

A-552-00  
2001 FCA 255

A-552-00  
2001 CAF 255

**Jeanette Black and 512 Co-workers Who Have Agreed to be Bound by the Result** (*Applicants*)

**Jeanette Black et 512 compagnons de travail qui ont convenu d'être liés par le résultat** (*demandeurs*)

v.

c.

**Canada Employment Insurance Commission, and The Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**La Commission de l'assurance-emploi du Canada et le procureur général du Canada** (*défendeur*)

**INDEXED AS: BLACK v. CANADA (EMPLOYMENT INSURANCE COMMISSION) (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: BLACK c. CANADA (COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI) (C.A.)**

Court of Appeal, Rothstein, Sexton and Evans JJ.A.  
—Vancouver, June 28; Ottawa, August 30, 2001.

Cour d'appel, juges Rothstein, Sexton et Evans, J.C.A.  
—Vancouver, 28 juin; Ottawa, 30 août 2001.

*Employment Insurance — Judicial review of Umpire's decision applicant, co-workers not entitled to employment insurance benefits because not within re-entitlement provision in EIA, s. 36(4) — S. 36(4) providing claimants, unemployed as result of labour dispute, eligible for benefits if proving not "participating in, financing or directly interested in" labour dispute that caused work stoppage — Applicant, "inside employee" of City of Vancouver, member of Local 15 — "Outside employees", members of Local 1004, striking — Applicant neither attempting to cross, nor crossing picket line — Alleging prevented from working by Essential Services Order (ESO) of B.C. Labour Relations Board, providing City could not allow union member to work unless performing essential service — Application dismissed — (1) Meaning of "participated in" — Conduct of claimant, bargaining agent preceding issue of ESO, relevant — If union actively involved in labour relations events leading up to ESO, members cannot later claim entitled to EI benefits because not personally participating in labour dispute — In all circumstances, including Local 15's interest in Local 1004's labour dispute with common employer, co-ordinated bargaining strategies of, ongoing communications between two Locals of national union, opportunity applicant had to disassociate herself prior to City's application for ESO, Umpire correctly holding applicant not demonstrating not participating in labour dispute — (2) Meaning of "directly interested in" — Absence of direct interest not decided solely by reference to agreements in force — Not necessarily incompatible with existence of direct interest that negotiations may be required before union obtains as part of collective agreement same packages as other union — In absence of formal agreement, established past practice may establish direct interest — In light of purpose of Act, liberal approach to interpretation mandated by S.C.C., use of "directly" to qualify "interested", no reason to depart from Presho v. Insurance Officer, holding only "directly interested" when outcome of trade dispute applied automatically across board as result*

*Assurance-emploi — Contrôle judiciaire de la décision d'un juge-arbitre selon laquelle la demanderesse et ses compagnons de travail n'étaient pas admissibles au bénéfice des prestations d'assurance-emploi parce qu'ils n'étaient pas visés par la disposition relative à la réadmissibilité figurant dans la LA-E, à savoir l'art. 36(4) — L'art. 36(4) prévoit que les prestataires qui sont sans travail par suite d'un conflit collectif sont admissibles au bénéfice des prestations s'ils prouvent qu'ils «ne particip[aient] pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt de travail, qu'il[s] ne le finan[çaient] pas et qu'il[s] n'y [étaient] pas directement intéressé[s]» — La demanderesse était une «employée interne» de la ville de Vancouver et elle était membre de la section locale 15 — Les «employés externes», qui étaient membres de la section locale 1004, avaient déclenché une grève — La demanderesse n'a pas franchi et n'a pas tenté de franchir les piquets de grève — Elle a soutenu que l'ordonnance relative aux services essentiels (l'OSE) de la Labour Relations Board de la Colombie-Britannique, qui prévoyait que la ville ne pouvait pas laisser travailler les membres d'un syndicat sauf pour fournir un service essentiel, l'empêchait de travailler — Demande rejetée — 1) Sens de «participe» — La conduite du prestataire et de son agent négociateur au cours de la période qui a précédé la délivrance de l'OSE est pertinente — Si un syndicat a été activement mêlé aux événements qui ont mené à la délivrance de l'OSE, ses membres ne peuvent pas par la suite alléguer qu'ils ont droit à des prestations d'A-E parce qu'ils ne participaient pas personnellement au conflit collectif — Compte tenu de toutes les circonstances, y compris le fait que la section locale 15 était intéressée au résultat du conflit collectif opposant la section locale 1004 et l'employeur commun, les stratégies de négociation coordonnées des deux sections locales du syndicat national et les communications continues existant entre elles et le fait que la demanderesse avait la possibilité de se dissocier avant que la ville demande qu'une OSE soit rendue, le juge-arbitre a eu raison de statuer que la demanderesse n'avait pas*

*of collective agreement, binding or not, or industrial custom, practice — Based on evidence, Umpire correctly holding applicant not establishing not directly interested in labour dispute before Local 15 concluded collective agreement with City — But erred in upholding Board of Referee's implicit conclusion applicant "directly interested" in outcome of Local 1004's dispute after Local 15 voted to ratify tentative agreement — Uncontradicted evidence not City's practice to amend agreements already made because of agreement subsequently negotiated with another bargaining unit — Such error immaterial as applicant not establishing not participating in labour dispute.*

This was an application for judicial review brought by Jeanette Black on her own behalf and on behalf of 512 co-workers to set aside a decision of an Umpire holding that she was not entitled to employment insurance benefits because her unemployment arose from a work stoppage resulting from a labour dispute at her place of employment. The applicant was employed by the City of Vancouver as an "inside employee" and was a member of Canadian Union of Public Employees (CUPE), Local 15. The City's "outside employees" belonged to a separate bargaining unit and were represented by CUPE, Local 1004. After the collective agreements expired, Local 1004 voted to strike. The employer and both Locals reached an agreement on which jobs were necessary to enable the City to provide essential services, the terms of which were incorporated into an order of the British Columbia Labour Relations Board (the ESO). Both unions signed tentative agreements, subject to ratification by their members, but the membership of Local 1004 voted to reject the tentative agreement and set up picket

*démontré qu'elle n'avait pas participé au conflit collectif — 2) Sens de «directement intéressé» — La question de l'absence d'intérêt direct n'est pas tranchée uniquement par rapport aux conventions collectives en vigueur — Ces énoncés ne sont pas nécessairement incompatibles avec l'existence d'un intérêt direct voulant que des négociations puissent être nécessaires avant qu'un syndicat obtienne, dans sa convention collective, les mêmes conditions que l'autre syndicat — En l'absence d'une convention officielle, la pratique passée établie peut prouver l'existence d'un intérêt direct — Compte tenu de l'objet de la Loi, de l'approche libérale exigée par la C.S.C. à l'égard de son interprétation et de l'emploi de l'adverbe «directement» en vue de qualifier le mot «intéressé», il n'y avait pas lieu de s'écarter du critère énoncé dans l'arrêt Presho v. Insurance Officer, dans lequel il avait été statué qu'un groupe de travailleurs était uniquement «directement intéressé» si le résultat du conflit collectif s'appliquait automatiquement d'une façon générale par suite d'une convention collective obligatoire ou non ou par suite d'une coutume ou d'une pratique établies en matière de relations de travail — Compte tenu de la preuve, le juge-arbitre a eu raison de statuer que la demanderesse avait omis d'établir qu'elle n'était pas directement intéressée au conflit collectif avant que la section locale 15 conclue une convention collective avec la ville — Toutefois, il a commis une erreur en confirmant la conclusion implicite du conseil arbitral selon laquelle la demanderesse était «directement intéressé[e]» au résultat du conflit opposant la section locale 1004 à la ville après que la section locale 15 eut tenu un scrutin en vue de ratifier l'accord préliminaire — Selon la preuve non contredite, la ville n'avait pas l'habitude de modifier les conventions qui avaient déjà été conclues lorsqu'une convention était négociée par la suite avec une autre unité de négociation — Cette erreur n'était pas pertinente, puisque la demanderesse n'avait pas établi qu'elle ne participait pas au conflit collectif.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire que Jeanette Black avait présentée pour son propre compte et pour le compte de 512 compagnons de travail en vue de faire annuler la décision par laquelle un juge-arbitre avait conclu qu'elle n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi parce qu'elle était sans travail en raison d'un arrêt de travail résultant d'un conflit collectif à son lieu de travail. La demanderesse exerçait un emploi auprès de la ville de Vancouver à titre d'«employée interne»; elle était membre du Syndicat canadien de la fonction publique (le SCFP), section locale 15. Les «employés externes» de la ville étaient membres d'une unité de négociation distincte; ils étaient représentés par le SCFP, section locale 1004. Après l'expiration des conventions collectives, la section locale 1004 a voté en faveur d'une grève. L'employeur et les deux sections locales ont conclu un accord sur les services qui étaient nécessaires pour permettre à la ville de fournir les services essentiels, dont les conditions ont été incorporées dans une ordonnance de

lines on August 6, 1997. Members of Local 15 neither attempted to cross, nor crossed, the picket lines. Local 15 postponed the ratification vote on its tentative agreement until the result of the Local 1004's vote on its amended agreement was known. Local 1004 rejected the amended agreement and also the recommendations of a mediator. Local 15 subsequently voted on August 26 to accept the July 27 tentative agreement. The applicant did not work during the strike by Local 1004, which lasted until September 17. Her claim for employment insurance benefits was refused by the Canada Employment Insurance Commission, which further held that she had not brought herself within the re-entitlement provisions by satisfying the Commission that she had neither participated in the dispute, nor was directly interested in it. *Employment Insurance Act* (EIA), subsection 36(4) provides that claimants who are unemployed as a result of a labour dispute are nonetheless eligible for benefits if they prove that they were not "participating in, financing or directly interested in the labour dispute that caused the stoppage of work". A Board of Referees upheld the Commission's decision. An Umpire dismissed the appeal from the Board of Referees, holding that the fact that the employer was bound by the ESO not to allow any union members to work, except in the jobs necessary to maintain the designated essential services, was insufficient to establish that the applicant had not voluntarily participated in the strike. The Umpire drew this inference from Local 15's participation in the negotiation of the ESO, an order that would not have been needed had members of Local 15 indicated that they intended to cross the picket lines. Finally, the Umpire concluded that the applicant had failed to demonstrate that she was not directly interested in Local 1004's strike.

The issue was whether the applicant had established that she neither "participated in" nor was "directly interested" in the labour dispute, within subsection 36(4).

*Held*, the application should be dismissed.

In *Hills v. Canada (Attorney General)*, the Supreme Court of Canada indicated that since the purpose of the EIA is to make benefits available to the unemployed, the re-entitlement provisions should be liberally interpreted. In addition, the word "participating" requires that the employee

la Labour Relations Board de la Colombie-Britannique (l'OSE). Les deux sections locales ont signé des accords préliminaires qui étaient assujettis à la ratification par leurs membres, mais les membres de la section locale 1004 ont voté en faveur du rejet de l'accord préliminaire et ont dressé des piquets de grève le 6 août 1997. Les membres de la section locale 15 n'ont pas franchi et n'ont pas tenté de franchir les piquets de grève. La section locale 15 a reporté le scrutin de ratification relatif à l'accord préliminaire en attendant le résultat du scrutin tenu par la section locale 1004 au sujet de l'accord modifié. La section locale 1004 a rejeté l'accord modifié ainsi que les recommandations d'un médiateur. La section locale 15 a subséquemment voté, le 26 août, en faveur de l'accord préliminaire du 27 juillet. La demanderesse n'avait pas travaillé pendant que la section locale 1004 faisait la grève, cette grève ayant duré jusqu'au 17 septembre. La demande qu'elle a présentée en vue d'obtenir des prestations d'assurance-emploi a été rejetée par la Commission de l'assurance-emploi du Canada, qui a en outre statué que la demanderesse n'avait pas réussi à établir qu'elle était visée par les dispositions relatives à la réadmissibilité en convainquant la Commission qu'elle n'avait pas participé au conflit et qu'elle n'y était pas directement intéressée. Le paragraphe 36(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (la LA-E) prévoit que les prestataires qui sont sans travail par suite d'un conflit collectif sont admissibles au bénéfice des prestations s'ils prouvent qu'ils «ne particip[aient] pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt de travail, qu'il[s] ne le finan[çaient] pas et qu'il[s] n'y [étaient] pas directement intéressé[s]». Un conseil arbitral a confirmé la décision de la Commission. Le juge-arbitre a rejeté l'appel interjeté contre la décision du conseil arbitral; il a statué que le fait que l'OSE contraignait l'employeur à empêcher les membres d'un syndicat de travailler, sauf pour accomplir les tâches nécessaires au maintien des services désignés essentiels, était insuffisant pour établir que la demanderesse n'avait pas volontairement participé à la grève. Le juge-arbitre a tiré cette conclusion en se fondant sur le fait que la section locale 15 avait participé à la négociation de l'OSE, qui était une ordonnance qui n'aurait pas été nécessaire si les membres de la section locale 15 avaient indiqué qu'ils avaient l'intention de franchir les piquets de grève. Enfin, le juge-arbitre a conclu que la demanderesse avait omis de démontrer qu'elle n'était pas directement intéressée à la grève déclenchée par la section locale 1004.

