

A-24-85

A-24-85

Okanagan Helicopters Ltd. (Applicant)

v.

Canadian Helicopter Pilots' Association (Respondent)*INDEXED AS: OKANAGAN HELICOPTERS LTD. v. CANADIAN HELICOPTER PILOTS' ASSN.*

Court of Appeal, Heald, Hugessen and Stone J.J.—Vancouver, December 5 and 6; Ottawa, December 19, 1985.

Judicial review — Applications to review — Labour relations — Dues check off — “Interim” ruling by Canada Labour Relations Board re applicability of new legislation to existing collective agreement “decision” within Code s. 120.1(2) and Act s. 28, and therefore subject to judicial review — As interest of dissenting bargaining unit members herein with respect to dues check off different from interest of union, Board's failure to give said members notice of proceeding where “interim” ruling made contrary to rules of natural justice — Dissenting members having sufficient interest to raise issues in s. 28 application — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 120.1 (as enacted by S.C. 1977-78, c. 27, s. 42), 162 (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 31), 184 (as enacted by S.C. 1972, c. 18, s. 1) — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 1401(3), 1403(1),(2), 1404, 1405, 1406 (as am. by SOR/79-57, s. 25), 1409.

Labour relations — Dues check off — Representative role of union as certified agent for bargaining unit members — Rights of individual members with respect to Labour Relations Board “interim” ruling and s. 28 application where members' interest different from union's — Dissenting members had right to notice of proceeding wherein “interim” ruling made — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 120.1 (as enacted by S.C. 1977-78, c. 27, s. 42), 162 (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 31), 184 (as enacted by S.C. 1972, c. 18, s. 1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

A collective agreement included a “modified Rand” check off clause whereby employees who did not wish to have their union dues deducted at source could opt out of the check off. Before the expiry of that collective agreement, an amendment to the *Canada Labour Code* made the check off compulsory if the union requested it. When the employer refused the union's request that a Rand formula be included in the existing collective agreement, the union filed a complaint of unfair labour practice before the Canada Labour Relations Board. The Board summoned the parties to a hearing to discuss the applicability of the new legislation to existing collective agreements.

Okanagan Helicopters Ltd. (requérante)

c.

Association canadienne des pilotes d'hélicoptères (intimée)*RÉPERTORIÉ: OKANAGAN HELICOPTERS LTD. c. ASSOC. CANADIENNE DES PILOTES D'HÉLICOPTÈRES*

Cour d'appel, juges Heald, Hugessen et Stone—Vancouver, 5 et 6 décembre; Ottawa, 19 décembre 1985.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Relations du travail — Précompte des cotisations — La décision «partielle» du Conseil canadien des relations du travail concernant l'applicabilité d'une nouvelle disposition législative à une convention législative existante constitue une «décision» au sens de l'art. 120.1(2) du Code et de l'art. 28 de la Loi et est donc soumise au contrôle judiciaire — Parce que l'intérêt des membres dissidents de l'unité de négociation en l'espèce est différent de celui du syndicat pour ce qui est de la question du précompte des cotisations, le défaut du Conseil d'aviser lesdits membres des procédures qui ont abouti à la décision «partielle» contrevient aux règles de la justice naturelle — L'intérêt des membres dissidents est suffisant pour leur permettre de soulever des questions dans le cadre d'une demande fondée sur l'art. 28 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 120.1 (édicte par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 42), 162 (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 31), 184 (édicte par S.C. 1972, chap. 18, art. 1) — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 1401(3), 1403(1),(2), 1404, 1405, 1406 (mod. par DORS/79-57, art. 25), 1409.

Relations du travail — Précompte des cotisations — Rôle représentatif du syndicat en tant qu'agent négociateur accrédité représentant les membres de l'unité de négociation — Droits des membres individuels à l'égard de la décision «partielle» des membres du Conseil canadien des relations du travail et d'une demande fondée sur l'art. 28 lorsque leur intérêt diffère de celui du syndicat — Les membres dissidents avaient le droit d'être avisés des procédures qui ont abouti à la décision «partielle» — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 120.1 (édicte par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 42), 162 (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 31), 184 (édicte par S.C. 1972, chap. 18, art. 1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Une convention collective comportait une clause de précompte «Rand modifiée» prévoyant que les employés qui ne désiraient pas que leur cotisation syndicale soit déduite à la source pouvaient se retirer du régime de précompte des cotisations. Avant la fin de cette convention collective, le *Code canadien du travail* a été modifié de façon à rendre le précompte obligatoire si le syndicat en faisait la demande. Après que l'employeur a refusé d'acquiescer à sa demande d'ajouter une formule Rand à la convention collective existante, le syndicat a déposé une plainte de pratique de travail déloyale auprès du Conseil canadien des relations du travail. Le Conseil a

The Board refused to give notice of that hearing to the employees at large and, in particular, to those who had opted out of compulsory check off.

The Board first ruled that the new legislation was applicable to existing contracts. When the parties failed to settle their differences in the light of this ruling, it then ruled that the employer's refusal was an unfair labour practice and ordered it to retroactively include the compulsory dues check off in the then expired collective agreement.

This is a section 28 application against both decisions of the Board, with two dissenting employees intervening.

The first issue is whether the Board's first ruling was a "decision" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* or only a preliminary or incidental determination or expression of opinion which have been held not to be "decisions".

The second issue is whether the question of the absence of notice to the dissenting employees is properly before the Court. In this regard, it is argued, firstly, that the employer has no interest in the absence of notice and therefore cannot be heard to argue that point and, secondly, that the dissenting employees have standing only as intervenors and cannot raise a question which is peculiar to them only.

Held, the application should be allowed.

Section 120.1 of the Code specifically mandates the Board to make interim decisions which are expressly qualified as "final". The interim ruling on the applicability of the new legislation to the existing collective agreement is therefore a decision within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* and the Court has jurisdiction to review it.

The employer cannot invoke the absence of notice to attack the Board's decisions since the employer was the very person whose duty it was to give that notice. A denial of natural justice, caused by a failure to notify an interested person of proceedings by which his rights may be affected, results in the ensuing decision being voidable at the instance of that person only.

The dissenting employees have the necessary standing to raise a question which is peculiar to them only. The judicial review provisions of the Act and Rules permit any interested person, subject to minimal procedural requirements, to participate in the hearing of a section 28 application and to raise whatever questions he deems proper.

The underlying issue in this case is the representative role of a trade union as the certified bargaining agent for the members of the bargaining unit. As a general rule the union acts for or in conjunction with the employee with respect to collective agreements or the enforcement of rights arising thereunder. The Courts have held, however, that where an employee has a patrimonial interest which is actually opposed to that of the

convoqué les parties à une audition pour discuter de l'applicabilité de la nouvelle disposition législative aux conventions collectives existantes. Le Conseil a refusé de donner avis de cette audition à l'ensemble des employés et, en particulier, à ceux qui s'étaient retirés du précompte obligatoire des cotisations.

^a Dans un premier temps, le Conseil a statué que la nouvelle disposition législative s'appliquait aux conventions existantes. Lorsque les parties ne sont pas parvenues à régler leur différend à la lumière de cette décision, il a ensuite jugé que le refus de l'employeur constituait une pratique de travail déloyale et lui a ordonné d'inclure, avec effet rétroactif, le précompte obligatoire des cotisations dans la convention collective, qui était alors expirée.

