, the Board cannot be said, in my view, to have interpreted the 2001 decision unreasonably by regarding it as establishing the criteria to be applied in the future for determining whether any given "acquired" employee groups should become members of the bargaining unit.

[89] Second, the applicants say that the 2004 decision is erroneous because the Board placed on those opposing the new employees' inclusion the burden of proving why they should be excluded from the single bargaining unit. I do not agree.

[90] Reading the reasons as a whole, I am not satisfied that this is what the Board did. In my view, the 2004 decision did not turn on the burden of proof: the primary facts and factual inferences were not in dispute. It is true, however, that the Board approached the issue of the inclusion of the new employees against the background of the 2001 decision, in which the Board approved a labour relations structure for TELUS consisting of a single bargaining unit, without geographical restrictions, for both landline and wireless employees.

décision de 2001. D'abord, le Conseil a commis une erreur sujette à révision lorsqu'il a considéré que la décision de 2001 disposait des points qu'il devait trancher dans la décision de 2004. La plainte n'est pas fondée dans la mesure où elle prétend que la décision de 2004 a simplement oublié le fait que la décision de 2001 faisait une distinction entre d'une part les employés embauchés par suite de l'expansion des opérations existantes de TELUS et d'autre part les employés des sociétés acquises. Comme je l'ai indiqué plus haut dans les présents motifs (au paragraphe 19), le Conseil était très au fait de cette distinction lorsqu'il a rendu sa décision de 2004: voir par exemple les paragraphes 186 à 188 et 313 des motifs de la décision de 2004.

[88] Il est vrai que la décision de 2001 ne prétendait pas dire si les anciens employés de Clearnet et de QuébecTel devraient être compris dans l'unité de négociation unique. Cependant, on ne saurait dire à mon avis que, lorsqu'il a rendu la décision de 2004, le Conseil a interprété déraisonnablement la décision de 2001 en la considérant comme une décision qui établissait les critères à appliquer dans l'avenir pour savoir si des groupes donnés d'employés «acquis» devraient devenir membres de l'unité de négociation.

[89] Deuxièmement, les demandresses disent que la décision de 2004 est erronée parce que le Conseil faisait reposer sur les épaules de ceux qui s'opposaient à l'inclusion des nouveaux employés la charge de démontrer pourquoi ils devraient être exclus de l'unité de négociation unique. Je ne partage pas cet avis.

[90] Après lecture de l'ensemble des motifs, je ne suis pas convaincu que c'est là ce qu'a fait le Conseil. À mon avis, la décision de 2004 ne dépendait pas de la charge de la preuve: les faits principaux et les déductions factuelles n'étaient pas contestés. Il est vrai cependant que le Conseil a abordé la question de l'inclusion des nouveaux employés d'après la toile de fond de la décision de 2001, dans laquelle le Conseil avait approuvé pour TELUS une structure de relations industrielles formée d'une unité de négociation unique, non limitée géographiquement et comprenant à la fois les employés de la téléphonie fixe et ceux de la téléphonie sans fil.

[91] Thus, in its 2004 decision (at paragraphs 304-305), the Board was not prepared to revisit the conclusion in the 2001 decision that there was a community of interest between TELUS' landline and wireless employees. As for the new employees, community of interest with existing wireless employees was established on the bases of, for example, similarity of job descriptions and transferability of work. In addition, the Board accepted the basis for determining the tests for the inclusion of the new employees established by the Board in its 2001 decision. In neither respect, can it be said that the Board committed any reviewable error.

[92] Third, the applicants say that, in failing to ascertain the wishes of the new employees, the 2004 decision ignored the direction in the 2001 decision that the "normal criteria (community of interest etc.)" be applied before "acquired" employees are added to the bargaining unit. In this context, counsel said, the "normal criteria" include the wishes of the new employees.

[93] In order to establish what the Board meant in decision 2001 by the "normal criteria", counsel for the applicants relied on the following passage from the Board's decision in *BCT.Telus et al.* (2000), 69 C.L.R.B.R. (2d) 184, at paragraph 17:

The Board has developed well-established principles and criteria that it will consider when determining the appropriateness of a bargaining unit or when reviewing and reconfiguring existing bargaining units. In making such a determination, the Board will weigh and consider a number of factors, including the following: community of interest; viability of the unit; employee wishes; industry practice or pattern; the history of collective bargaining with the employer; the organizational structure of the employer; and the Board's general preference for broader-based bargaining units, for reasons such as administrative efficiency and convenience in bargaining, lateral mobility of employees, common framework of employment conditions and industrial stability . . . [Underlining added.]