Il s'agissait de savoir si la demanderesse avait établi qu'elle n'avait pas «participé» à un conflit collectif et qu'elle n'y était pas «directement intéressée» au sens du paragraphe 36(4).

*Arrêt*: la demande est rejetée.

Dans l'arrêt *Hills c. Canada (Procureur général)*, la Cour suprême du Canada a indiqué qu'étant donné que la LA-E vise à assurer des prestations aux personnes sans travail, il est justifié de donner une interprétation libérale aux dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations. De plus,

be actually involved in the labour dispute; “directly interested” means that he has something to gain or fear from it. The applicant submitted that her participation in the labour dispute was involuntary because she was prevented from working by the ESO. In order to determine whether a claimant is entitled to the benefit of subsection 36(4), it is relevant to consider the conduct of the claimant and her bargaining agent in the period preceding the issue of the ESO. If a union has been actively involved in the labour relations events leading up to the ESO, its members cannot later claim that they are entitled to employment benefits because they were not personally participating in the dispute, regardless of the degree of the union’s involvement or its interest in the dispute, and of all the other surrounding circumstances. Whether the applicant had demonstrated that she was not personally and actively participating in the labour dispute was largely a question of fact to be decided by the Board of Referees in light of all the circumstances of the case, subject to appeal for patent unreasonableness. On the evidence before it, it was open to the Board of Referees to conclude that the applicant had failed to discharge the statutory burden of proving that, for the purpose of subsection 36(4), she was not participating in the labour dispute. Members of Local 15 were clearly interested in the outcome of Local 1004’s labour dispute with their common employer; the two Locals had co-ordinated bargaining strategies, and ongoing communications; and the applicant had the opportunity to disassociate herself from her union by indicating a willingness to work during a strike by Local 1004 prior to the City’s application for an ESO. In addition, it was relevant that the City applied for the order that prevented the applicant from working because it had anticipated that, in the event of a strike, members of Local 15 would not report for work if, to do so, they had to cross Local 1004’s picket lines. This was a reasonable view for the City to take in the circumstances. Some weight was also given to the fact that the terms of the ESO, other than the standard terms of the global order, were the subject of negotiation between the two Locals and the City. However, since the Labour Relations Board had jurisdiction to impose an ESO unilaterally, the “voluntary” participation by Local 15 in the process before the Board was but one of the facts that the Board of Referees was entitled to take into account in making its ultimate finding. The Umpire did not err in holding that the applicant had not demonstrated that she had not participated in the labour dispute that had caused the work stoppage.

The applicant submitted that she was not “directly interested” in the outcome of the labour dispute because the

le mot «participe» exige que l’employé prenne vraiment part au conflit de travail; l’expression «directement intéressé» exige qu’il ait quelque chose à gagner ou à craindre de ce conflit. La demanderesse a soutenu que sa participation au conflit collectif était involontaire parce que l’OSE l’empêchait de travailler. Afin de déterminer si un prestataire a le droit de se prévaloir du paragraphe 36(4), il est pertinent de tenir compte de la conduite du prestataire et de son agent négociateur au cours de la période qui a précédé la délivrance de l’OSE. Si un syndicat a été activement mêlé aux événements qui ont mené à la délivrance de l’OSE, ses membres ne peuvent pas par la suite alléguer qu’ils ont droit à des prestations d’assurance-emploi parce qu’ils ne participaient pas personnellement au conflit, et ce, indépendamment du degré de participation du syndicat au conflit ou de l’intérêt que le syndicat a dans le conflit, ainsi que de toutes les autres circonstances pertinentes. La question de savoir si la demanderesse avait démontré qu’elle ne participait pas personnellement et activement au conflit collectif était en bonne partie une question de fait que le conseil arbitral devait trancher à la lumière de toutes les circonstances de l’espèce, sous réserve d’un appel portant sur le caractère manifestement déraisonnable. Compte tenu de la preuve dont il disposait, il était loisible au conseil arbitral de conclure que la demanderesse ne s’était pas acquittée de l’obligation légale qui lui incombait de prouver que, pour l’application du paragraphe 36(4), elle ne participait pas au conflit collectif. Les membres de la section locale 15 étaient clairement intéressés au résultat du conflit collectif opposant la section locale 1004 et l’employeur commun; les deux sections locales avaient des stratégies de négociation coordonnées et des communications continues; de plus, la demanderesse avait la possibilité de se dissocier du syndicat en indiquant qu’elle était prête à travailler pendant que la section locale 1004 faisait la grève avant que la ville demande qu’une OSE soit rendue. De plus, il importait de noter que la ville avait demandé l’ordonnance qui avait empêché la demanderesse de travailler parce qu’il était prévu qu’en cas de grève, les membres de la section locale 15 ne se présenteraient pas au travail si, ce faisant, ils devaient franchir les piquets de grève dressés par la section locale 1004. Eu égard aux circonstances, le point de vue adopté par la ville était raisonnable. On a également accordé une certaine importance au fait que les conditions de l’OSE, à part les conditions types de l’ordonnance globale, étaient assujetties à la négociation entre les deux sections locales d’une part et la ville d’autre part. Toutefois, étant donné que la Labour Relations Board avait compétence pour imposer une OSE unilatéralement, la participation «volontaire» de la section locale 15 à la procédure engagée devant la Commission n’était que l’un des faits dont le conseil arbitral avait le droit de tenir compte en tirant sa conclusion finale. Le juge-arbitre n’a pas commis d’erreur en statuant que la demanderesse n’avait pas démontré qu’elle n’avait pas participé au conflit collectif qui avait causé l’arrêt de travail.

La demanderesse a soutenu qu’elle n’était pas «directement intéressé[e]» au résultat du conflit collectif

terms on which Local 1004 settled with the employer would not necessarily have applied to Local 15. She relied on *Presho v. Insurance Officer*, in which case the House of Lords stated that one group of workers is only “directly interested” in a dispute between another group of workers and a common employer when the outcome will be applied automatically “across the board” as a result of a collective agreement legally binding or not, or industrial custom or practice. The *Presho* test was adopted by an umpire as the definition of “directly interested”, but in *Légaré v. Canada (Employment Insurance Commission)* this Court stated, without referring to *Presho*, that, whether one group is directly interested in another’s labour dispute is not “automatic”, but is a more complex question that must be determined on the basis of the particular facts. There is no inconsistency between these statements and *Presho*, in that the absence of a direct interest cannot be decided solely by reference to agreements in force. In addition, it is not necessarily incompatible with the existence of a direct interest that negotiations may be required before the claimant’s union obtains as part of its collective agreement the same package as the other union. Further, in the absence of a formal agreement, an established past practice may be necessary to establish a direct interest. However, it will not necessarily be sufficient if, for example, there is evidence that the employer did not intend to follow it in the dispute in question. In light of the purpose of the Act, the approach to its interpretation mandated in *Hills* and the use of the adverb “directly” to qualify “interested”, there was no reason to depart from the *Presho* test. A person’s entitlement to benefits should not be determined on the basis of speculation as to whether another group’s settlement might or might not have benefited the claimant’s group. There must be an “actual link” between the claimant and the dispute.

There is no direct interest in a labour dispute simply because, when it ends, an employee would be able to resume paid employment. If this were so, then all employees who are put out of work by a labour dispute would be ineligible to receive benefits. This would narrow the scope of subsection 36(4) almost to the point of elimination and would be inconsistent both with the requirement that the claimant’s interest be “direct” and with *Hills*. It was not alleged that the City was obliged by an agreement, whether legally binding or not, to incorporate into a future collective agreement with Local 15 the terms of a collective agreement concluded with Local 1004. Nor was there any evidence of an “established practice” whereby the employer would

parce que les conditions auxquelles la section locale 1004 conclurait un règlement avec l’employeur ne s’appliqueraient pas nécessairement à la section locale 15. Elle s’est fondée sur l’arrêt *Presho v. Insurance Officer*, dans lequel la Chambre des lords avait dit qu’un groupe de travailleurs était uniquement «directement intéressé» à un conflit opposant un autre groupe de travailleurs à un employeur commun si le résultat s’appliquait automatiquement d’une façon générale par suite d’une convention collective légalement obligatoire ou non ou par suite d’une coutume ou d’une pratique établies en matière de relations de travail. Le critère énoncé dans l’arrêt *Presho* a été adopté par le juge-arbitre en tant que définition de l’expression «directement intéressé», mais dans l’arrêt *Légaré c. Canada (Commission de l’assurance-emploi)*, notre Cour a dit, sans faire mention de l’arrêt *Presho*, qu’un groupe n’est pas «automatiquement» directement intéressé au conflit collectif auquel un autre groupe est mêlé, mais qu’il s’agit d’une question plus complexe qui doit être résolue à la lumière des faits de chaque espèce. Ces énoncés ne sont pas incompatibles avec l’arrêt *Presho*, en ce sens que la question de l’absence d’intérêt direct ne peut pas être uniquement tranchée par rapport aux conventions en vigueur. De plus, ces énoncés ne sont pas nécessairement incompatibles avec l’existence d’un intérêt direct voulant que des négociations puissent être nécessaires avant que le syndicat du prestataire obtienne dans sa convention collective les mêmes conditions que l’autre syndicat. En outre, en l’absence d’une convention officielle, il doit peut-être exister une pratique passée établie lorsqu’il s’agit de prouver l’existence d’un intérêt direct. Toutefois, cela ne sera pas nécessairement suffisant si, par exemple, certains éléments de preuve montrent que l’employeur n’avait pas l’intention de s’y conformer dans le conflit en question. Compte tenu de l’objet de la Loi, de l’approche exigée selon l’arrêt *Hills* à l’égard de son interprétation et de l’emploi de l’adverbe «directement» en vue de qualifier le mot «intéressé», il n’y avait pas lieu de s’écarter du critère énoncé dans l’arrêt *Presho*. L’admissibilité d’une personne au bénéfice des prestations ne devrait pas être déterminée à l’aide de conjectures relatives à la question de savoir si le groupe dont fait partie le prestataire pouvait tirer parti du règlement conclu par un autre groupe. Il doit exister un «lien réel» entre le prestataire et le conflit.

Il n’y a pas un intérêt direct dans un conflit collectif simplement parce que, lorsque ce conflit prend fin, un employé est en mesure de reprendre un emploi rémunéré. Si cette proposition était exacte, les employés qui sont sans travail par suite d’un conflit collectif ne seraient pas admissibles au bénéfice des prestations. Cela aurait pour effet de restreindre la portée du paragraphe 36(4) à un point tel que son effet serait presque éliminé et cela serait incompatible avec la condition voulant que l’intérêt du prestataire soit «direct» ainsi qu’avec l’arrêt *Hills*. Il n’a pas été allégué que, selon les conditions d’une convention, qu’elle soit légalement exécutoire ou non, la ville était tenue d’incorporer dans une convention collective future conclue avec la

extend to Local 15 the benefit of any terms that it had agreed to with Local 1004. But there was evidence that Local 15 might well have expected to receive whatever benefits were negotiated by Local 1004. A letter from a City official that it was not the City's practice to adjust an agreement with one group of employees, simply because another union achieved a larger wage increase or better benefits did not prove on the balance of probability that there was no established practice whereby, if Local 1004 had accepted the amended tentative agreement before Local 15 settled, Local 15 would obtain from the City the same benefits for its members when it concluded its collective agreement. Thus, on the basis of the evidence before the Board, the Umpire did not err when he upheld the Board's largely factual finding that the applicant had failed to establish that she was not directly interested in the labour dispute before Local 15 concluded its collective agreement with the City.