^b Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 28 à l'encontre des deux décisions du Conseil, deux employés dissidents intervenant.

^c La première question en litige consiste à déterminer si la première affirmation du Conseil constituait une «décision» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou s'il s'agissait seulement d'une détermination ou d'une expression d'opinion préliminaires ou incidentes dont on a déjà dit qu'elles n'étaient pas des «décisions».

^d La seconde question en litige consiste à déterminer si la question de l'absence de l'avis aux employés dissidents a été régulièrement soumise à la Cour. Sur ce point, on a fait valoir, premièrement, que l'employeur n'est pas touché par l'absence d'avis et ne peut donc pas présenter d'arguments sur cette question et, deuxièmement, que les employés dissidents n'ont que le statut d'intervenants et ne peuvent donc pas soulever une question qui les concerne exclusivement.

^e *Arrêt*: la demande devrait être accueillie.

^f L'article 120.1 du Code autorise expressément le Conseil à rendre des décisions partielles qui sont qualifiées, en termes exprès, de «définitive[s]». La décision partielle sur l'applicabilité de la nouvelle disposition législative à la convention collective existante constitue donc une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et la Cour a compétence pour l'examiner.

^g L'employeur ne peut invoquer l'absence d'avis pour attaquer les décisions de la Commission puisque c'est l'employeur lui-même qui était tenu de donner cet avis. Lorsqu'il y a déni de justice naturelle parce qu'une personne intéressée n'a pas été avisée des procédures susceptibles de toucher ses droits, seule cette personne peut demander l'annulation découlant de ces procédures.

^h Les employés dissidents ont le statut nécessaire pour soulever une question qui les concerne exclusivement. Les dispositions de la Loi et des Règles en matière de contrôle judiciaire permettent à toute personne intéressée, sous réserve d'exigences de procédure minimales, de participer à l'audition d'une demande fondée sur l'article 28 et d'y soulever toutes les questions qu'elle juge appropriées.

ⁱ Fondamentalement, le litige porte sur le rôle représentatif d'un syndicat en tant qu'agent négociateur accrédité représentant les membres d'une unité de négociation. En règle générale, le syndicat représente l'employé ou agit de concert avec lui lorsqu'il s'agit de conclure une convention collective ou de faire respecter les droits qui en découlent. Les tribunaux ont toutefois statué que, lorsqu'un employé possède un droit patrimonial

^j

union or of other members whose interests the union has chosen to espouse, such an employee has standing and is a necessary party to proceedings before the appropriate tribunal. An employee who has exercised the option to revoke his dues check off has a vested right not to have his dues checked off and has a legitimate interest in urging that the legislation revoking that right is invalid or does not have the effect contended for by the union, especially when the retroactive application of the Rand formula to wages already paid is at stake. In those circumstances, it is beyond dispute that the interests of the union and those of the dissenting employees were directly opposed to one another.

The Board therefore ought to have given notice to the employees before embarking on its enquiry.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited, [1983] 2 F.C. 71 (C.A.); *Hoogendoorn v. Greening Metal Products and Screening Equipment Company et al.*, [1968] S.C.R. 30; *Re Bradley and Ottawa Professional Fire Fighters Assn.*, [1967] 2 O.R. 311 (C.A.); *Appleton v. Eastern Provincial Airways Ltd.*, [1984] 1 F.C. 367 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Attorney General of Canada v. Cylien, [1973] F.C. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1973] F.C. 1194 (C.A.); *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.); *Paul L'Anglais Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 444 (C.A.); *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412; (1985), 55 N.R. 321.

REFERRED TO:

General Motors of Canada Ltd. v. Brunet, [1977] 2 S.C.R. 537.

COUNSEL:

Katherine J. Heller for applicant.
James E. Dorsey for respondent Canadian Helicopter Pilots' Association.
Diane Pothier for respondent Canada Labour Relations Board.
William C. Kaplan for intervenors Mark Gilbert and Jerry Cutler.

SOLICITORS:

Russell & DuMoulin, Vancouver, for applicant.

qui, dans les faits, est opposé à celui du syndicat ou à ceux d'autres membres que le syndicat a choisi de défendre, cet employé a qualité pour agir et doit nécessairement être partie aux procédures dont est saisi le tribunal approprié. L'employé qui a exercé le choix de révoquer le précompte de ses cotisations possède un droit acquis de ne pas être soumis au précompte de ses cotisations et un intérêt légitime qui lui permet de faire valoir que la disposition législative qui lui retire ce droit est sans effet ou n'a pas l'effet que prétend lui donner le syndicat, spécialement lorsque la question en jeu est celle de l'application rétroactive de la formule Rand à la rémunération déjà versée. Cela étant, il est incontestable que les intérêts du syndicat et ceux des employés dissidents étaient directement opposés.

Le Conseil aurait dû aviser les employés avant de déclencher son enquête.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited, [1983] 2 C.F. 71 (C.A.); *Hoogendoorn v. Greening Metal Products and Screening Equipment Company et al.*, [1968] R.C.S. 30; *Re Bradley and Ottawa Professional Fire Fighters Assn.*, [1967] 2 O.R. 311 (C.A.); *Appleton c. Eastern Provincial Airways Ltd.*, [1984] 1 C.F. 367 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Procureur général du Canada c. Cylien, [1973] C.F. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1973] C.F. 1194 (C.A.); *La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.); *Paul L'Anglais Inc. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 444 (C.A.); *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412; (1985), 55 N.R. 321.

DÉCISION CITÉE:

General Motors of Canada Ltd. c. Brunet, [1977] 2 R.C.S. 537.

AVOCATS:

Katherine J. Heller pour la requérante.
James E. Dorsey pour l'intimée Association canadienne des pilotes d'hélicoptères.
Diane Pothier pour l'intimé Conseil canadien des relations du travail.
William C. Kaplan pour les intervenants Mark Gilbert et Jerry Cutler.

PROCUREURS:

Russell & DuMoulin, Vancouver, pour la requérante.

Braidwood, Nuttall, MacKenzie, Brewer & Greyell, Vancouver, for respondent Canadian Helicopter Pilots' Association.

Canada Labour Relations Board, Ottawa, on its own behalf.

Jordan & Gall, Vancouver, for intervenors Mark Gilbert and Jerry Cutler.

Braidwood, Nuttall, MacKenzie, Brewer & Greyell, Vancouver, pour l'intimée Association canadienne des pilotes d'hélicoptères.

Conseil canadien des relations du travail, Ottawa, pour son propre compte.

Jordan & Gall, Vancouver, pour les intervenants Mark Gilbert et Jerry Cutler.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J.: This is a section 28 application against an "interim" decision of the Canada Labour Relations Board given December 21, 1984. It was heard at the same time as the section 28 application in Court file No. A-573-85, directed against a further decision rendered June 18, 1985, by which the Board purported finally to dispose of the matter before it. It is convenient to set out the background to both decisions together.