[91] Ainsi, dans sa décision de 2004 (aux paragraphes 304 et 305), le Conseil n'était pas prêt à revisiter la conclusion de la décision de 2001 selon laquelle il y avait communauté d'intérêts entre les employés de TELUS affectés à la téléphonie fixe et ses employés affectés à la téléphonie sans fil. S'agissant des nouveaux employés, la communauté d'intérêts avec les employés existants travaillant dans la téléphonie sans fil a été établie d'après notamment la similitude des descriptions d'emploi et la transférabilité des tâches. De plus, le Conseil a accepté la base servant à définir les critères de l'inclusion des nouveaux employés, critères qu'il avait établis dans sa décision de 2001. Sous ni l'un ni l'autre de ces rapports, on ne saurait dire que le Conseil a commis une erreur sujette à révision.

[92] Troisièmement, les demandresses disent que, en ne cherchant pas à savoir ce qu'était la volonté des nouveaux employés, la décision de 2004 a ignoré la directive contenue dans la décision de 2001, directive selon laquelle les «critères habituels (par exemple la communauté d'intérêts)» doivent être appliqués avant que des employés «acquis» soient ajoutés à l'unité de négociation. Dans ce contexte, de dire leur avocat, les «critères habituels» englobent la volonté des nouveaux employés.

[93] Afin de savoir ce que le Conseil voulait dire dans sa décision de 2001 par l'expression «critères habituels», l'avocat des demandresses s'est fondé sur l'extrait suivant de la décision rendue par le Conseil dans l'affaire *BCT.Telus et autres* (2000), 69 C.L.R.B.R. (2d) 184, au paragraphe 17:

Le Conseil a élaboré des critères et des principes bien établis dont il tient compte lorsqu'il doit déterminer si une unité est habile à négocier collectivement ou lorsqu'il doit réviser et restructurer des unités de négociation existantes. A cet égard, il tient compte d'un certain nombre de facteurs et évalue le poids à leur accorder, notamment la communauté d'intérêts, la viabilité de l'unité, les désirs des employés, la pratique ou le modèle du secteur; les antécédents de la négociation collective avec l'employeur, la structure organisationnelle de l'employeur et la préférence générale du Conseil pour des unités de négociation plus larges pour des raisons telles que l'efficacité administrative et la commodité des négociations, la mobilité latérale des employés, la similitude des conditions d'emploi et la stabilité industrielle [. . .] [Non souligné dans l'original.]

(i) community of interest

[94] The “normal criteria” to be applied by the Board when determining whether “acquired” employees should be swept into the single bargaining unit include a consideration of whether they share a “community of interest” with existing members of the existing unit. In this context, it is important to remember that the single bargaining unit, which was approved by the Board following the agreement between the TELUS and the TWU prior to the proceeding that culminated in the 2001 decision, included TELUS’ landline and wireless employees.

[95] It cannot be said, therefore, that the 2004 decision swept the new employees into a bargaining unit, none of whose members were employed on the wireless side of TELUS’ operations. The fact that, even after the takeovers, TELUS’ wireless employees would represent less than one-third of the whole bargaining unit may provide part of the basis of a future section 18.1 application to the Board. However, it was rationally open to the Board to conclude in the 2004 decision that a re-configuration of this kind was premature.

[96] Factors such as the similarity of the work performed, the intermingling of the workforce, and the geographically unlimited nature of the bargaining unit, provide a rational basis for the Board’s decision that there was a community of interest between the new employees and the wireless employees already in the bargaining unit.