However, the Umpire did err when he upheld the Board's implicit conclusion that the applicant continued to be "directly interested" in the outcome of Local 1004's dispute with the City after Local 15 had voted to ratify the tentative agreement, and thereby entered into a collective agreement with the City. The uncontradicted evidence was that it was not the practice of the City to amend agreements already made because of an agreement subsequently negotiated with another bargaining unit. The Board's finding that the applicant remained directly interested in the labour dispute after her union had concluded a collective agreement was made without regard for the material before it, and the Umpire ought not to have upheld the Board decision on this point. The Umpire's error was, however, immaterial in light of the conclusion that he did not err in holding that the applicant had failed to establish that she was not participating in the labour dispute.

section locale 15 les conditions de toute convention collective conclue avec la section 1004. De plus, aucun élément de preuve ne montrait qu'il existait une «pratique établie» selon laquelle l'employeur accorderait à la section locale 15 les avantages dont il avait convenu avec la section locale 1004. Toutefois, certains éléments de preuve montraient que l'on pouvait bien s'attendre à ce que la section locale 15 bénéficie des avantages négociés avec la section locale 1004. Une lettre d'une représentante de la ville, dans laquelle il était dit que la ville n'avait pas l'habitude de modifier une convention conclue avec un groupe d'employés simplement parce qu'un autre syndicat avait obtenu une augmentation de salaire plus élevée ou de meilleurs avantages n'établissait pas selon la prépondérance des probabilités qu'il n'y avait pas de pratique établie selon laquelle, si la section locale 1004 avait accepté l'accord préliminaire modifié avant que la section locale 15 conclue un règlement, la section locale 15 aurait obtenu de la ville, dans sa convention collective, les mêmes avantages pour ses membres. Par conséquent, compte tenu de la preuve dont disposait le conseil, le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur en confirmant la conclusion largement factuelle tirée par le conseil, à savoir que la demanderesse avait omis d'établir qu'elle n'était pas directement intéressée au conflit collectif avant que la section locale 15 conclue une convention collective avec la ville.

Toutefois, le juge-arbitre a commis une erreur en confirmant la conclusion implicite du conseil selon laquelle la demanderesse avait continué à être «directement intéressé[e]» au résultat du conflit opposant la section locale 1004 à la ville, après que la section locale 15 eut tenu un scrutin en vue de ratifier l'accord préliminaire et eut ainsi conclu une convention collective avec la ville. Selon la preuve non contredite, la ville n'avait pas l'habitude de modifier les conventions qui avaient déjà été conclues lorsqu'une convention était négociée par la suite avec une autre unité de négociation. La conclusion du conseil selon laquelle la demanderesse avait continué à être directement intéressée au conflit collectif après que son syndicat eut conclu une convention collective a été tirée sans tenir compte des éléments dont il disposait et le juge-arbitre n'aurait pas dû confirmer la conclusion du conseil sur ce point. Toutefois, l'erreur commise par le juge-arbitre n'était pas pertinente, puisqu'il a été conclu qu'il n'avait pas commis d'erreur en statuant que la demanderesse avait omis d'établir qu'elle ne participait pas au conflit collectif.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, ss. 36(1),(4), 115(2)(c).

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.1(4)(d) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 28(1)(m) (as am. *idem*, s. 8), (2) (as am. *idem*).

*Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, c. 244, ss. 72, 73.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 244, art. 72, 73.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)d) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 28(1)m) (mod., *idem*, art. 8), (2) (mod., *idem*).

*Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 36(1),(4), 115(2)c).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Presho v. Insurance Officer*, [1984] A.C. 310 (H.L.); revg [1983] I.C.R. 595 (C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; (1988), 48 D.L.R. (4th) 193; 30 Admin. L.R. 187; 88 CLLC 14,011; 84 N.R. 86.

## CONSIDERED:

*Knox (In re)* (1989), CUB 16770; *Légaré v. Canada (Employment Insurance Commission)*, [1998] F.C.J. No. 216 (C.A.) (QL).

## REFERRED TO:

*Minister of Employment and Immigration v. Carrozzella*, [1983] 1 F.C. 909; (1982), 83 CLLC 14,013; 45 N.R. 541 (C.A.); CUB 3443; *Shea (In re)* (1990), CUB 19034; *Fraser (In re)* (1999), CUB 48815.

## AUTHORS CITED

Canada. Human Resources Development. *Digest of Benefit Entitlement Principles*. Ottawa: Human Resources Development Canada, looseleaf.

APPLICATION for judicial review of an Umpire's decision that the applicant was not entitled to employment insurance benefits because her unemployment arose from a work stoppage resulting from a labour dispute at her place of employment (*Black (In re)* (2000), CUB 48786). Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Paul Tétrault* for applicants.  
*Curtis S. Workun* and *Edward Burnet* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Canadian Union of Public Employees*, Burnaby, British Columbia, for applicants.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Presho v. Insurance Officer*, [1984] A.C. 310 (H.L.); inf. [1983] I.C.R. 595 (C.A.).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; (1988), 48 D.L.R. (4th) 193; 30 Admin. L.R. 187; 88 CLLC 14,011; 84 N.R. 86.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Knox (In re)* (1989), CUB 16770; *Légaré c. Canada (Commission de l'assurance-emploi)*, [1998] A.C.F. n° 216 (C.A.) (QL).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Carrozzella*, [1983] 1 C.F. 909; (1982), 83 CLLC 14,013; 45 N.R. 541 (C.A.); CUB 3443; *Shea (In re)* (1990), CUB 19034; *Fraser (In re)* (1999), CUB 48815.

## DOCTRINE

Canada. Développement des ressources humaines. *Guide de la détermination de l'admissibilité*. Ottawa: Développement des ressources humaines Canada, feuilles mobiles.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'un juge-arbitre selon laquelle la demanderesse n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi parce qu'elle était sans travail en raison d'un arrêt de travail résultant d'un conflit collectif à son lieu de travail (*Black (In re)* (2000), CUB 48786). Demande rejetée.

## ONT COMPARU:

*Paul Tétrault* pour les demandeurs.  
*Curtis S. Workun* et *Edward Burnet* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Syndicat canadien de la fonction publique*, Burnaby (Colombie-Britannique), pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

EVANS J.A.:

#### A. INTRODUCTION

[1] This is an application for judicial review by Jeanette Black to set aside a decision of an Umpire (*Black (In re)* (2000), CUB 48786) holding that she was not entitled to employment insurance benefits because her unemployment arose from a work stoppage resulting from a labour dispute at her place of employment: *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, subsection 36(1). Ms. Black has also made this application on behalf of 512 co-workers who have agreed to be bound by the result.

[2] The issue to be decided is whether the Umpire committed a reviewable error when he rejected the applicant's contention that, despite falling within the general disqualification of those unemployed as a result of a labour dispute, she was re-entitled to benefits by virtue of subsection 36(4) of the Act. This provides that claimants who are unemployed as a result of a labour dispute are nonetheless eligible for benefits if they prove that they were not "participating in, financing or directly interested in the labour dispute that caused the stoppage of work" [underlining added].

#### B. FACTUAL BACKGROUND

[3] The applicant was employed by the City of Vancouver as an "inside employee" and was a member of Canadian Union of Public Employees (CUPE), Local 15 (Local 15). The City's "outside employees" belonged to a separate bargaining unit and were represented by CUPE, Local 1004 (Local 1004). Each bargaining unit's collective agreement expired on December 31, 1996, and on February 5, 1997, both Locals commenced negotiations with the employer for new agreements.

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

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

#### A. INTRODUCTION

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire que Jeanette Black a présentée en vue de faire annuler la décision (*Black (In re)* (2000), CUB 48786) par laquelle un juge-arbitre avait conclu qu'elle n'était pas admissible au bénéfice des prestations d'assurance-emploi parce qu'elle était sans travail en raison d'un arrêt de travail résultant d'un conflit collectif à son lieu de travail: *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, paragraphe 36(1). M<sup>me</sup> Black a également présenté cette demande pour le compte de 512 compagnons de travail qui ont convenu d'être liés par le résultat.

[2] Il s'agit de déterminer si le juge-arbitre a commis une erreur susceptible de révision en rejetant la prétention selon laquelle, même si elle était visée par l'exclusion générale concernant les personnes qui étaient sans travail par suite d'un conflit collectif, la demanderesse était réadmissible au bénéfice des prestations en vertu du paragraphe 36(4) de la Loi. En vertu de cette disposition, les prestataires qui sont sans travail par suite d'un conflit collectif sont néanmoins admissibles au bénéfice des prestations s'ils prouvent qu'ils «ne particip[ai]ent pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt de travail, qu'il[s] ne le finan[çaient] pas et qu'il[s] n'y [étaient] pas directement intéressé[s]» [soulignement ajouté].

#### B. HISTORIQUE

[3] La demanderesse exerçait un emploi auprès de la ville de Vancouver à titre d'«employée interne»; elle était membre du Syndicat canadien de la fonction publique (le SCFP), section locale 15 (la section locale 15). Les «employés externes» de la ville étaient membres d'une unité de négociation distincte; ils étaient représentés par le SCFP, section locale 1004 (la section locale 1004). La convention collective de chaque unité de négociation a expiré le 31 décembre 1996 et, le 5 février 1997, les deux sections locales ont entamé des négociations avec l'employeur afin de conclure de nouvelles conventions.



[4] On May 4, 1997, Local 1004 voted in favour of a strike and on June 16 served a strike notice on the City. The City was concerned to ensure that, in the event of a strike, essential services would continue to be provided. Consequently, it applied to the British Columbia Labour Relations Board for an essential services order (ESO). With the help of a mediator from the Board, the employer and both Locals reached an agreement on essential services on June 25, the terms of which were incorporated two days later into an order of the Board.

[5] The order applied to employees belonging to each of the locals. The first part of the order, the "global order", contained standard terms found in most such orders and had not been the subject of negotiation. Among other things, the global order stipulated that employees performing the jobs identified in the specific part of the order were to work, but that other members of the unions were not permitted to work at the struck locations. The specific part of the order, which had been the subject of negotiation, identified the jobs necessary to enable the City to provide the services that were designated in the order as essential.

[6] On July 16, 1997, Local 1004 served another strike notice, stating that its members intended to strike on July 21. On July 24, members of Local 15 also voted to strike. Nonetheless, mediation continued and, on July 27, both Locals signed tentative agreements with the City that were subject to ratification by the members of the respective bargaining units. On July 30, members of Local 1004 voted to reject the tentative agreement reached between their Local and the City.

[7] On August 6, members of Local 1004 set up picket lines at two City work sites, before the union had officially called a strike. Next day, however, the strike received official union sanction and members of Local 1004 picketed City hall and other work

[4] Le 4 mai 1997, la section locale 1004 a voté en faveur d'une grève et, le 16 juin, elle a signifié un avis en ce sens à la ville. La ville voulait s'assurer qu'en cas de grève, les services essentiels continuent à être fournis. Elle a donc demandé à la Labour Relations Board de la Colombie-Britannique de rendre une ordonnance relative aux services essentiels (l'OSE). Avec l'aide d'un médiateur de la Commission, l'employeur et les deux sections locales ont conclu, le 25 juin, un accord sur les services essentiels dont les conditions ont été incorporées deux jours plus tard dans une ordonnance de la Commission.

[5] L'ordonnance s'appliquait aux employés qui étaient membres de chacune des sections locales. La première partie de l'ordonnance, l'«ordonnance globale», renfermait les conditions types qui figurent dans la plupart de pareilles ordonnances et n'avait pas fait l'objet de négociations. L'ordonnance globale stipulait entre autres que les employés qui accomplissaient les tâches désignées dans la partie spécifique de l'ordonnance devaient travailler, mais que les autres membres des syndicats n'étaient pas autorisés à travailler dans les lieux touchés. La partie spécifique de l'ordonnance, qui avait fait l'objet de négociations, indiquait les tâches nécessaires en vue de permettre à la ville de fournir des services qui étaient désignés comme essentiels dans l'ordonnance.

[6] Le 16 juillet 1997, la section locale 1004 a signifié un autre avis de grève, en disant que ses membres avaient l'intention de déclencher la grève le 21 juillet. Le 24 juillet, les membres de la section locale 15 ont également voté en faveur de la grève. Néanmoins, la médiation s'est poursuivie et, le 27 juillet, les deux sections locales ont signé avec la ville des accords préliminaires qui étaient assujettis à la ratification par les membres des unités de négociation respectives. Le 30 juillet, les membres de la section locale 1004 ont voté en faveur du rejet de l'accord préliminaire conclu entre leur section locale et la ville.

[7] Le 6 août, les membres de la section locale 1004 ont dressé des piquets de grève dans deux lieux de travail de la ville, avant que le syndicat déclenche officiellement la grève. Toutefois, le lendemain, la grève a reçu la sanction officielle du syndicat et des

locations. Members of Local 15 employed at these locations were affected, because the ESO precluded most of them from working there during the strike. No member of Local 15 crossed, or attempted to cross, Local 1004's picket lines on August 6, or at any time thereafter.