Canadian Helicopter Pilots' Association (the union) is the certified bargaining agent for a group of employees of Okanagan Helicopters Ltd. (the employer). A collective agreement was entered into between them for the period February 1, 1983—January 31, 1985. Article 2.03¹ of that agreement provided a "modified Rand" check off clause. The most important feature of that clause was that it preserved, subject to strict time constraints, the right of employees who did not wish to have their union dues deducted at the source to opt out of the check off. In fact, the record indicates that considerable numbers of employees exercised this option and that, in October 1984, only eight out of eighteen members of the bargaining unit (44 per cent) were subject to check off. In June

¹ 2.03 During the term of this agreement, the Company will deduct from the employees covered by this agreement the Association membership dues and initiation fees in accordance with the terms and procedures below:

a) current employees:

- (i) employees currently authorizing dues deduction may revoke their authorization in writing 30-60 days following the ratification of the agreement by the parties. Failure to revoke such authorization will result in the dues deduction becoming non-revocable,

(Continued on next page)

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

LE JUGE HUGESSEN: Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 28 présentée à l'encontre d'une décision «partielle» que le Conseil canadien des relations du travail a rendue le 21 décembre 1984. Elle a été entendue en même temps que la demande fondée sur l'article 28 qui porte le numéro du greffe A-573-85 et qui visait une décision ultérieure que le Conseil a rendue le 18 juin 1985 dans le but de trancher de manière définitive la question dont il était saisi. Il convient d'exposer en même temps la genèse de ces deux décisions.

L'Association canadienne des pilotes d'hélicoptères (le syndicat) est l'agent négociateur accrédité d'un groupe d'employés de la société Okanagan Helicopters Ltd. (l'employeur). Ils ont conclu une convention collective valable entre le 1^{er} février 1983 et le 31 janvier 1985. L'article 2.03¹ de cette convention prévoyait une clause de précompte «Rand modifiée». La caractéristique la plus importante de cette clause était qu'elle protégeait, sous réserve de délais de rigueur, le droit des employés qui ne désiraient pas que leur cotisation syndicale soit déduite à la source de se retirer du régime de précompte des cotisations. En fait, le dossier indique que de nombreux employés ont exercé ce choix et que, en octobre 1984, seulement huit des dix-huit membres de l'unité de négociation (44 pour

¹ 2.03 Pendant la durée de la présente convention, la compagnie doit déduire du salaire des employés visés par la présente convention les cotisations syndicales et les frais d'adhésion exigés par l'Association, conformément à la procédure décrite ci-dessous:

a) employés actuels

- (i) les employés qui ont autorisé le prélèvement des cotisations peuvent révoquer leur autorisation par écrit dans les 30 à 60 jours suivant la ratification de la convention par les parties, à défaut de quoi ce prélèvement n'est plus révocable,

(Suite à la page suivante)

1984, Parliament amended section 162 of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 31)]. The new text, which was proclaimed in force July 18, 1984, effected an important change in the law:

Compulsory Check Off

162. (1) Where a trade union that is the bargaining agent for employees in a bargaining unit so requests, there shall be included in the collective agreement between the trade union and the employer of the employees a provision requiring the employer to deduct from the wages of each employee in the unit affected by the collective agreement, whether or not the employee is a member of the union, the amount of the regular union dues and to remit the amount to the trade union forthwith.

As can be seen, this new text makes the "Rand formula" obligatory. All that is required is for a certified bargaining agent to request it and the formula

... shall be included in the collective agreement between the trade union and the employer . . .

Almost immediately after the coming into force of the new legislation, the union requested the inclusion of a Rand formula in the existing collective agreement. On the employer's refusal, the union filed a complaint of unfair labour practice under section 184 [as enacted by S.C. 1972, c. 18, s. 1]. The Board summoned the parties to a hearing in December 1984, at which the single issue discussed was the applicability of the new legislation to existing collective agreements. Although requested to do so by the employer, the Board

(Continued from previous page)

- (ii) employees not authorizing dues deduction will sign a form authorizing dues deduction within 28 days of the ratification of the agreement by the parties. These employees will have a period of 30-60 days from the time of signing the authorization to revoke such authorization in writing. Failure to revoke such authorization will result in the dues deduction becoming effective following the 60 day period and non-revocable,

b) individuals recalled from layoff:

- (i) individuals who had previously authorized dues deduction may revoke their authorization in writing 30-60 days following their return to work. Failure to revoke such authorization will result in the dues deduction becoming non-revocable,

cent) étaient assujettis au précompte des cotisations. En juin 1984, le Parlement a modifié l'article 162 du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1 (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 31)].

a Le nouveau libellé, dont l'entrée en vigueur a été proclamée le 18 juillet 1984, apportait une modification importante à la Loi:

Précompte obligatoire des cotisations

162. (1) À la demande du syndicat qui est l'agent négociateur des employés d'une unité de négociation, il doit être inclus dans la convention collective conclue entre le syndicat et l'employeur une disposition obligeant l'employeur à déduire du salaire de chaque employé de l'unité visé par la convention collective, que l'employé soit ou non membre du syndicat, le montant de la cotisation syndicale normale et l'obligeant à remettre la somme au syndicat sans délai.

Ainsi que l'on peut s'en rendre compte, ce nouveau texte rend la «formule Rand» obligatoire. Il suffit qu'un agent négociateur accrédité en fasse la demande et la formule

... doit être inclus[e] dans la convention collective conclue entre le syndicat et l'employeur . . .

e Presque immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition législative, le syndicat a réclamé qu'une formule Rand soit incluse dans la convention collective existante. Vu le refus de l'employeur, le syndicat a déposé une plainte de pratique de travail déloyale en vertu de l'article 184 [édicte par S.C. 1972, chap. 18, art. 1]. Le Conseil a convoqué les parties à une audition tenue en décembre 1984, qui portait uniquement sur l'applicabilité de la nouvelle disposition législative aux conventions collectives existantes.

(Suite de la page précédente)

- (ii) les employés qui n'ont pas autorisé le prélèvement des cotisations doivent signer une formule autorisant ce prélèvement, et ce, dans les 28 jours suivant la ratification de la convention par les parties. Ces employés peuvent révoquer cette autorisation par écrit dans les 30 à 60 jours suivant la date à laquelle ils ont signé l'autorisation, à défaut de quoi le prélèvement des cotisations entre en vigueur à la suite de la période de 60 jours et n'est plus révocable,

b) les employés rappelés après une mise à pied:

- (i) les employés qui avaient déjà autorisé le prélèvement des cotisations peuvent révoquer leur autorisation par écrit dans les 30 à 60 jours suivant leur retour au travail, à défaut de quoi ce prélèvement n'est plus révocable,

refused to give notice of that hearing to the employees at large and, in particular, to those employees who had previously opted out of compulsory check off.

By its decision of December 21, 1984, the Board, by a majority, ruled that the new legislation was indeed applicable to existing contracts. It referred the matter back to the parties with an exhortation to them to settle their differences in the light of this ruling. It also arranged for copies of its decision to be given to all the employees in the bargaining unit.

The Board's hopes of settlement proved vain and, in due course, hearings on the original complaint were resumed April 30 and May 1, 1985. In the meantime, two of the dissenting employees, Messrs. Gilbert and Cutler, who it will be recalled had been notified of the December 21, 1984 decision but not of the proceedings leading up to it, intervened and were granted standing in the proceedings before the Board. By its decision of June 18, 1985, the Board found that the employer's refusal to give effect to the new section 162 constituted an unfair labour practice within the meaning of section 184. As a remedy, it ordered the employer to retroactively include compulsory dues check off in the by then expired collective agreement with effect from the end of July 1984.