(ii) employee wishes

[97] In view of both the facts of the present case and the Board’s previous decision in *Teleglobe*, the reference in *BCT.Telus* to “employee wishes” means that the Board had to consider the wishes of the new employees, not as members of a distinct group, but as members of the entire employee group. In the 2004 decision, the Board did just that and concluded that, because the new employees would constitute only about 20% of the enlarged bargaining unit, their wishes could not erode the support of the majority of the unit for representation by the TWU. Hence, there was no point in ascertaining

(i) communauté d’intérêts

[94] Les «critères habituels» que doit appliquer le Conseil lorsqu’il se demande si des employés «acquis» devraient être englobés dans l’unité de négociation unique comprennent la question de savoir s’ils partagent une «communauté d’intérêts» avec les membres existants de l’unité actuelle. Dans ce contexte, il importe de se rappeler que l’unité de négociation unique, qui a été approuvée par le Conseil suite à l’entente conclue entre TELUS et le STT avant la procédure qui a conduit à la décision de 2001, comprenait les employés de TELUS affectés à la téléphonie fixe et à la téléphonie sans fil.

[95] On ne saurait donc dire que la décision de 2004 a englobé les nouveaux employés dans une unité de négociation dont aucun des membres ne travaillait dans le segment «sans fil» des opérations de TELUS. Le fait que, même après les prises de contrôle, les employés de TELUS affectés à la téléphonie sans fil représenteraient moins d’un tiers de toute l’unité de négociation pourrait constituer en partie le fondement d’une future demande au Conseil en application de l’article 18.1. Cependant, le Conseil pouvait parfaitement dire dans la décision de 2004 qu’une reconfiguration de ce genre était prématurée.

[96] Des facteurs tels que la similitude des tâches accomplies, l’étroitesse des rapports entre les employés et la nature géographiquement illimitée de l’unité de négociation constituent de bonnes raisons pour le Conseil de dire qu’il y avait une communauté d’intérêts entre les nouveaux employés et les employés du volet sans fil déjà compris dans l’unité de négociation.

(ii) la volonté des employés

[97] Compte tenu à la fois des circonstances de la présente affaire et de la décision antérieure du Conseil dans l’affaire *Téleglobe*, la mention, dans la décision *BCT.Telus*, de la «volonté des employés» signifie que le Conseil devait tenir compte de la volonté des nouveaux employés, non en tant que membres d’un groupe distinct, mais en tant que membres du groupe d’employés tout entier. Dans la décision de 2004, le Conseil a fait précisément cela et a conclu que, parce que les nouveaux employés ne représenteraient qu’environ 20 p. 100 de l’unité de négociation élargie, leur volonté ne pouvait

the wishes of the new employees either by conducting a vote of all the members of the enlarged bargaining unit, or by other means.

[98] The wishes of new employees will also be canvassed, and a double majority required, when their inclusion would constitute a radical change to the bargaining unit or certification. For reasons already canvassed, it was not patently unreasonable for the Board to have concluded in the 2004 decision that the facts before it did not constitute such a change.

[99] The applicants also relied on cases dealing, not with the relevance of employee wishes, but with single employer applications where there was no remedial purpose to justify a declaration: see, for example, *Air Canada et al.* (1989), 79 di 98 (C.L.R.B.); *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) (Re)*, [1999] CIRB No. 42. In the present case, however, the Board found that there were remedial purposes: a section 35 declaration would protect existing bargaining rights from probable erosion and promote sound labour relations. In making this finding, the Board relied on the similarity of the job descriptions and on the existence of opportunities for employee transfers. The Board's finding of fact was not patently unreasonable in light of the evidence before it.

[100] In short, I conclude that the Board did take into account the wishes of the employees as one of the "normal criteria" to be considered in a section 18.1 review. On the basis of the Board's jurisprudence, it was not patently unreasonable for the Board in the 2004 decision to find that this criterion was satisfied because the inclusion of the new employees would not erode the support for representation by the TWU by a majority of the entire group of employees in the single bargaining unit. Hence, the 2004 decision is not based on a patently unreasonable interpretation of the 2001 decision.

pas éroder le soutien de la majorité de l'unité à une représentation par le STT. Partant, il était inutile de chercher à savoir ce qu'était la volonté des nouveaux employés, que ce soit en organisant un vote de tous les membres de l'unité de négociation élargie, ou d'une autre manière.