[8] Meanwhile, on August 6, the City and Local 1004 agreed to certain amendments to their tentative agreement, again subject to ratification by the membership. When Local 15 learned of this development, it decided to await the result of Local 1004's vote on August 10 on its amended agreement. It therefore postponed until August 26 the ratification vote on its tentative agreement that it had originally scheduled for August 7. However, on August 10, Local 1004 rejected the amended agreement and, on August 25, voted also to reject the recommendations of a mediator appointed by the Ministry of Labour.

[9] Nonetheless, on August 26, 1997, Local 15 voted by a simple majority to accept the July 27 tentative agreement, which thereby became the new collective agreement. The strike by Local 1004 was not finally settled until September 16.

[10] The applicant had not worked during the strike by Local 1004, which lasted from August 7 until the return to work on September 17. Her claim for employment insurance benefits for this period was refused by the Canada Employment Insurance Commission, on the ground that her unemployment was the result of a labour dispute. Furthermore, she had not brought herself within the re-entitlement provisions by satisfying the Commission that she had neither participated in the dispute, nor was directly interested in it.

[11] On behalf of herself and the 512 employees who had agreed to be bound by the result, Ms. Black

membres de la section locale 1004 ont participé à un piquet de grève devant l'hôtel de ville et d'autres lieux de travail. Les membres de la section locale 15 employés à ces endroits étaient touchés parce que l'OSE empêchait la plupart d'entre eux de travailler à ces endroits pendant la grève. Aucun membre de la section locale 15 n'a franchi ou n'a tenté de franchir les piquets de grève de la section locale 1004 le 6 août ou par la suite.

[8] Dans l'intervalle, le 6 août, la ville et la section locale 1004 se sont entendues au sujet de certaines modifications à apporter à l'accord préliminaire, encore une fois sous réserve de la ratification par les membres. Lorsque la section locale 15 a appris la chose, elle a décidé d'attendre le résultat du scrutin tenu par la section locale 1004 le 10 août au sujet de l'accord modifié. Elle a donc reporté au 26 août le scrutin de ratification relatif à l'accord préliminaire qui devait initialement être tenu le 7 août. Toutefois, le 10 août, la section locale 1004 a rejeté l'accord modifié et, le 25 août, elle a également voté en faveur du rejet des recommandations du médiateur désigné par le Ministère du Travail.

[9] Néanmoins, le 26 août 1997, la section locale 15 a voté à la majorité simple en faveur de l'accord préliminaire du 27 juillet, qui est ainsi devenu la nouvelle convention collective. La grève déclenchée par la section locale 1004 a été réglée d'une façon définitive le 16 septembre seulement.

[10] La demanderesse n'avait pas travaillé pendant que la section locale 1004 faisait la grève, cette grève ayant duré du 7 août jusqu'à la date de retour au travail, le 17 septembre. La demande qui a été présentée en vue de l'obtention de prestations d'assurance-emploi pour cette période a été rejetée par la Commission de l'assurance-emploi du Canada pour le motif que la demanderesse était sans travail par suite d'un conflit collectif. En outre, la demanderesse n'avait pas réussi à établir qu'elle était visée par les dispositions relatives à la réadmissibilité en convainquant la Commission qu'elle n'avait pas participé au conflit et qu'elle n'y était pas directement intéressée.

[11] Pour son propre compte et pour le compte de 512 employés qui avaient convenu d'être liés par le

appealed against this refusal to a Board of Referees, which upheld the Commission. In a majority decision, the Board held that Ms. Black could not rely on the ESO to justify her unemployment, because her union, Local 15, had been in communication with, and had worked with Local 1004 during the contract negotiations, up until July 27, 1997, when the Locals reached tentative agreements with the City. Further, as a signatory to the ESO, Local 15 was directly interested in the dispute.

### C. DECISION OF THE UMPIRE

[12] The Umpire dismissed the appeal from the Board of Referees. He held that Ms. Black had not brought herself within either of the re-entitlement provisions in subsection 36(4) relevant in this case. The fact that the employer was bound by the ESO not to allow any union members to work, except in the jobs necessary to maintain the designated essential services, was insufficient to establish that she had not voluntarily participated in the strike.

[13] The Umpire drew this inference from Local 15's participation in the negotiation of the ESO, an order that the City would not have needed if members of Local 15 had indicated that they intended to cross Local 1004's picket lines. He also reasoned that, while Locals 15 and 1004 were in law separate trade unions, in fact they had worked closely together during most of the negotiations and, as affiliates of CUPE National, subscribed to the principle of solidarity. Thus, for example, CUPE National's constitution and Local 15's by-laws made it an offence for members to cross union picket lines. In the absence of any attempt by Ms. Black and the 512 other applicants to disassociate themselves from their Local's actions, they were bound by their union's involvement in the labour dispute.

résultat, M<sup>me</sup> Black a interjeté appel contre ce refus devant un conseil arbitral, qui a confirmé la décision de la Commission. Par une décision majoritaire, le conseil a statué que M<sup>me</sup> Black ne pouvait pas se fonder sur l'OSE en vue de justifier le fait qu'elle était sans travail parce que son syndicat, la section locale 15, avait été en communication avec la section locale 1004 au cours des négociations relatives au contrat et avait travaillé avec cette dernière, et ce, jusqu'au 27 juillet 1997, date à laquelle les sections locales ont conclu des accords préliminaires avec la ville. En outre, en sa qualité de signataire de l'OSE, la section locale 15 était directement intéressée au conflit.

### C. DÉCISION DU JUGE-ARBITRE

[12] Le juge-arbitre a rejeté l'appel interjeté contre la décision du conseil arbitral. Il a statué que M<sup>me</sup> Black n'avait pas réussi à établir qu'elle était visée par l'une ou l'autre des dispositions relatives à la réadmissibilité figurant au paragraphe 36(4) qui sont ici pertinentes. Le fait que l'OSE contraignait l'employeur à empêcher les membres d'un syndicat de travailler, sauf pour accomplir les tâches nécessaires au maintien des services désignés essentiels, était insuffisant pour établir que la demanderesse n'avait pas volontairement participé à la grève.

[13] Le juge-arbitre a tiré cette conclusion en se fondant sur le fait que la section locale 15 avait participé à la négociation de l'OSE, qui était une ordonnance dont la ville n'aurait pas eu besoin si les membres de la section locale 15 avaient indiqué qu'ils avaient l'intention de franchir les piquets de grève de la section locale 1004. Il a également conclu que, même si les sections locales 15 et 1004 constituaient en droit des syndicats distincts, elles avaient de fait travaillé en étroite collaboration pendant presque toute la durée des négociations et, qu'en leurs qualités d'entités affiliées au SCFP national, elles avaient souscrit au principe de la solidarité. Ainsi, en vertu de l'acte constitutif du SCFP national et des règlements administratifs de la section locale 15, les membres qui franchissaient les piquets de grève du syndicat commettaient une infraction. En l'absence de quelque tentative faite par M<sup>me</sup> Black et les 512 autres demandeurs pour se dissocier des mesures prises par la

[14] Finally, the Umpire concluded that Ms. Black had failed to demonstrate that she was not directly interested in Local 1004's strike. He noted, in particular, that Local 15 had postponed its ratification vote until after Local 1004 had voted on the amended tentative agreement, anticipating that the City would offer to Local 15 whatever additional wages or benefits the City had agreed with Local 1004.

#### D. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[15] Only the following provisions of the employment insurance legislation are relevant to this application.

##### *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23

36. (1) Subject to the regulations, if a claimant loses an employment, or is unable to resume an employment, because of a work stoppage attributable to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which the claimant was employed, the claimant is not entitled to receive benefits until the earlier of

- (a) the end of the work stoppage, and
- (b) the day on which the claimant becomes regularly engaged elsewhere in insurable employment.

...

(4) This section does not apply if a claimant proves that the claimant is not participating in, financing or directly interested in the labour dispute that caused the stoppage of work.

[16] In order to provide some legislative background to the grant of essential services orders in British Columbia, I set out below the relevant provisions of the provincial statute.

##### *Labour Relations Code*, R.S.B.C. 1996, c. 244

- 72 (1) If a dispute arises after collective bargaining has commenced, either of the parties to the dispute may apply to the chair to investigate, or the chair on his or her own motion may

section locale, la participation de leur syndicat au conflit collectif liait ceux-ci.

[14] Enfin, le juge-arbitre a conclu que M<sup>me</sup> Black avait omis de démontrer qu'elle n'était pas directement intéressée à la grève déclenchée par la section locale 1004. En particulier, il a fait remarquer que la section locale 15 avait reporté le scrutin de ratification tant que la section locale 1004 n'aurait pas voté au sujet de l'accord préliminaire modifié, en prévoyant que la ville offrirait à la section locale 15 tout salaire ou tout avantage additionnel qu'elle avait convenu d'accorder à la section locale 1004.

#### D. CONTEXTE LÉGISLATIF

[15] Seules les dispositions suivantes de la législation sur l'assurance-emploi sont ici pertinentes:

##### *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23

36. (1) Sous réserve des règlements, le prestataire qui a perdu un emploi ou qui ne peut reprendre un emploi en raison d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif à l'usine, à l'atelier ou en tout autre local où il exerçait un emploi n'est pas admissible au bénéfice des prestations avant:

- a) soit la fin de l'arrêt de travail;
- b) soit, s'il est antérieur, le jour où il a commencé à exercer ailleurs d'une façon régulière un emploi assurable.

[. . .]

(4) Le présent article ne s'applique pas si le prestataire prouve qu'il ne participe pas au conflit collectif qui a causé l'arrêt de travail, qu'il ne le finance pas et qu'il n'y est pas directement intéressé.

[16] Afin d'expliquer le contexte législatif dans lequel les ordonnances relatives aux services essentiels sont accordées en Colombie-Britannique, je reproduirai ci-dessous les dispositions pertinentes de la loi provinciale:

##### [TRADUCTION]

##### *Code du travail*, R.S.B.C. 1996, ch. 244

- 72 (1) Si un conflit survient après le début de la négociation collective, l'une ou l'autre des parties au conflit peut demander au président d'enquêter ou le président peut, de son propre chef,

- (a) investigate whether or not the dispute poses a threat to the health, safety or welfare of the residents of British Columbia, and
- (b) report the results of the investigation to the minister.
- (2) If the minister
- (a) after receiving a report of the chair respecting a dispute, or
- (b) on the minister's own initiative
- considers that a dispute poses a threat to the health, safety or welfare of the residents of British Columbia, the minister may direct the board to designate as essential services those facilities, productions and services that the board considers necessary or essential to prevent immediate and serious danger to the health, safety or welfare of the residents of British Columbia.
- (3) When the minister makes a direction under subsection (2) the associate chair of the Mediation Division may appoint one or more mediators to assist the parties to reach an agreement on essential services designations.
- (4) A mediator appointed under subsection (3) must report to the associate chair of the Mediation Division within 15 days of his or her appointment or within any additional period agreed on by the parties.
- (5) The board
- (a) must within 30 days of receiving the report of a mediator, designate facilities, productions and services as essential services under subsection (2), and
- (b) may, in its discretion, incorporate any recommendations made by the mediator into the designation under that subsection.
- (6) If the minister makes a direction under subsection (2) before a strike or lockout has commenced, the parties must not strike or lock out until the designation of essential services is made by the board.
- (7) If the minister makes a direction under subsection (2) after a strike or lockout has commenced, the parties may continue the strike or lockout subject
- a) enquêter sur la question de savoir si le conflit présente un danger pour la santé, la sécurité ou le bien-être des résidents de la Colombie-Britannique et
- b) faire rapport des résultats de l'enquête au ministre.
- (2) a) Après avoir reçu un rapport du président en ce qui concerne un conflit, ou
- b) de son propre chef, s'il estime qu'un conflit présente un danger pour la santé, la sécurité ou le bien-être des résidents de la Colombie-Britannique,
- le ministre peut demander à la commission de désigner comme services essentiels les installations, productions et services que la commission considère comme nécessaires ou essentiels en vue d'empêcher le danger immédiat et sérieux pour la santé, la sécurité ou le bien-être des résidents de la Colombie-Britannique.
- (3) Lorsque le ministre donne une directive en vertu du paragraphe (2), le président adjoint de la section de la médiation peut désigner un médiateur ou des médiateurs en vue d'aider les parties à en arriver à une entente au sujet de la désignation des services essentiels.
- (4) Le médiateur désigné en vertu du paragraphe (3) fait rapport au président adjoint de la section de médiation dans les 15 jours qui suivent sa désignation ou dans tout délai additionnel dont les parties auront convenu.
- (5) La commission
- a) doit, dans un délai de 30 jours de la réception du rapport du médiateur, désigner des installations, des productions et des services comme services essentiels en vertu du paragraphe (2), et
- b) peut, à sa discrétion, incorporer dans la désignation ainsi faite toute recommandation faite par le médiateur.
- (6) Si le ministre donne une directive en vertu du paragraphe (2) avant le début d'une grève ou d'un lock-out, la grève ou le lock-out ne doit pas avoir lieu tant que la commission n'a pas désigné les services essentiels.
- (7) Si le ministre donne une directive en vertu du paragraphe (2) après le début d'une grève ou d'un lock-out, la grève ou le lock-out peut se poursui-

to any designation of essential services by the board.