(Continued from previous page)

- (ii) individuals who had not previously authorized dues deduction will sign a form authorizing dues deduction at the time of re-employment. These individuals will have a period of 30-60 days from the time of signing the authorization to revoke in writing such authorization. Failure to revoke such authorization will result in the dues deduction becoming effective following the 60 day period and non-revocable.
- c) newly hired employees within the certification (sic) or employees transferred into the certification will sign a form authorizing dues deduction at the time of hire or transfer. These employees will have a period of 30-60 days from the time of signing the authorization to revoke such authorization in writing. Failure to revoke such authorization will result in the dues deduction becoming effective following the 60 day period and non-revocable.

Bien que l'employeur lui ait demandé de le faire, le Conseil a refusé de donner avis de cette audition à l'ensemble des employés et, en particulier, à ceux qui avaient déjà choisi de se retirer du régime de précompte obligatoire des cotisations.

Dans sa décision le 21 décembre 1984, le Conseil a statué, à la majorité, que la nouvelle disposition législative s'appliquait effectivement aux conventions existantes. Il a renvoyé l'affaire aux parties en les exhortant de régler leur différend à la lumière de cette décision. Il a également pris les mesures nécessaires pour que des copies de sa décision soient transmises à chacun des employés de l'unité de négociation.

Les espoirs de règlement du Conseil se sont révélés vains et, en temps voulu, les auditions sur la plainte originale ont repris le 30 avril et le 1^{er} mai 1985. Dans l'intervalle, deux des employés dissidents, MM. Gilbert et Cutler qui, on s'en souviendra, avaient été avisés de la décision du 21 décembre 1984, mais non des procédures y ayant conduit, sont intervenus, et le droit de participer à l'instance devant le Conseil leur a été accordé. Dans sa décision datée du 18 juin 1985, le Conseil a conclu que le refus de l'employeur de donner effet au nouvel article 162 constituait une pratique de travail déloyale au sens de l'article 184. À titre de redressement, il a ordonné à l'employeur d'inclure le précompte obligatoire des cotisations dans la convention collective, qui était alors expirée, avec effet rétroactif à partir de la fin du mois de juillet 1984.

(Suite de la page précédente)

- (ii) les employés qui n'avaient pas auparavant autorisé le prélèvement des cotisations doivent signer une formule autorisant ce prélèvement, et ce, au moment de leur réembauchage. Ils peuvent révoquer par écrit cette autorisation dans les 30 à 60 jours suivant la date à laquelle ils ont signé l'autorisation, à défaut de quoi le prélèvement des cotisations entre en vigueur à la suite de la période de 60 jours et n'est plus révoquable.
- c) les employés membres de l'unité et qui viennent d'être embauchés et les employés qui proviennent d'une autre unité doivent signer une formule autorisant le prélèvement des cotisations, et ce, au moment de leur embauchage ou de leur mutation. Ces employés peuvent révoquer par écrit cette autorisation dans les 30 à 60 jours suivant la date à laquelle ils ont signé l'autorisation, à défaut de quoi le prélèvement des cotisations entre en vigueur à la suite de la période de 60 jours et n'est plus révoquable.

As indicated at the outset, the employer has launched section 28 proceedings against both decisions of the Board and these proceedings were heard at Vancouver December 5 and 6, 1985. On December 3, 1985, the employees Gilbert and Cutler, who, as already stated, had intervened in the second set of proceedings before the Board, filed a notice of motion in this Court pursuant to Rule 1405(1) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] seeking leave to be heard on the argument on the first application (Court file No. A-24-85). Leave was granted at the opening of the hearing on December 5 and counsel for Messrs. Gilbert and Cutler filed a memorandum of fact and law and were heard.

At the very threshold of these proceedings is the question as to whether the Board's ruling (to use a neutral term) of December 21, 1984, was a "decision" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]. As the Board itself said in that ruling, it had "only clarified the law". No order was made and the original complaint under section 184 was not disposed of in any way.

In appearance, the ruling of December 21, 1984 has therefore all the characteristics of the sort of preliminary or incidental determination or expression of opinion which have been held by this Court not to be "decisions" within the meaning of section 28.² As stated by this Court in *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 F.C. 71 (C.A.) [at page 75], section 28 gives us jurisdiction to review

... only final orders or decisions—that is—final in the sense that the decision or order in issue is the one that the tribunal has been mandated to make and is a decision from which legal rights or obligations flow.

The position of the Board is however, in this respect, different from that of many, if not most,

² See, for example: *Attorney General of Canada v. Cylien*, [1973] F.C. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1973] F.C. 1194 (C.A.); *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.).

Comme je l'ai indiqué au début, l'employeur a engagé des procédures fondées sur l'article 28 à l'encontre des deux décisions du Conseil, et les procédures ont été entendues à Vancouver les 5 et 6 décembre 1985. Le 3 décembre 1985, les employés Gilbert et Cutler, qui, je le répète, étaient intervenus dans la seconde série de procédures engagées devant le Conseil, ont déposé un avis de requête auprès de la présente Cour en vertu de la Règle 1405(1) [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] afin qu'il leur soit permis d'être entendus pendant l'instruction de la première demande (No. du greffe: A-24-85). Cette permission leur a été accordée au début de l'audition, le 5 décembre, et l'avocat représentant MM. Gilbert et Cutler a déposé un exposé des faits et du droit et a été entendu.

Au seuil même des présentes procédures se pose la question de savoir si l'affirmation (pour employer un terme neutre) à laquelle le Conseil est arrivé le 21 décembre 1984, constituait une «décision» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]. Comme l'a dit le Conseil lui-même en faisant cette affirmation, il «n'a fait que clarifier la loi». Aucune ordonnance n'a été rendue et la plainte originale fondée sur l'article 184 n'a aucunement été jugée.

En apparence, l'affirmation du 21 décembre 1984 a donc toutes les caractéristiques du type de détermination ou d'expression d'opinion préliminaires ou incidentes dont la présente Cour a dit qu'elles ne constituent pas des «décisions» au sens de l'article 28². Comme l'a dit cette Cour dans l'arrêt *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 C.F. 71 (C.A.) [à la page 75], l'article 28 nous donne compétence pour examiner

... seulement les ordonnances ou décisions finales, finales en ce sens que la décision ou ordonnance en question est celle que le tribunal a le pouvoir de rendre, et d'où découlent des droits ou obligations juridiques.

À cet égard, le statut du Conseil est toutefois différent de celui de nombreux, si non de la plu-

² Voir, par exemple: *Procureur général du Canada c. Cylien*, [1973] C.F. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1973] C.F. 1194 (C.A.); *La Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.).

other administrative tribunals. The Board is, by its constituent statute, specifically mandated to make interim decisions in the course of deciding any matter before it, which decisions may deal with only one or some of the issues before it but are nevertheless final. Such is the effect of section 120.1 of the Code [as enacted by S.C. 1977-78, c. 27, s. 42].³

In the present case, the Board had before it a complaint of unfair labour practice under section 184. Clearly one of the issues arising from that complaint was the application of the new text of section 162 to existing collective agreements. While the ruling of December 21, 1984, does not contain or incorporate a formal order or declaration, it does resolve that issue in unmistakable terms:

Parliament has, as of July 18, 1984, created a minimum standard for the deduction and remittance of union dues for employees who are affected by a collective agreement in the federal jurisdiction, to which the Code applies. The only requirements for that standard to apply are that there is a collective agreement in force and the trade union which is the bargaining agent so requests. (Decision, Case, p. 211).