[98] La volonté de nouveaux employés sera également sondée, et une double majorité sera requise, quand leur inclusion entraînerait un changement radical de l'unité de négociation ou de l'accréditation. Pour les raisons déjà débattues, il n'était pas manifestement déraisonnable pour le Conseil de dire, dans la décision de 2004, que les faits qu'il avait devant lui ne constituaient pas un tel changement.

[99] Les demandresses se sont également fondées sur des précédents portant non pas sur la pertinence de la volonté des employés, mais sur des demandes de déclaration d'employeur unique qui ne faisaient état d'aucun objet réparateur justifiant une telle déclaration: voir par exemple *Air Canada et autres* (1989), 79 di 98 (C.C.R.T.); *Autocar Royal (9011-4216 Québec Inc.) (Re)*, [1999] CCRI n° 42. En l'espèce cependant, le Conseil a jugé qu'il y avait des fins réparatrices: une déclaration selon l'article 35 protégerait les droits de négociation existants contre une érosion probable et favoriserait des relations industrielles saines. En arrivant à cette conclusion, le Conseil s'est fondé sur la similitude des descriptions d'emploi et sur l'existence de possibilités de transfert d'employés. La conclusion de fait du Conseil n'était pas manifestement déraisonnable, eu égard à la preuve qu'il avait devant lui.

[100] En bref, je suis d'avis que le Conseil a bien pris en compte la volonté des employés en tant que l'un des «critères habituels» à considérer dans une révision entreprise en vertu de l'article 18.1. Eu égard à la jurisprudence du Conseil, il n'était pas manifestement déraisonnable pour le Conseil, dans sa décision de 2004, de dire que ce critère était rempli parce que l'inclusion des nouveaux employés n'éroderait pas l'appui donné par une majorité du groupe tout entier d'employés de l'unité de négociation unique à une représentation par le STT. Partant, la décision de 2004 n'est pas fondée sur une interprétation manifestement déraisonnable de la décision de 2001.

Issue 4: Did the Board exceed its jurisdiction under section 18.1 by patently unreasonably failing to consider the fitness of the TWU to represent the new employees?

[101] This question has an air of unreality as far as the former QuébecTel employees are concerned. Having reached an agreement with the TWU, CUPE, the union that had represented them at QuébecTel, has not participated in this judicial review application. For all intents and purposes, the issue is moot.

[102] Nor do I think it appropriate that the Court should exercise its discretion to decide the “fitness” issue as far as it concerns the former QuébecTel employees. Language rights are of great importance in Canada, including in matters of labour relations. In my view, it would be unwise to pronounce on such an issue when moot (namely, the relevance of the “fitness” of an anglophone union to represent francophone employees) on the basis only of arguments advanced on behalf of the employer and the anglophone union.

[103] Consequently, I shall confine my analysis to the question of whether the fitness of the TWU to represent the former Clearnet employees was a factor that the Board was required to take into account in the 2004 decision in the course of determining the applications under sections 18.1 and 35.

[104] The applicants argued that the former employees of Clearnet should not be swept into the single bargaining unit because the sole bargaining agent for the unit could not adequately represent their interests. The TWU is a western-based union with no experience outside British Columbia and Alberta, where, for most part, it represents landline, not wireless employees. In the 2004 decision, the Board said (at paragraph 320) that, since the TWU is a “trade union” for the purpose of the Code, its fitness to represent the former Clearnet employees was not a relevant factor in deciding the applications before it.

Point n° 4: Le Conseil a-t-il excédé le pouvoir que lui confère l'article 18.1 en ignorant, d'une manière manifestement déraisonnable, l'aptitude du STT à représenter les nouveaux employés?

[101] Cette question a une apparence d'irréalité pour autant que soient concernés les anciens employés de QuébecTel. Étant parvenu à une entente avec le STT, le SCFP, le syndicat qui les avait représentés à QuébecTel, ne s'est pas joint à cette demande de contrôle judiciaire. En fait, la question est théorique.

[102] Je ne crois pas non plus qu'il soit opportun que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de trancher la question de l'«aptitude» dans la mesure où elle concerne les anciens employés de QuébecTel. Les droits linguistiques sont d'une grande importance au Canada, y compris dans les relations de travail. À mon avis, il serait peu sage de prononcer sur une telle question, quand elle est théorique (à savoir la pertinence de l'«aptitude» d'un syndicat anglophone à représenter des employés francophones), sur la seule base d'arguments avancés au nom de l'employeur et du syndicat anglophone.