(8) If the board designates facilities, productions and services as essential services, the employer and the trade union must supply, provide or maintain in full measure those facilities, productions and services and must not restrict or limit a facility, production or service so designated.

(9) A designation made under this section may be amended, varied or revoked and another made in its place, and despite section 135 the board may, in its discretion, on application or on its own motion, decline to file its order in a Supreme Court registry.

73 (1) Every employer, trade union or employee affected by a direction or designation made under section 72 with respect to the dispute must comply with the direction or designation.

(2) If a designation is made under section 72, the relationship between the employer and his or her employees, while the designation remains in effect, must be governed by the terms and conditions of the collective agreement last in force between the employer and the trade union except as that collective agreement is amended by the board to the extent necessary to implement the designation of essential services.

(3) The board may under section 72 designate facilities, productions and services supplied, provided or maintained by employees of the employer who are represented by another trade union that is not involved in a collective bargaining dispute with the employer.

## E. ANALYSIS

[17] The submissions of counsel for Ms. Black on the issues of participation and direct interest drew heavily on *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513. Accordingly, I shall examine at the outset the implications of that decision for the case at bar.

[18] *Hills, supra*, was concerned with the provision in subsection 36(4) that is not at issue in this appeal,

vre sous réserve de toute désignation des services essentiels par la commission.

(8) Si la commission désigne des installations, des productions et des services comme services essentiels, l'employeur et le syndicat doivent fournir ces installations, productions et services et en assurer le maintien complet et ne doivent pas restreindre ou limiter les activités d'une installation, d'une production ou d'un service ainsi désigné.

(9) Une désignation effectuée en vertu du présent article peut être modifiée ou révoquée et être remplacée par une autre désignation et, malgré l'article 135, la commission peut, à sa discrétion, sur demande ou de son propre chef, refuser de déposer son ordonnance au greffe de la Cour suprême.

73 (1) Tout employeur, syndicat ou employé touché par une directive donnée ou par une désignation effectuée en vertu de l'article 72 au sujet du conflit doit se conformer à la directive ou à la désignation.

(2) Si une désignation est effectuée en vertu de l'article 72, la relation existant entre l'employeur et ses employés, pendant que la désignation est encore en vigueur, est régie par les conditions de la dernière convention collective qui s'appliquait à l'employeur et au syndicat sauf dans la mesure où cette convention collective est modifiée par la commission dans la mesure nécessaire en vue d'assurer la mise en oeuvre de la désignation des services essentiels.

(3) La Commission peut, en vertu de l'article 72, désigner des installations, des productions et des services fournis ou maintenus par les employés de l'employeur qui sont représentés par un autre syndicat qui n'est pas en cause dans un conflit avec l'employeur en matière de négociation collective.

## E. ANALYSE

[17] Les arguments que l'avocat de M<sup>me</sup> Black a invoqués au sujet des questions de participation et d'intérêt direct étaient en bonne partie fondés sur l'arrêt *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513. J'examinerai donc au départ les effets que cet arrêt a en l'espèce.

[18] L'arrêt *Hills*, précité, portait sur la disposition figurant au paragraphe 36(4), laquelle n'est pas ici en

namely, whether the appellant had established that he had not financed the labour dispute that had led to the work stoppage at his place of employment that caused his unemployment. The decision is therefore not directly on point, since the present case concerns the other re-entitlement provisions, namely, non-participation and no direct interest in the dispute. Nonetheless, the reasons of L'Heureux-Dubé J., writing for the majority, are clearly relevant to the determination of issues raised in this application.

[19] First, L'Heureux-Dubé J. set out, at page 537, the approach to be taken to the interpretation of the *Employment Insurance Act* in general and, in particular, to what is now section 36:

Since the purpose of the Act is to make benefits available to the unemployed, a liberal interpretation of the re-entitlement provisions is warranted, given that the Act was not designed to deprive innocent victims of a labour dispute of the benefits of the Act and also given that employees do contribute to the unemployment insurance fund.

[20] In addition, addressing the provisions of subsection 36(4) relevant to this application, she said, at page 552:

The word "participating" requires that the employee be actually involved in the labour dispute, "directly interested" that he has something to gain or fear from it, . . . .

In a dissenting judgment, Lamer J. [as he then was] expressed, at page 561, the same view on this point as L'Heureux-Dubé J.:

The verb "participate" inevitably implies an active and personal role in the ongoing labour dispute; the adverb "directly", which qualifies the nature of the claimant's interest, establishes an actual link between him and the dispute.

However, unlike the majority, Lamer J. concluded, at page 563, that active and personal involvement was not required with respect to "financing".

cause, à savoir si l'appelant avait établi qu'il n'avait pas financé le conflit collectif qui avait causé l'arrêt de travail à son lieu de travail, par suite duquel il était sans travail. La décision n'est donc pas directement pertinente, étant donné qu'en l'espèce ce sont les autres dispositions relatives à la réadmissibilité qui sont en cause, à savoir la non-participation au conflit et l'absence d'intérêt direct dans le conflit. Néanmoins, les motifs que M<sup>me</sup> le juge L'Heureux-Dubé a rédigés au nom de la majorité se rapportent clairement à la détermination des questions soulevées dans la présente demande.

[19] Premièrement, le juge L'Heureux-Dubé a énoncé, à la page 537, l'approche à adopter à l'égard de l'interprétation de la *Loi sur l'assurance-emploi* en général et, en particulier, à l'égard de la disposition qui figure maintenant à l'article 36:

Comme la Loi vise à assurer des prestations aux personnes sans travail, il est justifié de donner une interprétation libérale aux dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations, étant donné que la Loi n'est pas conçue pour priver des avantages qu'elle confère les victimes innocentes d'un conflit de travail et compte tenu également du fait que les employés cotisent à la caisse d'assurance-chômage.

[20] De plus, en examinant les dispositions du paragraphe 36(4) qui sont ici pertinentes, le juge a dit ce qui suit, à la page 552:

Le mot «participe» exige que l'employé prenne vraiment part au conflit de travail, l'expression «directement intéressé», qu'il ait quelque chose à gagner ou à craindre de ce conflit [. . .]

Dans le jugement qu'il a prononcé en dissidence, le juge Lamer [alors juge pûné] a exprimé sur ce point, à la page 561, le même avis que le juge L'Heureux-Dubé:

Le verbe «participer» sous-entend inévitablement un rôle actif et personnel dans le conflit de travail en cours; l'adverbe «directement», qui qualifie la nature de l'intérêt du prestataire, établit forcément un lien réel entre ce dernier et le conflit.

Toutefois, contrairement à la majorité, le juge Lamer a conclu, à la page 563, que la participation active et personnelle n'était pas nécessaire à l'égard du «financement».

[21] Accordingly, the questions to be decided in this case ultimately depend on whether, for the purpose of subsection 36(4), the conduct of the applicant during the dispute should have been characterized by the Umpire as being other than voluntary and active participation in the labour dispute, and on whether she did not stand to gain or lose by the outcome of the dispute in a way that precluded her from being “directly interested” in it.

[22] Whether a claimant has established that she neither participated in, nor was directly interested in, a labour dispute is a question that contains elements of both law and fact. This an important distinction, since, on an appeal the Umpire may interfere with the findings of fact by a Board of Referees, only if they were made in an arbitrary or capricious manner, or without regard for the material before it: *Employment Insurance Act*, paragraph 115(2)(c). And, on an application for judicial review of an Umpire’s decision under the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, paragraph 28(1)(m) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8], this Court is similarly limited in its review of the findings of fact on which the decision is based: subsection 28(2) [as am. *idem*] and paragraph 18.1(4)(d) [as enacted *idem*, s. 5].

Issue 1 Did the Umpire commit a reviewable error when he held that the claimant had failed to establish that she was not participating in the work stoppage by the members of Local 1004 and, hence, did not become re-entitled to benefits by virtue of subsection 36(4), even though an ESO was in effect that prevented her from working?

[23] Counsel for Ms. Black conceded that employees who do not report for work because their place of employment is being picketed by members of another union are normally disqualified from receiving benefits by virtue of subsection 36(1). A refusal to cross, or a failure to attempt to cross a picket line presump-

[21] Par conséquent, les questions à trancher en l’espèce dépendent en fin de compte de la question de savoir si, pour l’application du paragraphe 36(4), le juge-arbitre devait considérer la conduite de la demanderesse au cours du conflit collectif comme étant autre qu’une participation active volontaire au conflit et de la question de savoir si la demanderesse avait quelque chose à gagner ou à perdre, en ce qui concerne le résultat du conflit, de sorte qu’elle était «directement intéressée».

[22] La question de savoir si une prestataire établit qu’elle n’a pas participé à un conflit collectif et qu’elle n’y était pas directement intéressée comporte tant des éléments de droit que des éléments de fait. Il s’agit d’une distinction importante puisque, en appel, le juge-arbitre peut modifier les conclusions de fait tirées par le conseil arbitral uniquement si ce dernier a tiré ces conclusions de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance: *Loi sur l’assurance-emploi*, alinéa 115(2)c). Or, dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par le juge-arbitre en vertu de l’alinéa 28(1)m) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, notre Cour est également assujettie à des restrictions dans son examen des conclusions de fait sur lesquelles la décision est fondée: paragraphe 28(2) [mod., *idem*] et alinéa 18.1(4)d) [édicte, *idem*, art. 5].

Première question Le juge-arbitre a-t-il commis une erreur susceptible de révision en statuant que la prestataire avait omis d’établir qu’elle ne participait pas à l’arrêt de travail auquel se livraient les membres de la section locale 1004 et, partant, qu’elle n’était pas devenue réadmissible au bénéfice des prestations en vertu du paragraphe 36(4) même si une OSE qui l’empêchait de travailler était en vigueur?

[23] L’avocat de M<sup>me</sup> Black a concédé que les employés qui ne se présentent pas au travail parce que les membres d’un autre syndicat participent à un piquet de grève à leur lieu de travail ne sont normalement pas admissibles au bénéfice des prestations en vertu du paragraphe 36(1). Le refus de franchir les



tively constitutes voluntary and active participation in a labour dispute so as to preclude re-entitlement under subsection 36(4); *Minister of Employment and Immigration v. Carrozzella*, [1983] 1 F.C. 909 (C.A.).

[24] However, counsel argued, there was clear evidence in the case at bar that the applicant was not at work during the strike by Local 1004 because she was not performing a job identified in the ESO negotiated with the City by Locals 1004 and 15 as necessary for the maintenance of a designated essential service. In order to comply with the order, the City could not allow into work those members of Local 15 who were not employed in the prescribed jobs, including the applicant. Accordingly, the applicant's participation in the labour dispute had been involuntary.

[25] Further, he submitted, it was not open to the Board of Referees to speculate on whether the applicant would have crossed Local 1004's picket line if the ESO had not been in force. In counsel's submission, the present case was analogous to those in which picket lines had gone up, but claimants had not crossed them because the employer had stated that there would be no work for them until the dispute was over. In such cases, employees have been held not to have participated in a labour dispute for the purpose of subsection 36(4), and umpires have refused to speculate on whether individual claimants would have crossed the picket line if work had been available for them at their place of employment: CUB 3443; *Shea (In re)* (1999), CUB 19034.

[26] Counsel was thus advancing the proposition that a person who was prevented by an ESO from going to work is not participating in a labour dispute for the purposes of subsection 36(4) because her failure to report for work did not constitute personal and active involvement in the dispute. The Board and the Umpire therefore erred in law by having regard to events prior

piquets de grève ou l'omission de tenter de franchir les piquets de grève est réputé constituer une participation volontaire et active à un conflit collectif et empêcher l'employé d'être réadmissible en vertu du paragraphe 36(4); *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Carrozzella*, [1983] 1 C.F. 909 (C.A.).