Furthermore this issue was not one on which the Board was simply, as a preliminary matter, obliged to take a position without having any power or jurisdiction to decide it.⁴ Rather, it was a matter which fell squarely within the jurisdiction and powers of the Board. The Board's decision on such a matter is, in the words of subsection 120.1(2), "final". It was treated as such by all concerned during the second set of hearings, when no submissions were sought or made regarding the application of section 162 to existing agreements.

³ 120.1 (1) Where, in order to dispose finally of an application or complaint it is necessary for the Board to determine two or more issues arising therefrom, the Board may, if it is satisfied that it can do so without prejudice to the rights of any party to the proceeding, issue a decision resolving only one or some of those issues and reserve its jurisdiction to dispose of the remaining issues.

(2) A decision referred to in subsection (1) is, except as stipulated by the Board, final.

(3) In this section, "decision" includes an order, a determination and a declaration.

⁴ See, for example, *Paul L'Anglais Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 444 (C.A.).

part des autres tribunaux administratifs. De par sa loi constitutive, le Conseil est spécifiquement mandaté pour rendre des décisions partielles lorsqu'il décide d'une question qui lui est soumise, et ces décisions, bien qu'elles puissent porter seulement sur l'un ou sur quelques-uns des points litigieux, sont néanmoins définitives. Telle est la portée de l'article 120.1 du Code [édicte par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 42].³

En l'espèce, le Conseil était saisi d'une plainte de pratique de travail déloyale présentée en vertu de l'article 184. Il est évident que l'un des points litigieux que soulevait cette plainte était l'application du nouveau texte de l'article 162 aux conventions collectives existantes. Même si la décision du 21 décembre 1984 ne contient pas ou n'incorpore pas d'ordonnance ou de déclaration formelles, elle tranche ce point litigieux en des termes très clairs:

Le Parlement a créé, le 18 juillet 1984, une norme minimale concernant le prélèvement et la remise des cotisations syndicales, dans le cas des employés qui sont visés par des conventions collectives relevant de la compétence fédérale, auxquelles le Code s'applique. Pour que cette norme s'applique, il faut seulement que la convention collective soit en vigueur et que le syndicat qui est l'agent négociateur fasse une demande à cette fin. (Décision, dossier conjoint, p. 211.)

De plus, il ne s'agissait pas là d'une question préliminaire sur laquelle le Conseil devait simplement prendre position, alors qu'il n'avait ni le pouvoir ni la compétence nécessaire pour la trancher⁴. Il s'agissait plutôt d'une question qui relevait directement de la compétence et des pouvoirs attribués au Conseil. La décision du Conseil sur une question comme celle-là est, pour reprendre les termes du paragraphe 120.1(2), «définitive». C'est ainsi que l'ont considérée tous les intéressés pendant la deuxième série d'auditions, puisqu'aucun argument n'a été demandé ou présenté relativement à l'application de l'article 162 aux conventions existantes.

³ 120.1 (1) Lorsque, pour statuer de façon définitive sur une demande ou une plainte, le Conseil doit juger deux ou plusieurs points litigieux qui en découlent, il peut, s'il est convaincu pouvoir le faire sans porter atteinte aux droits d'aucune des parties aux procédures, rendre une décision tranchant seulement ou un quelques-uns des points litigieux et remettre à plus tard sa décision sur les autres points.

(2) Toute décision mentionnée au paragraphe (1) est définitive, à moins que le Conseil n'en stipule autrement.

(3) Au présent article, le mot «décision» comprend une ordonnance, une détermination et une déclaration.

⁴ Voir, par exemple, *Paul L'Anglais Inc. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 444 (C.A.).

In the circumstances, I am satisfied that the ruling of December 21, 1984 is a decision within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act*, and that we have jurisdiction to review it.

The only serious questions which arise on such review are those resulting from the failure of the Board to give notice of the proceedings leading to its ruling of December 21, 1984 to those members of the bargaining unit who had elected, under article 2.03 of the collective agreement, to opt out of dues check off.

It was suggested in argument that the question of the absence of notice to the dissenting employees was not properly before us at all and therefore should not be considered. The argument proceeds in two steps:

1. The employer, who initiated the section 28 application, has no interest in and therefore cannot be heard to argue the absence of notice.

2. The dissenting employees have standing only as intervenors and therefore cannot raise a question which is peculiar to them only.

I am prepared to concede the first step. The proposition that a denial of natural justice, caused by a failure to notify an interested person of proceedings by which his rights may be affected, results in the ensuing decision being voidable at the instance only of that person seems to me to be sound. Indeed to hold the contrary could lead to the absurdity of a decision being set aside on those grounds at the instance of the very person whose duty it was to give the notice in question.

The second branch of the argument appears to me, however, unsupportable. In my opinion, the whole thrust of section 28 of the *Federal Court Act* when read with Division D of Part V of the Rules is that multiple applications are not encouraged and that any interested person is at liberty, subject to minimal procedural requirements, to participate in the hearing of a section 28 application and to have standing to raise whatever questions seem to him to be proper. I would refer, in particular, to Rules 1401(3), 1403(1) and (2), 1404, 1405 and 1406 [as am. by SOR/79-57, s. 25]

Dans les circonstances, je suis convaincu que l'affirmation du 21 décembre 1984 constitue une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et que nous avons la compétence requise pour l'examiner.

Les seules questions sérieuses que soulève cet examen tiennent au fait que les membres de l'unité de négociation qui avaient choisi, en vertu de l'article 2.03 de la convention collective, de ne pas verser de cotisations, n'avaient pas été avisés par le Conseil des procédures qui ont abouti à sa décision datée du 21 décembre 1984.

On a laissé entendre au cours des plaidoiries que la question de l'absence de l'avis aux employés dissidents ne nous avait pas été régulièrement soumise et qu'elle ne devait donc pas être examinée. Cet argument comprend deux volets:

1. L'employeur, qui a introduit la demande fondée sur l'article 28, n'est pas touché par l'absence d'avis et ne peut donc pas présenter d'arguments sur cette question.

2. Les employés dissidents n'ont que le statut d'intervenant et ne peuvent donc pas soulever une question qui les concerne exclusivement.

Je suis disposé à admettre le premier volet de l'argument. J'estime fondé l'argument selon lequel, lorsqu'il y a déni de justice naturelle parce qu'une personne intéressée n'a pas été avisée de procédures susceptibles de toucher ses droits, seule cette personne peut demander l'annulation de la décision découlant de ces procédures. En fait, soutenir le contraire aboutirait à la situation aberrante où une décision serait annulée pour le motif susmentionné à l'instance de la personne même qui était tenue de donner l'avis en question.

Le second volet de l'argument m'apparaît toutefois insoutenable. À mon avis, il ressort essentiellement de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, lorsqu'on le lit en corrélation avec le Chapitre D de la Partie V des Règles, que la présentation de demandes multiples n'est pas encouragée et que toute personne intéressée peut, sous réserve d'exigences de procédure minimales, participer à l'audition d'une demande fondée sur l'article 28 et y soulever toutes les questions qu'elle juge appropriées. Je renverrais notamment aux Règles 1401(3), 1403(1) et (2), 1404, 1405 et 1406 [mod.

and the definition of "interested person" in Rule 1409. That being so, it does not surprise me that counsel were not able to find any reported case to support the proposition.