[103] Par conséquent, je limiterai mon analyse à la question de savoir si l'aptitude du STT à représenter les anciens employés de Clearnet était un facteur dont le Conseil devait tenir compte dans la décision de 2004 pour donner suite aux demandes présentées en vertu des articles 18.1 et 35.

[104] Les demanderesse ont fait valoir que les anciens employés de Clearnet ne devraient pas être englobés dans l'unité de négociation unique parce que le seul agent négociateur de l'unité ne pouvait pas adéquatement représenter leurs intérêts. Le STT est un syndicat de l'Ouest, qui n'a pas d'expérience en dehors de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, où, pour l'essentiel, il représente les employés de la téléphonie fixe, non ceux du volet sans fil. Dans la décision de 2004, le Conseil disait (au paragraphe 320) que, puisque le STT est un «syndicat» aux fins du Code, son aptitude à représenter les anciens employés de Clearnet n'était pas un facteur qu'il devait prendre en compte pour statuer sur les demandes qu'il avait devant lui.

[105] The applicants cited no authorities to support their position on this particular issue. They relied, instead, on the notion that “added” employees should not be included in a bargaining unit whose bargaining agent was not in a position to adequately represent their interests. In addition, the applicants found support for their position in the general statement in the *AirBC* case (at page 4) to the effect that, when approaching a question concerning the appropriateness of a bargaining unit, the Board “must respect the right of employees to freely join the trade union of their choice.”

[106] In my view, there is no merit in these contentions. The “fitness” of the bargaining agent to represent “added” employees is not mentioned in the jurisprudence as one of the “normal criteria” that the Board must consider when exercising its discretion under section 18.1 to review bargaining units.

[107] On the basis of the case law relied upon by the Board in the 2004 decision (at paragraphs 323-325), it was not patently unreasonable for it to conclude that the suitability of the TWU to represent the bargaining unit is a question to be decided, not by the Board, but by a majority of the members of the expanded unit: on the pre-eminence of the majority’s choice of union, see also *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 722, at pages 744-745; *General Aviation Services Ltd.* (1979), 34 di 791 (C.L.R.B.), at pages 797-798.

[108] Finally, I should note that, even if a majority of a bargaining unit remains satisfied with their bargaining agent, the Code provides a measure of protection from a union’s egregiously inadequate representation of members’ interests. Thus, section 37 provides as follows:

37. A trade union or representative of a trade union that is the bargaining agent for a bargaining unit shall not act in a manner that is arbitrary, discriminatory or in bad faith in the representation of any of the employees in the unit with respect

[105] Les demandresses n’ont fait état d’aucun précédent au soutien de leur position sur cette question particulière. Elles se sont plutôt fondées sur l’idée selon laquelle des employés «ajoutés» ne devraient pas être compris dans une unité de négociation dont l’agent négociateur n’est pas en état de représenter adéquatement leurs intérêts. Les demandresses ont également invoqué au soutien de leur position l’affirmation générale, dans la décision *AirBC* (à la page 4), selon laquelle, lorsque le Conseil aborde une question qui intéresse l’à-propos d’une unité de négociation, il «doit respecter le droit des employés de se joindre librement au syndicat de leur choix».

[106] À mon avis, ces prétentions n’ont aucune valeur. L’«aptitude» de l’agent négociateur à représenter les employés «ajoutés» n’est pas mentionnée dans la jurisprudence comme l’un des «critères habituels» dont le Conseil doit tenir compte lorsqu’il exerce, en application de l’article 18.1, son pouvoir de réviser la structure d’unités de négociation.

[107] Eu égard à la jurisprudence invoquée par le Conseil dans sa décision de 2004 (aux paragraphes 323 à 325), il n’était pas manifestement déraisonnable pour lui de dire que la capacité du STT de représenter l’unité de négociation est une question que doit décider non pas le Conseil, mais la majorité des membres de l’unité élargie: sur la prééminence du choix syndical fait par la majorité, voir aussi l’arrêt *Conseil canadien des relations de travail c. Transair Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 722, aux pages 744 et 745; *General Aviation Services Ltd.* (1979), 34 di 791 (C.C.R.T.), aux pages 797 et 798.