[24] Toutefois, l'avocat a soutenu qu'il existait en l'espèce une preuve claire montrant que si la demanderesse n'était pas au travail au cours de la grève déclenchée par la section locale 1004, c'était parce qu'elle n'accomplissait pas une tâche désignée dans l'OSE que les sections locales 1004 et 15 avaient négociée avec la ville comme nécessaire au maintien d'un service désigné essentiel. Conformément à l'ordonnance, la ville ne pouvait pas laisser travailler les membres de la section locale 15, et notamment à la demanderesse, qui n'étaient pas affectés aux tâches prescrites. La participation de la demanderesse au conflit collectif avait donc été involontaire.

[25] L'avocat a en outre soutenu qu'il n'était pas loisible au conseil arbitral de faire des conjectures au sujet du fait que la demanderesse aurait franchi les piquets de grève de la section locale 1004 si l'OSE n'avait pas été en vigueur. Selon l'avocat, la présente affaire était analogue à celles dans lesquelles des piquets de grève avaient été dressés, mais où les prestataires n'avaient pas franchi ces piquets parce que l'employeur avait déclaré qu'il n'y aurait pas de travail qu'ils puissent effectuer tant que le conflit n'aurait pas pris fin. Il a été statué dans ces cas-là que les employés n'avaient pas participé à un conflit collectif, pour l'application du paragraphe 36(4), et les juges-arbitres ont refusé de faire des conjectures au sujet du fait que les prestataires individuels auraient franchi les piquets de grève s'il y avait eu du travail qu'ils puissent accomplir à leur lieu de travail: CUB 3443; *Shea (In re)* (1999), CUB 19034.

[26] L'avocat affirmait donc qu'une personne qui ne peut pas aller travailler à cause d'une OSE ne participe pas à un conflit collectif pour l'application du paragraphe 36(4) parce que l'omission de se présenter au travail ne constituait pas une participation personnelle et active au conflit. Le conseil et le juge-arbitre ont donc commis une erreur de droit eu égard aux

to the issue of the ESO, in particular, to the relationship between Local 1004 and Local 15 during the bargaining period and to Local 15's role in the negotiation of the ESO.

[27] Whether the existence of an ESO that prevented the claimant from working proves that the claimant was not participating in a labour dispute is a sufficiently general question that it is properly characterized as a question of law involving the interpretation of the Act. When decided by an umpire, such questions are subject to review on a standard of correctness.

[28] In my opinion, however, the interpretation of the word "participating" urged on behalf of Ms. Black is too narrow. In order to determine whether a claimant is entitled to the benefit of subsection 36(4) as an innocent bystander swept up in another's dispute, it seems to me relevant to consider the conduct of the claimant and her bargaining agent in the period preceding the issue of the ESO. If a union has been actively involved in the labour relations events leading up to the ESO, its members cannot later claim that they are entitled to employment insurance benefits because they were not personally participating in the dispute, regardless of the degree of the union's involvement or its interest in the dispute, and of all the other surrounding circumstances.

[29] I do not understand *Hills, supra*, to have decided that union members are never bound by the actions of their union, but only that, on the facts of that case, it was not open to conclude that the appellant was participating in the labour dispute for the purpose of subsection 36(4). In that case, the president of the international union to which the claimant's union was affiliated had made a contribution to another affiliated union while the members of that union, who were also employees of the claimants' employer, were on strike. The contribution came from the international union's strike fund, which was

événements qui s'étaient produits avant la délivrance de l'OSE et, en particulier, eu égard à la relation existant entre la section locale 1004 et la section locale 15 au cours de la période de négociation et au rôle que la section locale 15 avait eu dans la négociation de l'OSE.

[27] La question de savoir si l'existence d'une OSE qui empêchait la prestataire de travailler prouve que cette dernière ne participait pas à un conflit collectif est une question suffisamment générale pour être considérée à bon droit comme une question de droit touchant l'interprétation de la Loi. Lorsqu'elles sont tranchées par un juge-arbitre, pareilles questions peuvent faire l'objet d'un examen selon la norme de la décision correcte.

[28] Toutefois, à mon avis, l'interprétation du mot «participe» préconisée pour le compte de M<sup>me</sup> Black est trop stricte. Afin de déterminer si un prestataire a le droit de se prévaloir du paragraphe 36(4) parce qu'il n'est qu'un simple spectateur qui est mêlé à un conflit impliquant un tiers, il me semble pertinent de tenir compte de la conduite du prestataire et de son agent négociateur au cours de la période qui a précédé la délivrance de l'OSE. Si un syndicat a été activement mêlé aux événements qui ont mené à la délivrance de l'OSE, ses membres ne peuvent pas par la suite alléguer qu'ils ont droit à des prestations d'assurance-emploi parce qu'ils ne participaient pas personnellement au conflit, et ce, indépendamment du degré de participation du syndicat au conflit ou de l'intérêt que le syndicat a dans le conflit, ainsi que de toutes les autres circonstances pertinentes.

[29] Selon moi, il n'a pas été statué, dans l'arrêt *Hills*, précité, que les membres d'un syndicat ne sont jamais liés par les actions de leur syndicat, mais uniquement que dans ce cas-là, il n'était pas loisible de conclure que l'appellant participait au conflit collectif, pour l'application du paragraphe 36(4). Dans cette affaire-là, le président du syndicat international auquel le syndicat du prestataire était affilié avait versé une contribution à un autre syndicat affilié pendant que les membres de ce syndicat, qui étaient également des employés de l'employeur des prestataires, faisaient la grève. La contribution provenait du

controlled by the president. In accordance with the international union's constitution, affiliated local unions remitted to the international union the portion of their members' dues that was automatically diverted to the union's strike fund.

[30] Even though the union president's payment clearly financed the labour dispute that had caused the claimant's unemployment, L'Heureux-Dubé J. held that the president's payment was not attributable to the members so as to preclude them from the benefit of the re-entitlement provision in what is now subsection 36(4). She noted that a union is not the agent of its members and the actions of its officials therefore do not automatically bind the members. A union enters into a collective agreement as an independent contracting party and, in its capacity as the certified bargaining agent of the members, collects and disburses union dues as a legal entity separate from the members.

[31] In my opinion, however, the facts of *Hills, supra*, are materially different from those of the case before us. First, in *Hills, supra*, the members' contributions to the union strike fund were not directed to any particular labour dispute, and certainly not to the strike by other employees against their common employer. After the strike funds were remitted to the international union, their disbursement was not within the control either of the members, or their local. Mr. Hills' union, the local, could thus be said to have contributed only very indirectly to the labour dispute at his place of employment.

[32] In contrast, in the case at bar, Local 15 and the striking union, Local 1004, had actively collaborated during their separate but parallel negotiations with the common employer; Mr. Gorman, a CUPE National official, who represented Ms. Black in the appeals before both the Board and the Umpire, kept both Locals abreast of developments in the dispute after July 27, and was a signatory of Local 15's tentative

fonds de grève du syndicat international, qui était contrôlé par le président. Conformément à l'acte constitutif du syndicat international, les syndicats locaux affiliés remettaient au syndicat international la quote-part des membres, qui était automatiquement versée dans le fonds de grève du syndicat.

[30] Le juge L'Heureux-Dubé a statué que même si la somme versée par le président du syndicat servait clairement à financer le conflit collectif par suite duquel le prestataire était sans travail, le paiement effectué par le président ne pouvait pas être attribué aux membres de façon à les empêcher de bénéficier de la disposition relative à la réadmissibilité figurant dans ce qui est maintenant le paragraphe 36(4). Le juge a fait remarquer qu'un syndicat n'est pas l'agent de ses membres et que les mesures prises par ses représentants ne lient donc pas nécessairement les membres. Un syndicat conclut une convention collective à titre de partie contractante indépendante et, en sa qualité d'agent négociateur accrédité des membres, il recouvre et débourse les cotisations syndicales en tant qu'entité juridique distincte des membres.

[31] Toutefois, à mon avis, les faits de l'affaire *Hills*, précitée, sont essentiellement différents de ceux de la présente espèce. Premièrement, dans cette affaire-là, les contributions des membres au fonds de grève du syndicat n'étaient pas destinées à un conflit collectif particulier, et certainement pas à la grève déclenchée par d'autres employés contre leur employeur commun. Après que le fonds de grève eut été remis au syndicat international, les débours y afférents ne relevaient pas du contrôle des membres ou de leur section locale. Il serait donc possible de dire que le syndicat de M. Hills, la section locale, a contribué d'une façon fort indirecte au conflit collectif à son lieu de travail.

[32] Par contre, en l'espèce, la section locale 15 et la section locale 1004 du syndicat, qui faisait la grève, avaient activement collaboré aux négociations distinctes, mais parallèles, avec l'employeur commun; M. Gorman, agent du SCFP national qui représentait M<sup>me</sup> Black dans les appels devant le conseil et devant le juge-arbitre, a tenu les deux sections locales au courant de l'évolution du conflit après le 27 juillet et

agreement and of Local 1004's final agreement; and both Locals were parties to the negotiation of the terms of the ESO that identified which of the jobs performed by their members were necessary for the continued provision of designated essential services. Local 15 was thus immediately involved in the events leading up to the labour dispute that interrupted Ms. Black's employment.

[33] Second, in *Hills, supra*, the claimant had no interest of any kind in the outcome of the labour dispute that had occasioned his unemployment. In the instant case, on the other hand, whether or not Ms. Black was "directly interested" within the meaning of that phrase in subsection 36(4), the conduct of the two Locals strongly suggests that Local 15 and its members were far from being disinterested bystanders in the dispute between Local 1004 and the City of Vancouver.

[34] Thus, before negotiations with the City started, the two Locals had unsuccessfully applied to bargain together. Their collective agreements had ended on the same date, they started to negotiate new agreements at the same time and they collaborated during the parallel collective bargaining. Finally, Local 15 postponed its vote on its tentative agreement with the employer until Local 1004 had held its vote on the amended offer that had been made to it. Members of Local 15 were clearly interested in the outcome of Local 1004's dispute with their common employer.

[35] Third, if the claimant in *Hills, supra*, had disapproved of the use of his union dues to establish a strike fund, his only immediate option seems to have been to leave his employment. Not surprisingly, the Supreme Court of Canada concluded that, in the context of an employment insurance benefit claim, this was not a realistic option. In theory, he could have had resort also to the democratic process of his union, and attempted to bring about a change in its constitu-

a signé l'accord préliminaire de la section locale 15 et l'accord final de la section locale 1004; les deux sections locales étaient parties à la négociation des conditions de l'OSE dans laquelle étaient désignées les tâches que les membres étaient tenus d'accomplir en vue d'assurer la prestation continue des services désignés essentiels. La section locale 15 était donc directement mêlée aux événements ayant mené au conflit collectif qui a eu pour effet d'interrompre l'emploi de M<sup>me</sup> Black.

[33] Deuxièmement, dans l'affaire *Hills*, précitée, le prestataire n'avait absolument aucun intérêt dans l'issue du conflit collectif en raison duquel il était sans travail. D'autre part, en l'espèce, indépendamment de la question de savoir si M<sup>me</sup> Black était «directement intéressée» au sens qu'a cette expression au paragraphe 36(4), la conduite des deux sections locales donne fortement à entendre que la section locale 15 et ses membres étaient loin d'être de simples spectateurs n'ayant aucun intérêt dans le conflit opposant la section locale 1004 et la ville de Vancouver.

[34] Par conséquent, avant le début des négociations avec la ville, les deux sections locales avaient sans succès demandé à négocier ensemble. Les conventions collectives avaient pris fin à la même date; les sections locales avaient commencé à négocier les nouvelles conventions en même temps et avaient collaboré pendant les négociations collectives parallèles. Enfin, la section locale 15 a reporté la tenue du scrutin à l'égard de l'accord préliminaire conclu avec l'employeur jusqu'à ce que la section locale 1004 tienne son scrutin au sujet de l'offre modifiée qui lui avait été faite. Les membres de la section locale 15 étaient clairement intéressés au résultat du conflit opposant la section locale 1004 à leur employeur commun.