Accordingly, I conclude on this aspect of the matter that we are properly seized of the question of the effect of the Board's failure to give notice to the employees of the proceedings leading up to the December 21, 1984, decision.

The issue is at bottom that of the representative role of a trade union as the certified bargaining agent for the members of the bargaining unit. As a general rule, the union acts for and binds the employees, who individually have no standing in collective bargaining relations with their employer. Without the support and participation of the union, an employee cannot pursue grievance procedures or even bring action before the courts for the enforcement of rights arising under the collective agreement.⁵

As an exception to this rule, however, the courts have held that, where an employee has a patrimonial interest which is actually opposed to that of the union or of other members whose interests the union has chosen to espouse, such an employee has standing and is a necessary party to proceedings before the appropriate arbitral or other tribunal. The leading cases are:

Hoogendoorn v. Greening Metal Products and Screening Equipment Company et al., [1968] S.C.R. 30; *Re Bradley and Ottawa Professional Fire Fighters Assn.*, [1967] 2 O.R. 311 (C.A.); and *Appleton v. Eastern Provincial Airways Ltd.*, [1984] 1 F.C. 367 (C.A.).

In *Hoogendoorn*, union and company had signed a collective agreement calling for compulsory check off. Hoogendoorn refused to authorize such check off and a wildcat strike ensued. Union and company then agreed to submit to arbitration the question as to whether Hoogendoorn was obliged to authorize the check off or face discharge. Hoogendoorn was not given notice of the arbitration.

⁵ *General Motors of Canada Ltd. v. Brunet*, [1977] 2 S.C.R. 537.

par DORS/79-57, art. 25] ainsi qu'à la définition de «personne intéressée» de la Règle 1409. Cela étant, je ne suis pas surpris que l'on ait été incapable de citer un cas rapporté à l'appui de cet argument.

Par conséquent, je conclus que, sur cet aspect de la question, nous sommes régulièrement saisis de la question de l'effet du défaut du Conseil de donner avis aux employés des procédures qui ont abouti à la décision datée du 21 décembre 1984.

Fondamentalement, le litige porte sur le rôle représentatif d'un syndicat en tant qu'agent négociateur accrédité représentant les membres de l'unité de négociation. En règle générale, le syndicat représente et lie les employés, lesquels n'ont pas, individuellement, qualité pour agir dans les relations avec leur employeur en matière de négociation collective. Sans l'appui et la participation du syndicat, un employé ne peut engager des procédures de grief ou même intenter une action devant les tribunaux pour faire respecter les droits qui sont les siens en vertu de la convention collective⁵.

Les tribunaux ont toutefois statué que, exceptionnellement, lorsqu'un employé possède un droit patrimonial qui, dans les faits, est opposé à celui du syndicat ou à ceux d'autres membres que le syndicat a choisi de défendre, cet employé a qualité pour agir et doit nécessairement être partie aux procédures dont est saisi, par arbitrage ou autrement, le tribunal approprié. Les causes qui font autorité sur cette question sont:

Hoogendoorn v. Greening Metal Products and Screening Equipment Company et al., [1968] R.C.S. 30; *Re Bradley and Ottawa Professional Fire Fighters Assn.*, [1967] 2 O.R. 311 (C.A.); et *Appleton c. Eastern Provincial Airways Ltd.*, [1984] 1 C.F. 367 (C.A.).

Dans l'arrêt *Hoogendoorn*, le syndicat et la compagnie avaient signé une convention collective prévoyant le précompte obligatoire des cotisations. Hoogendoorn ayant refusé d'autoriser le précompte, une grève sauvage s'ensuivit. Le syndicat et la compagnie se sont ensuite entendus pour soumettre à l'arbitrage la question de savoir si Hoogendoorn était tenu d'autoriser le précompte

⁵ *General Motors of Canada Ltd. c. Brunet*, [1977] 2 R.C.S. 537.

Hall J., speaking for the majority of the Supreme Court, said, at page 39:

The arbitration proceeding was unnecessary as between the union and the company. Both fully understood and agreed that the collective agreement required Hoogendoorn to execute and deliver to the company a proper authorization form for deduction of the monthly union dues being paid by members of the union. Both the company and the union wanted him to do so. The arbitration proceeding was not necessary to determine that Hoogendoorn was required so to do. Both knew he was adamant in his refusal. The proceeding was aimed at getting rid of Hoogendoorn as an employee because of his refusal either to join the union or pay the dues. It cannot be said that Hoogendoorn was being represented by the union in the arbitration proceeding. The union actively took a position completely adverse to Hoogendoorn. It wanted him dismissed.

I can come to no other conclusion but that in the circumstances of this case it was improper for the learned arbitrator to proceed as he did in Hoogendoorn's absence. (Emphasis added.)

In *Bradley, supra*, the employer made certain promotions consistent with its interpretation of the seniority provisions of the collective agreement. The union disputed that interpretation and took the matter to arbitration on behalf of the employees who would otherwise have received those promotions. A necessary consequence of the union's position was that the first group of employees should lose the benefit of the promotions they had obtained. The members of that group were not given notice of the arbitration proceedings. Laskin J.A., as he then was, speaking for the Ontario Court of Appeal, said, at pages 316 and 317:

A collective agreement is a unique legal institution because, despite the generality of its terms as part of a bargain made between a representative union and an employer, its existence and application result in personal benefits to employees who are covered by it. Once it is accepted, as it must be, that the benefits running to employees may differ according to job classification or seniority ranking (to take two illustrations), and that the representative union is put to a choice between employees who competed for the same preferment as to which it will support against a different choice made by the employer, substantive employment benefits of particular employees are put in issue and they are entitled to protect them if the union will not.

It follows that they are entitled to notice of arbitration proceedings taken to test their right to continued enjoyment of the benefits. The fact that particular provision for notice is not made either in the statute or in the collective agreement is of no moment. There is a large silence in both—and this is not

de ses cotisations ou s'il devait être renvoyé. Hoogendoorn n'a pas été avisé de l'arbitrage. Parlant au nom de la majorité de la Cour suprême, le juge Hall a déclaré, à la page 39:

[TRADUCTION] Il était inutile que le syndicat et la compagnie aient recours à l'arbitrage. Tous deux comprenaient très bien et étaient d'accord que la convention collective obligeait Hoogendoorn à remplir la formule requise autorisant la déduction des cotisations syndicales mensuelles versées par les membres du syndicat et à la remettre à la compagnie. Le syndicat et la compagnie voulaient tous deux qu'il le fasse. Il n'était pas nécessaire d'avoir recours à l'arbitrage pour décider que Hoogendoorn était tenu de le faire. Tous deux savaient qu'il s'y refusait catégoriquement. La procédure visait à obtenir le congédiement de Hoogendoorn en raison de son refus soit d'adhérer au syndicat soit de payer les cotisations. On ne peut dire que Hoogendoorn était représenté par le syndicat lors de la procédure d'arbitrage. Le syndicat a pris activement une attitude défavorable à Hoogendoorn; il voulait qu'il soit congédié.

La seule conclusion qui s'impose est que, compte tenu des circonstances de l'espèce, l'arbitre a eu tort de procéder, ainsi qu'il l'a fait, en l'absence de Hoogendoorn. (C'est moi qui souligne.)