[108] Finalement, je dirais que, même si la majorité des membres d’une unité de négociation demeure satisfaite de son agent négociateur, le Code prévoit une mesure de protection contre la représentation manifestement inadéquate des intérêts des membres par un syndicat. L’article 37 prévoit en effet ce qui suit:

37. Il est interdit au syndicat, ainsi qu’à ses représentants, d’agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l’égard des employés de l’unité de négociation dans l’exercice des droits reconnus à ceux-ci par la convention

to their rights under the collective agreement that is applicable to them.

In addition, as previously mentioned, if a majority of TELUS' wireless employees (of whom the new employees comprise the majority) are dissatisfied with the present arrangements, an application may be made to the Board on their behalf under section 18 or 18.1.

Issue 5: Paragraph 2(d) of the Charter

[109] The applicants say that the 2004 decision is in excess of the Board's jurisdiction because the inclusion of the new employees in the bargaining unit without considering their wishes violates their paragraph 2(d) right to freedom of association. They rely on *Advance Cutting & Coring*, as authority for the proposition that paragraph 2(d) protects employees' wishes not to belong to a trade union.

[110] In my view, there is a short answer to this argument. While there was a majority in *Advance Cutting & Coring* for the proposition that paragraph 2(d) includes a right of non-association, the facts are easily distinguished from those in the present case. In particular, by reason of the Rand formula, the new employees are not required to join the TWU; in *Advance Cutting & Coring*, the Rand formula did not apply, and the employees were statutorily required to belong to one of the designated unions: see paragraph 32, *per* Bastarache J.

[111] Mere inclusion in a bargaining unit and the compulsory payment of dues do not engage paragraph 2(d), even though members of the bargaining unit who decide not to belong to the union thereby exclude themselves from having any say in the manner in which it represents them: *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211. Consequently, I agree with the conclusion to this effect in *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] O.L.R.D. No. 514 (O.L.R.B.) (QL).

collective..

De plus, comme je l'ai dit précédemment, si la majorité des employés de TELUS affectés à la téléphonie sans fil (la majorité d'entre eux sont de nouveaux employés) est insatisfaite des dispositions actuelles, une demande peut être présentée au Conseil en leur nom en vertu des articles 18 ou 18.1.

Point n° 5: Alinéa 2d) de la Charte

[109] Les demandresses disent que la décision de 2004 excède les pouvoirs du Conseil parce que l'inclusion des nouveaux employés dans l'unité de négociation sans que leur volonté soit prise en compte contrevient à la liberté d'association qui leur est garantie par l'alinéa 2d). Selon elles, l'arrêt *Advance Cutting & Coring*, permet d'affirmer que l'alinéa 2d) protège la volonté des employés de ne pas appartenir à un syndicat.

[110] À mon avis, on peut disposer brièvement de cet argument. Dans l'arrêt *Advance Cutting & Coring*, les juges majoritaires estimaient que l'alinéa 2d) comprend la liberté de non-association, mais les circonstances de ce précédent se distinguent aisément des circonstances de la présente affaire. Plus précisément, en raison de la formule Rand, les nouveaux employés ne sont pas tenus de se joindre au STT; dans l'espèce *Advance Cutting & Coring*, la formule Rand ne s'appliquait pas, et les employés étaient légalement tenus d'appartenir à l'un des syndicats désignés: voir paragraphe 32, le juge Bastarache.

[111] La simple inclusion dans une unité de négociation et le paiement obligatoire de cotisations ne déclenchent pas l'application de l'alinéa 2d), même si les membres de l'unité de négociation qui décident de ne pas appartenir au syndicat se privent par le fait même de toute intervention dans la manière dont il les représente: *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211. Par conséquent, je souscris à la conclusion en ce sens qui est énoncée dans la décision *Metroland Printing, Publishing and Distributing Ltd.*, [2003] O.L.R.D. n° 514 (C.R.T.O.) (QL).

F. CONCLUSIONS

[112] For these reasons, I would dismiss the application for judicial review with costs.

LINDEN J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

F. DISPOSITIF

[112] Pour ces motifs, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire, avec dépens.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.