[35] Troisièmement, si le prestataire, dans l'affaire *Hills*, précitée, n'avait pas souscrit à l'utilisation de ses cotisations syndicales aux fins de la création d'un fonds de grève, il semble que la seule solution immédiate consistait à quitter son emploi. Comme on peut s'y attendre, la Cour suprême du Canada a conclu que, dans le contexte d'une demande de prestations d'assurance-emploi, cette solution n'était pas réaliste. En théorie, le prestataire aurait également pu avoir

tion, or to secure the election of different officials. However, this was not a course of action of much practical relevance to Mr. Hills' more immediate problem.

[36] There is no evidence whether all or any of the applicants in the case at bar understood, before the City applied for an ESO, that, if there were a strike and an ESO came into effect, they would not be paid by their employer and would be presumptively disentitled from employment insurance benefits by virtue of subsection 36(1). Nonetheless, it was not as unrealistic to expect the applicants to disassociate themselves from their union by indicating their willingness to work during a strike by Local 1004, as it was to expect Mr. Hills to quit his job at a time of high unemployment. After all, claimants are normally expected to cross, or to try to cross, a picket line when no ESO is in force in order to obtain employment insurance benefits, even though they may be disciplined by their union for not respecting another union's picket.

[37] In my opinion, therefore, *Hills, supra*, does not stand for the proposition that, in no circumstances, may actions taken by a union in the course of a labour dispute be attributed to a union member so as to prevent her from establishing that she did not participate in the dispute that led to the interruption of her employment. Thus, whether the applicant had demonstrated that she was not personally and actively participating in the labour dispute is largely a question of fact to be decided by the Board of Referees in light of all the circumstances of the case, subject to appeal for patent unreasonableness.

[38] On the evidence before it, it was open to the Board of Referees, in my view, to conclude that Ms. Black had failed to discharge the statutory burden of proving the negative proposition that, for the purpose of subsection 36(4), she was not participating in the labour dispute. I have already mentioned the interest

recours au processus démocratique de son syndicat, et il aurait pu tenter de faire modifier l'acte constitutif du syndicat ou de faire en sorte que des représentants différents soient élus. Toutefois, pareilles mesures n'avaient en pratique rien à voir avec le problème immédiat auquel M. Hills faisait face.

[36] Il n'existe aucun élément de preuve au sujet de la question de savoir si, avant que la ville ait demandé qu'une OSE soit rendue, les demandeurs ici en cause comprenaient qu'en cas de grève et si l'OSE prenait effet, ils ne seraient pas rémunérés par leur employeur et seraient réputés ne pas être admissibles à des prestations d'assurance-emploi en vertu du paragraphe 36(1). Néanmoins, il n'était pas plus réaliste de s'attendre à ce que les demandeurs se dissocient de leur syndicat en faisant savoir qu'ils étaient prêts à travailler pendant que la section locale 1004 faisait la grève, qu'il ne l'était de s'attendre à ce que M. Hills quitte son emploi à un moment où il y avait énormément de chômage. Somme toute, lorsqu'aucune OSE n'est en vigueur, les prestataires doivent normalement franchir, ou tenter de franchir, un piquet de grève pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage, et ce, même s'ils risquent de se voir imposer des mesures disciplinaires par leur syndicat parce qu'ils n'ont pas respecté les piquets de grève d'un autre syndicat.

[37] À mon avis, l'arrêt *Hills*, précité, n'étaye donc pas la thèse selon laquelle les mesures prises par un syndicat dans le cadre d'un conflit collectif ne peuvent jamais être attribuées à un membre du syndicat de façon à l'empêcher d'établir qu'il ne participait pas au conflit qui a mené à l'interruption de son emploi. Par conséquent, la question de savoir si la demanderesse avait démontré qu'elle ne participait pas personnellement et activement au conflit collectif est en bonne partie une question de fait que le conseil arbitral doit trancher à la lumière de toutes les circonstances de l'espèce, sous réserve d'un appel portant sur le caractère manifestement déraisonnable.

[38] Compte tenu de la preuve dont il disposait, il était à mon avis loisible au conseil arbitral de conclure que M<sup>me</sup> Black ne s'était pas acquittée de l'obligation légale qui lui incombait de prouver que, pour l'application du paragraphe 36(4), elle ne participait pas au conflit collectif. J'ai déjà fait mention de l'intérêt que

that Local 15 and its members had in Local 1004's labour dispute with the common employer, the coordinated bargaining strategies of and the ongoing communications between the two Locals of a national union, and the opportunity that the applicant had to disassociate herself prior to the City's application for an ESO.

[39] In addition, it is relevant that the City applied for the order that prevented Ms. Black from working because it had anticipated that, in the event of a strike, members of Local 15 would not report for work if, to do so, they had to cross Local 1004's picket lines.

[40] This was a very reasonable view for the City to take. As I have already indicated, both Locals were affiliated to CUPE National and Local 15 made it an offence for a member to cross another union's picket line; from the time that their contracts expired up until July 27, Local 15 had collaborated and coordinated with Local 1004 during the bargaining process; and no member of Local 15 had crossed any of the limited picket lines put up by members of Local 1004 before the strike became official. Further, the Locals regarded their interests as closely connected, as evidenced by their attempt to bargain together, which the City had successfully resisted.

[41] Some weight may also be given to the fact that the terms of the ESO, other than the standard terms of the global order, were the subject of negotiation between the two Locals on the one hand, and the City on the other. However, since the Labour Relations Board had the jurisdiction to impose an ESO unilaterally, the "voluntary" participation by Local 15 in the process before the Board was no more than one of the facts that the Board of Referees was entitled to take into account in making its ultimate finding.

[42] In all the circumstances of this case, and acknowledging the liberal interpretation to be given to

la section locale 15 et ses membres avaient dans le conflit collectif opposant la section locale 1004 et l'employeur commun, des stratégies de négociation coordonnées des deux sections locales du syndicat national et des communications continues entre ces deux sections locales ainsi que de la possibilité que la demanderesse avait de se dissocier avant que la ville demande qu'une OSE soit rendue.

[39] De plus, il importe de noter que la ville a demandé l'ordonnance qui a empêché M<sup>me</sup> Black de travailler parce qu'il était prévu qu'en cas de grève, les membres de la section locale 15 ne se présenteraient pas au travail si, ce faisant, ils devaient franchir les piquets de grève dressés par la section locale 1004.

[40] Le point de vue adopté par la ville était fort raisonnable. Comme je l'ai déjà mentionné, les deux sections locales étaient affiliées au SCFP national et la section locale 15 avait établi que tout membre qui franchissait les piquets de grève d'un autre syndicat commettait une infraction; à compter du moment où les contrats avaient expiré jusqu'au 27 juillet, la section locale 15 avait collaboré et assuré la coordination avec la section locale 1004 au cours de la procédure de négociation; aucun membre de la section locale 15 n'avait franchi les piquets de grève restreints dressés par les membres de la section locale 1004 avant que la grève soit devenue officielle. En outre, les sections locales estimaient que leurs intérêts étaient étroitement liés, comme le montre la tentative qu'elles avaient faite pour négocier ensemble, à laquelle la ville s'était opposée avec succès.

[41] Il est également possible d'accorder une certaine importance au fait que les conditions de l'OSE, à part les conditions types de l'ordonnance globale, étaient assujetties à la négociation entre les deux sections locales d'une part et la ville d'autre part. Toutefois, étant donné que la Labour Relations Board avait compétence pour imposer une OSE unilatérale, la participation «volontaire» de la section locale 15 à la procédure engagée devant la Commission n'était que l'un des faits dont le conseil arbitral avait le droit de tenir compte en tirant sa conclusion finale.

[42] Eu égard aux circonstances de l'espèce, et puisque je reconnais que les dispositions de la Loi

the re-entitlement provisions of the Act, I am of the opinion that the Umpire made no reviewable error when he upheld the decision of the Board of Referees that Ms. Black was not entitled to employment insurance benefits because she had failed to demonstrate that she had not participated in the labour dispute that had caused the stoppage of work.

[43] This is sufficient to dispose of the application. However, in case I am wrong on the issue of participation, and because it was fully argued, I shall consider briefly the second issue.

Issue 2 Did the Umpire commit a reviewable error when he concluded that Ms. Black had failed to establish that she was not “directly interested in the dispute” for the purpose of subsection 36(4)?

[44] Counsel for Ms. Black made two submissions on this issue. First, the applicant was not “directly interested” in the outcome of Local 1004’s labour dispute with the City because the terms on which Local 1004 ultimately settled with the employer would not necessarily have applied to Local 15. In the alternative, the Umpire committed a reviewable error when he concluded that Ms. Black remained directly interested in the dispute after August 26, 1997, when, by ratifying the tentative agreement of July 27, Local 15 entered into a new collective agreement with the City.

[45] As authority for his first proposition, counsel relied on *Presho v. Insurance Officer*, [1984] A.C. 310 (H.L.), where, in the course of interpreting statutory provisions identical to those before us, Lord Brandon said, at page 318, that one group of workers is only “directly interested” in a dispute between another group of workers and a common employer when the following two conditions are met:

relatives à la réadmissibilité doivent être interprétées d’une façon libérale, j’estime que le juge-arbitre n’a pas commis d’erreur susceptible de révision en confirmant la décision du conseil arbitral selon laquelle M<sup>me</sup> Black n’était pas admissible au bénéfice des prestations d’assurance-emploi parce qu’elle avait omis de démontrer qu’elle n’avait pas participé au conflit collectif qui avait causé l’arrêt de travail.

[43] Cela est suffisant pour statuer sur la demande. Toutefois, au cas où je me trompe au sujet de la question de la participation, et puisqu’elle a été pleinement débattue, j’examinerai brièvement la deuxième question.

Deuxième question Le juge-arbitre a-t-il commis une erreur susceptible de révision lorsqu’il a conclu que M<sup>me</sup> Black avait omis d’établir qu’elle n’était pas «directement intéressé[e]» au conflit pour l’application du paragraphe 36(4)?

[44] L’avocat de M<sup>me</sup> Black a invoqué deux arguments sur ce point. En premier lieu, la demanderesse n’était pas «directement intéressé[e]» au résultat du conflit collectif opposant la section locale 1004 à la ville parce que les conditions auxquelles la section locale 1004 conclurait finalement un règlement avec l’employeur ne s’appliqueraient pas nécessairement à la section locale 15. Subsidiairement, le juge-arbitre a commis une erreur susceptible de révision en concluant que M<sup>me</sup> Black était encore directement intéressée au conflit après le 26 août 1997, lorsque, en ratifiant l’accord préliminaire du 27 juillet, la section locale 15 avait conclu une nouvelle convention collective avec la ville.

[45] À l’appui de sa première proposition, l’avocat s’est fondé sur l’arrêt *Presho v. Insurance Officer*, [1984] A.C. 310 (C.L.), lorsque, en interprétant des dispositions légales identiques à celles qui existent en l’espèce, lord Brandon a dit, à la page 318, qu’un groupe de travailleurs était uniquement «directement intéressé» à un conflit opposant un autre groupe de travailleurs à un employeur commun si les deux conditions ci-après énoncées étaient remplies:

The first condition is that, whatever may be the outcome of the trade dispute, it will be applied by the common employers not only to the group of workers belonging to the one union participating in the dispute, but also to the other groups of workers belonging to the other unions concerned. The second condition is that this application of the outcome of the dispute “across the board”, as it has been aptly described, should come about automatically as a result of one or other of three things: first, a collective agreement which is legally binding; or, second, a collective agreement which is not legally binding; or third, established industrial custom and practice at the place of work concerned.

[46] Finding for Ms. Presho, the House of Lords reversed the Court of Appeal ([1983] I.C.R. 595), which had held that the claimant was only indirectly interested because there might have to be formal negotiations between the claimant’s union and management before the benefit of the outcome of the dispute with the other union was extended to the claimant’s union. This, Lord Brandon said, at page 319, was “too restricted a meaning” to give to the phrase in this context.

[47] The *Presho* test was adopted by the Umpire in *Knox (In re)* (1989), CUB 16770 as the comprehensive definition of “directly interested” in a labour dispute for the purpose of subsection 36(4) of the *Employment Insurance Act*. In addition, although not expressly identified as such, the *Presho* test is included as part of the explanatory text of the Commission’s publication on employment insurance, *Digest of Benefit Entitlement Principles*, at paragraph 8.8.1.

[48] However, in *Légaré v. Canada (Employment Insurance Commission)*, [1998] F.C.J. No. 216 (C.A.) (QL), this Court stated in very short reasons that do not refer to *Presho, supra*, that, whether one group is directly interested in another’s labour dispute, is not “automatic”, but is a more complex question that must be determined on the basis of the particular facts of the case.