Dans l'arrêt *Bradley*, précité, l'employeur avait accordé de l'avancement à certaines personnes conformément à son interprétation des clauses d'ancienneté de la convention collective. Le syndicat a contesté cette interprétation et a soumis la question à l'arbitrage pour le compte des employés qui, n'était-ce de ce qui précède, auraient bénéficié de l'avancement. Une des conséquences inévitables de la thèse défendue par le syndicat était que le premier groupe d'employés perdrait le bénéfice de leur promotion. Les membres de ce groupe n'ont pas été avisés des procédures d'arbitrage. Parlant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge d'appel Laskin, tel était alors son titre, a fait les commentaires suivants, aux pages 381 et 382:

[TRADUCTION] Une convention collective est une institution juridique unique parce que, malgré la généralité des clauses qui la composent en tant que partie intégrante d'une entente négociée entre un syndicat représentatif et un employeur, son existence et son application confèrent des avantages personnels aux employés qui y sont assujettis. Lorsque l'on admet, comme il se doit, que les avantages accordés aux employés peuvent différer selon la classification de leur emploi ou leur ancienneté (pour donner deux exemples), et que leur syndicat doit choisir, parmi les employés qui recherchent le même avancement, ceux qu'il appuiera à l'encontre d'un choix différent de l'employeur, des avantages fondamentaux de certains employés en matière d'emploi sont en jeu, et ces employés ont le droit de les protéger si le syndicat ne le fait pas.

Il s'ensuit qu'ils ont le droit d'être avisés des procédures d'arbitrage mettant en question leur droit de continuer de bénéficier de ces avantages. Le fait que ni la loi ni la convention collective ne prévoient spécifiquement la notification d'un avis est sans importance. Les deux sont silencieux—et ce silence ne

limited to collective bargaining relations in fire fighting—so far as concerns the procedure to be followed in an arbitration. The common law has been specially sensitive to deprivation of property or contractual advantages in proceedings of an adjudicative character without previous notice thereof to persons likely to be directly affected, unless there is clear statutory exclusion of such notice. In the present case, there is none.

Bradley was specifically approved by the majority of the Supreme Court in *Hoogendoorn*.

Finally, in *Appleton, supra*, the employer, following the calling of a strike, had employed other persons to do the jobs of the striking employees. The union's position, in an unfair labour practices complaint before the Canada Labour Relations Board, was that the employer must reinstate the striking employees even though that might result in the displacement of the new employees. The Board accepted that position. Thurlow C.J., speaking for the majority in this Court, said, at page 371:

Here the applicants, whether they were employees before the strike began or were hired after it began, were all members of the bargaining unit for which CALPA was the recognized bargaining agent. As members of the unit they would be bound by the collective agreement which the Board by its order established. Yet it is obvious that their interests were adverse to those espoused by CALPA. As members of the unit for whom CALPA acted they were, in my view, *de facto* parties and as persons against whose interest an order was to be made they were persons who ought to have been given an opportunity to become parties before such an order was made.

The other point that arises is whether as a matter of natural justice such pilots were entitled to notice and an opportunity to be heard before such an order was made. In my opinion, they were entitled to such an opportunity . . .

Returning to the facts of the present case, there can, in my mind, be no doubt that among the rights accruing to individual employees under the collective agreement was the right, under article 2.03, to opt out of dues check off.

There can be further no doubt that Parliament, by adopting the new text of section 162, which came into force July 18, 1984, has decided that it is not in the public interest that employees should be able to opt out of dues check off. A union need now only request a "Rand formula" clause to be

se limite pas aux conventions collectives dans le domaine de la lutte contre les incendies—en ce qui concerne la procédure à suivre au cours de l'arbitrage. La *common law* a accordé une attention particulière à la perte d'avantage en matière de propriété ou de contrat à la suite de procédures de caractère déclaratif sans que les personnes susceptibles d'être touchées n'en aient été avisées, à moins que la loi n'ait prévu expressément qu'un tel avis n'a pas à être donné. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

L'arrêt *Bradley* a été expressément approuvé par la majorité de la Cour suprême dans l'affaire *Hoogendoorn*.

Enfin, dans l'arrêt *Appleton*, précité, l'employeur avait embauché d'autres personnes pour remplacer les travailleurs grévistes après le déclenchement d'une grève. Le syndicat a soutenu, dans une plainte de pratiques déloyales de travail dont elle a saisi le Conseil canadien des relations du travail, que l'employeur devait réintégrer les grévistes même si cela pouvait entraîner le déplacement des nouveaux employés. Le Conseil a souscrit à ce point de vue. Parlant au nom de la majorité de notre Cour, le juge en chef Thurlow a dit, aux pages 371 et 372:

Les requérants en l'instance, qu'ils aient été employés par la compagnie avant le début de la grève ou qu'ils aient été engagés après le début de la grève, étaient tous membres de l'unité de négociation dont l'agent accrédité était ACPLA. En leur qualité de membres de cette unité, ils sont liés par la convention collective qui a été établie par le Conseil dans son ordonnance. Il est toutefois évident que leurs intérêts sont opposés à ceux de ACPLA. En leur qualité de membres de l'unité représentée par ACPLA, ils étaient à mon avis des parties *de facto* et, en tant que personnes dont les intérêts allaient être touchés par l'ordonnance, ils étaient des personnes auxquelles aurait dû être offerte la possibilité d'être parties avant le prononcé d'une telle ordonnance.

L'autre point à trancher est celui de savoir si, du point de vue de la justice naturelle, lesdits pilotes avaient droit à la signification des procédures et à la possibilité de se faire entendre avant la délivrance d'une telle ordonnance. À mon avis, ils avaient droit à cette possibilité . . .

Si l'on revient aux faits de l'espèce, il ne fait à mon avis pas de doute qu'au nombre des droits conférés à chacun des employés par la convention collective, se trouvait le droit, en vertu de l'article 2.03, de se retirer du précompte des cotisations.

Il ne fait plus de doute qu'en adoptant le nouveau libellé de l'article 162, entré en vigueur le 18 juillet 1984, le législateur a décidé qu'il n'était pas dans l'intérêt public que les employés aient la possibilité de se retirer du précompte des cotisations. Aujourd'hui, un syndicat n'a qu'à demander

entitled to get it. Outside the internal politics of the union's conduct of its own affairs, an individual employee has no status to contest the union's right to require a check off clause. *A fortiori*, if an individual is not a member of the union, there is no forum, domestic or otherwise, in which he may object.

The issue before the Board, therefore, was plain-ly as to the date on which this important change in the rights of individual employees, a change, I repeat, that was decreed in the public interest, should take effect. The Board well understood this. At an early stage in the decision, it said:

In this case, it is the rights of the employees to revoke automatic check-off of union dues deductions that is at the core of the employer's position regarding the effect of the proclamation of section 162 of the Code on July 18, 1984.

I should say as well (and this disposes of many of the arguments that were urged before us) that the issue was a real one, that it arose fairly in the context of the Board's hearing of the union's complaint under section 184, that the Board had jurisdiction to enter upon the question and that the text of the new version of section 162 is one which would support a rational and *bona fide* decision in either sense. I, for one, would not have the temerity to suggest that a decision one way or the other is so patently unreasonable as to amount

... to a fraud on the law or a deliberate refusal to comply with it.⁶

Thus there are two equally legitimate but diametrically opposed possible interpretations of the effect of the new section 162. It was the Board's duty to pick between them. Clearly the union had an interest in promoting the interpretation which would have the new text apply to existing collective agreements. Who has an interest in promoting the opposite view? Surely not the employer. His only conceivable interest in opposing compulsory check off would be a desire to keep the party whom he must face across the collective bargaining table in a state of financial weakness and insecurity. If that was ever a legitimate interest, it surely can no longer be so in the face of Parlia-

⁶ *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412, per Beetz J., at p. 420; (1985), 55 N.R. 321.

l'insertion d'une clause de «formule Rand» pour pouvoir en bénéficier. Hormis les questions de gestion interne du syndicat, un employé seul n'a pas qualité pour contester le droit du syndicat de requérir l'insertion d'une clause de précompte des cotisations. À plus forte raison, l'employé qui ne fait pas partie du syndicat ne dispose d'aucune juridiction, interne ou autre, où il puisse faire valoir ses objections.

De toute évidence, la question litigieuse soumise au Conseil consistait à déterminer quand devait entrer en vigueur ce changement important pour les droits des employés individuels, changement qui, je le répète, avait été décrété dans l'intérêt public. Le Conseil a bien compris cela, déclarant, au début de sa décision:

[TRADUCTION] Le droit des employés de révoquer le prélèvement des cotisations syndicales constituait l'argument central présenté par l'employeur au sujet de l'effet de la proclamation de l'article 162 du Code, le 18 juillet 1984.

J'ajouterais en outre, (et cela permet de réfuter plusieurs des arguments invoqués devant nous) que la question en litige était réelle, qu'elle a été soulevée régulièrement dans le cadre de l'audition par le Conseil de la plainte formée par le syndicat en vertu de l'article 184, que la question était du ressort du Conseil et que le nouveau libellé de l'article 162 est tel qu'il justifie une décision rationnelle et de bonne foi dans un sens ou dans l'autre. Quant à moi, je n'oserais pas affirmer qu'une décision dans un sens ou dans l'autre est si manifestement déraisonnable qu'elle équivaudrait ... à une fraude à la loi ou à un refus délibéré d'y obéir⁶.

L'effet du nouvel article 162 se prête donc à deux interprétations, bien qu'elles soient diamétralement opposées, tout aussi plausibles l'une que l'autre. Le Conseil devait choisir parmi elles. Il est évident que le syndicat avait intérêt à favoriser l'interprétation qui rendrait le nouveau texte applicable aux conventions collectives existantes. Qui avait intérêt à défendre l'opinion contraire? Certainement pas l'employeur. Le seul intérêt qu'il pourrait avoir en s'opposant au précompte obligatoire serait son désir de maintenir la partie avec qui il doit négocier dans un état de faiblesse financière et d'insécurité. Si cet intérêt a déjà été légitime, ce ne saurait plus être le cas aujourd'hui

⁶ *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412, le juge Beetz, à la p. 420; (1985), 55 N.R. 321.

ment's clear statement of its view of the public interest.

The situation is different, however, for the employee who has exercised the option given to him under a valid collective agreement to revoke his dues check off. He surely has a vested right not to have his dues checked off. That right, to be sure, may be taken away by legislation but it seems to me impossible to deny him a legitimate interest in urging that the legislation is invalid or does not have the effect contended for by the union.

It will be recalled that, in the present case, the Board was dealing not only with the obligation to pay union dues in the future but with the retroactive application of the Rand formula to wages already paid. It was a necessary consequence of the union's position that the employees were obliged to reach into their pockets to pay out sums of money which had not been deducted at source. In those circumstances, it seems to me to be beyond dispute that the interests of the union and those of the dissenting employees were directly opposed to one another.

To say that if the union and the employer had been *ad idem* on the proper interpretation of section 162 they could together have executed an amendment to the collective agreement which would have the same result as the Board's order is nothing to the point. The two have not so agreed and the argument, in any event, begs the question as to the extent to which the union may affect the vested rights of individual employees during the currency of a collective agreement.

I conclude that the Board ought to have given notice to the employees prior to embarking on its enquiry.⁷ Since the failure to give such notice was never waived and the resulting decision never rati-

⁷ I would not, with respect, want to be taken as approving all that was said by Laskin J.A., as he then was, by way of *obiter* in the *Bradley* case, *supra*, with regard to the manner of giving notice. In particular, I do not think notice by personal service or registered mail is necessary. Section 13 of the *Canada Labour Relations Board Regulations, 1978*, (SOR/78-499), contains detailed rules permitting the posting of notices which would seem to me to be quite adequate to meet the requirements of the situation in this case.

compte tenu des termes non équivoques dont s'est servi le législateur pour définir sa conception de l'intérêt public.

a La situation de l'employé qui a exercé le choix que lui confère une convention collective valide de révoquer le précompte de ses cotisations est toutefois différente. Il possède certainement un droit acquis qui fait obstacle au précompte de ses cotisations. Il est certain qu'une loi peut lui enlever ce droit mais je ne vois pas comment on pourrait prétendre qu'aucun intérêt légitime ne lui permet de faire valoir que la loi est sans effet ou qu'elle n'a pas l'effet que prétend lui donner le syndicat.

b c On se souviendra qu'en l'espèce le Conseil s'est non seulement penché sur l'obligation, pour l'avenir, de payer les cotisations syndicales, mais également sur l'application de façon rétroactive de la formule Rand à la rémunération déjà versée. Le point de vue du syndicat impliquait nécessairement que les employés devaient eux-mêmes rembourser les sommes qui n'avaient pas été déduites à la source. Cela étant, il me paraît incontestable que les intérêts du syndicat et ceux des employés dissidents étaient directement opposés.

d f Il est hors-propos de dire que si le syndicat et l'employeur s'étaient entendus sur l'interprétation qu'il fallait donner à l'article 162, ils auraient pu apporter de concert à la convention collective une modification qui aurait eu le même effet que l'ordonnance du Conseil. Cela n'a pas été le cas et, e quoi qu'il en soit, l'argument élude la question de savoir dans quelle mesure le syndicat peut modifier les droits acquis des employés individuels pendant la durée d'une convention collective.

g h Je conclus que le Conseil aurait dû aviser les employés avant de déclencher son enquête⁷. Puisque l'on n'a pas entériné le défaut de donner un tel avis, et que la décision qui a suivi n'a jamais été

⁷ En toute déférence, je ne voudrais pas que l'on croie que j'approuve tout ce qu'a dit le juge d'appel Laskin, tel était alors son titre, en *obiter*, dans l'affaire *Bradley*, précitée, relativement au mode de notification de l'avis. En particulier, je ne crois pas que la signification personnelle ou par courrier recommandé soit nécessaire. L'article 13 du *Règlement du Conseil canadien des relations du travail (1978)*, (DORS/78-499), contient des règles détaillées autorisant l'affichage des avis qui me semblent tout à fait idoines en l'espèce.

fied by the affected employees, it follows that such decision must be set aside.

I would allow the section 28 application, set aside the decision under attack and return the matter to the Board for a new hearing and decision after proper notice to all interested parties.

HEALD J.: I concur.

STONE J.: I agree.

ratifiée par les employés touchés, il s'ensuit que ladite décision doit être annulée.

J'accueillerais la demande fondée sur l'article 28, j'annulerais la décision attaquée et je renverrais l'affaire au Conseil pour nouvelle audition et nouvelle décision après notification d'un avis suffisant à toutes les parties concernées.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

b LE JUGE STONE: Je souscris à ces motifs.