[TRADUCTION] Selon la première condition, quel que puisse être le résultat du conflit collectif, les employeurs communs appliqueront ce résultat non seulement au groupe de travailleurs qui sont membres d’un syndicat participant au conflit, mais aussi aux autres groupes de travailleurs qui sont membres des autres syndicats concernés. Selon la deuxième condition, le résultat du conflit devrait automatiquement s’appliquer «d’une façon générale», comme on l’a correctement dit, si l’une ou l’autre des trois circonstances suivantes existe: premièrement, il existe une convention collective légalement obligatoire; deuxièmement, il existe une convention collective qui n’est pas légalement obligatoire; ou troisièmement, il existe une coutume et une pratique établies en matière de relations de travail dans le lieu de travail en cause.

[46] La Chambre des lords, qui s’est prononcée en faveur de M<sup>me</sup> Presho, a infirmé la décision de la Cour d’appel ([1983] I.C.R. 595), qui avait statué que la prestataire était uniquement indirectement intéressée parce qu’il devrait peut-être y avoir des négociations officielles entre le syndicat de la prestataire et la direction pour que le syndicat de la prestataire bénéficie du résultat du conflit avec l’autre syndicat. Lord Brandon a dit, à la page 319, que l’on attribuait ainsi [TRADUCTION] «un sens trop strict» à l’expression dans ce contexte.

[47] Le critère énoncé dans l’arrêt *Presho* a été adopté par le juge-arbitre dans *Knox (In re)* (1989), CUB 16770 en tant que définition générale de l’expression «directement intéressé» à un conflit collectif pour l’application du paragraphe 36(4) de la *Loi sur l’assurance-emploi*. De plus, même s’il n’a pas été expressément désigné en tant que tel, le critère énoncé dans l’arrêt *Presho* est inclus dans les explications que la Commission a données au sujet de l’assurance-emploi dans le document intitulé: *Guide de la détermination de l’admissibilité*, au paragraphe 8.8.1.

[48] Toutefois, dans l’arrêt *Légaré c. Canada (Commission de l’assurance-emploi)*, [1998] A.C.F. n° 216 (C.A.) (QL), notre Cour a dit, dans des motifs fort brefs où il n’est pas fait mention de l’arrêt *Presho*, précité, qu’un groupe n’est pas «automatiquement» directement intéressé au conflit collectif auquel un autre groupe est mêlé, mais qu’il s’agit d’une question plus complexe qui doit être résolue à la lumière des faits de chaque espèce.



[49] In my view, there is no inconsistency between these statements and *Presho, supra*, in that the absence of a direct interest in the labour dispute cannot be decided solely by reference to agreements in force. In addition, it is not necessarily incompatible with the existence of a direct interest that negotiations may be required before the claimant's union obtains as part of its collective agreement the same package as the other union. Further, in the absence of a formal agreement, an established past practice may be necessary to establish a direct interest. However, it will not necessarily be sufficient if, for example, there is evidence that the employer did not intend to follow it in the dispute in question: see, for example, *Fraser (In re)* (1999), CUB 48815.

[50] In light of the purpose of the Act, the approach to its interpretation mandated in *Hills, supra*, and the use of the adverb "directly" to qualify "interested", I see no reason to depart from the *Presho* test. A person's entitlement to benefits should not be determined on the basis of speculation as to whether another group's settlement might or might not have benefited the claimant's group. This is what I understand Lamer J. to have meant in *Hills, supra*, when he stated that there must be an "actual link" between the claimant and the dispute.

[51] I cannot accept the Commission's argument that Ms. Black was directly interested in the labour dispute because, when it ended, she would be able to resume paid employment. If this proposition were correct, then all employees who are put out of work by a labour dispute would be ineligible to receive benefits. This would narrow the scope of subsection 36(4) almost to the point of elimination, and would be inconsistent both with the requirement that the claimant's interest be "direct", and with *Hills, supra*.

[52] It is not alleged in the present case that the City was obliged by the terms of an agreement, whether

[49] À mon avis, ces énoncés ne sont pas incompatibles avec l'arrêt *Presho*, précité, en ce sens que la question de l'absence d'intérêt direct dans le conflit collectif ne peut pas être uniquement tranchée par rapport aux conventions en vigueur. De plus, ces énoncés ne sont pas nécessairement incompatibles avec l'existence d'un intérêt direct voulant que des négociations puissent être nécessaires avant que le syndicat du prestataire obtienne dans sa convention collective les mêmes conditions que l'autre syndicat. En outre, en l'absence d'une convention officielle, il doit peut-être exister une pratique passée établie lorsqu'il s'agit de prouver l'existence d'un intérêt direct. Toutefois, cela ne sera pas nécessairement suffisant si, par exemple, certains éléments de preuve montrent que l'employeur n'avait pas l'intention de s'y conformer dans le conflit en question: voir par exemple *Fraser (In re)* (1999), CUB 48815.

[50] Compte tenu de l'objet de la Loi, de l'approche exigée selon l'arrêt *Hills*, précité, à l'égard de son interprétation et de l'emploi de l'adverbe «directement» en vue de qualifier le mot «intéressé», je ne vois pas pourquoi il faudrait s'écarter du critère énoncé dans l'arrêt *Presho*. L'admissibilité d'une personne au bénéfice des prestations ne devrait pas être déterminée à l'aide de conjectures relatives à la question de savoir si le groupe dont fait partie le prestataire pouvait tirer parti du règlement conclu par un autre groupe. C'est ainsi que j'interprète les remarques que le juge Lamer a faites dans l'arrêt *Hills*, précité, lorsqu'il a dit qu'il doit exister un «lien réel» entre le prestataire et le conflit.

[51] Je ne puis retenir l'argument de la Commission selon lequel M<sup>me</sup> Black était directement intéressée au conflit collectif parce que, lorsque ce conflit prendrait fin, elle serait en mesure de reprendre un emploi rémunéré. Si cette proposition était exacte, les employés qui sont sans travail par suite d'un conflit collectif ne seraient pas admissibles aux prestations. Cela aurait pour effet de restreindre la portée du paragraphe 36(4) à un point tel que son effet serait presque éliminé et cela serait incompatible avec la condition voulant que l'intérêt du prestataire soit «direct» ainsi qu'avec l'arrêt *Hills*, précité.

[52] En l'espèce, il n'est pas allégué que, selon les conditions d'une convention, qu'elle soit légalement

legally enforceable or not, to incorporate into a future collective agreement with Local 15 the terms of any collective agreement that it had concluded with Local 1004. The Commission produced no evidence that directly proved that there was an “established practice” whereby the City of Vancouver would extend to Local 15 the benefit of any terms that it had agreed with Local 1004.

[53] However, there was evidence, which I have already considered, indicating that Local 15 might well have expected to receive whatever benefits were negotiated by Local 1004. Not only had the two locals coordinated their bargaining, but Local 15 decided to postpone its ratification vote pending Local 1004’s vote on its tentative agreement, no doubt in the expectation that, if Local 1004 accepted the City’s improved offer, its members would be offered similar terms. It will also be recalled that the locals had considered their interests, and their issues with the employer, sufficiently similar that they had wanted to bargain together.

[54] It is important to emphasize that, once disqualified from receiving benefits by subsection 36(1), claimants have the burden of proving that they are re-entitled under subsection 36(4). In an attempt to discharge the burden of proving the absence of a direct interest, counsel for Ms. Black pointed to evidence contained in a letter to the Commission from a City official, Ms. Marilyn Clark, in which she had stated that it was not the City’s practice to adjust an agreement with one group of employees, simply because another union achieved a larger wage increase or better benefits. Indeed, counsel pointed out, members of Local 15 were not given the \$700 return-to-work payment that Local 1004 negotiated as part of its collective agreement.

exécutoire ou non, la ville était tenue d’incorporer dans une convention collective future conclue avec la section locale 15 les conditions de toute convention collective conclue avec la section 1004. La Commission n’a produit aucun élément de preuve montrant directement qu’il existait une «pratique établie» selon laquelle la ville de Vancouver accorderait à la section locale 15 les avantages dont elle avait convenu avec la section locale 1004.

[53] Toutefois, certains éléments de preuve dont j’ai déjà tenu compte montrent que l’on pouvait bien s’attendre à ce que la section locale 15 bénéficie des avantages négociés avec la section locale 1004. Les deux sections locales avaient non seulement coordonné leurs activités de négociation, mais la section locale 15 avait en outre décidé de reporter son scrutin de ratification en attendant que la section locale 1004 tienne un scrutin au sujet de l’accord préliminaire, en croyant sans doute que, si la section locale 1004 acceptait l’offre améliorée que la ville lui faisait, on offrirait des conditions similaires à ses membres. Il faut également se rappeler que les sections locales avaient tenu compte de leurs intérêts et que les questions qui les opposaient à l’employeur étaient suffisamment similaires pour qu’elles veuillent négocier ensemble.

[54] Il importe de souligner qu’une fois qu’ils ne sont plus admissibles au bénéfice des prestations en vertu du paragraphe 36(1), les prestataires ont la charge de prouver qu’ils y sont de nouveau admissibles en vertu du paragraphe 36(4). En tentant de s’acquitter de l’obligation de prouver l’absence d’intérêt direct, l’avocat de M<sup>me</sup> Black a signalé certains éléments de preuve figurant dans une lettre qu’une représentante de la ville, M<sup>me</sup> Marilyn Clark, avait envoyée à la Commission, dans laquelle il était dit que la ville n’avait pas l’habitude de modifier une convention conclue avec un groupe d’employés simplement parce qu’un autre syndicat avait obtenu une augmentation de salaire plus élevée ou de meilleurs avantages. De fait, l’avocat a souligné que les membres de la section locale 15 n’avaient pas obtenu l’indemnité de retour au travail de 700 \$ que la section locale 1004 avait négociée dans le cadre de sa convention collective.

[55] In my view, however, given the other evidence before the Board indicating the strong possibility of benefit, this evidence does not prove on the balance of probability that there was no established practice whereby, if Local 1004 had accepted the amended tentative agreement before Local 15 settled, Local 15 would obtain from the City the same benefits for its members when it concluded its collective agreement.

[56] Thus, on the basis of the evidence before the Board in this case, the Umpire did not err when he upheld the Board's largely factual finding that Ms. Black had failed to establish that she was not directly interested in the labour dispute before Local 15 concluded its collective agreement with the City. The fact that neither the Board, nor the Umpire, expressly addressed the definition of "directly interested" as elaborated by *Presho, supra*, would not have been a ground for quashing the Umpire's decision and remitting the matter to the Board.

[57] However, even though claimants bear the burden of proving the facts necessary to establish re-entitlement under subsection 36(4), the Umpire was, in my view, in error when he upheld the Board's implicit conclusion that Ms. Black continued to be "directly interested" in the outcome of Local 1004's dispute with the City, after Local 15 had voted on August 26 to ratify the tentative agreement, and thereby entered into a collective agreement with the City.

[58] The uncontradicted evidence before the Board was that it was not the practice of the City to amend agreements already made because of an agreement subsequently negotiated with another bargaining unit. This evidence is supported by the fact that Local 15 did not receive the \$700 return-to-work payment that the City had agreed to pay to members of Local 1004 as part of that unit's settlement. Hence, the Board's finding that Ms. Black remained directly interested in the labour dispute after her union had concluded a

[55] Toutefois, à mon avis, étant donné les autres éléments de preuve dont disposait le conseil, indiquant qu'il était fort possible qu'un avantage soit obtenu, cette preuve n'établit pas selon la prépondérance des probabilités qu'il n'y avait pas de pratique établie selon laquelle, si la section locale 1004 avait accepté l'accord préliminaire modifié avant que la section locale 15 conclue un règlement, la section locale 15 aurait obtenu de la ville, dans sa convention collective, les mêmes avantages pour ses membres.

[56] Par conséquent, compte tenu de la preuve dont disposait le conseil en l'espèce, le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur en confirmant la conclusion largement factuelle tirée par le conseil, à savoir que M<sup>me</sup> Black avait omis d'établir qu'elle n'était pas directement intéressée au conflit collectif avant que la section locale 15 conclue une convention collective avec la ville. Le fait que ni le conseil ni le juge-arbitre n'ont expressément abordé la question de la définition de l'expression «directement intéressé» telle qu'elle a été expliquée dans l'arrêt *Presho*, précité, n'aurait pas constitué un motif justifiant l'annulation de la décision du juge-arbitre et le renvoi de l'affaire au conseil.

[57] Toutefois, même si les prestataires ont la charge de prouver les faits nécessaires visant à établir la réadmissibilité en vertu du paragraphe 36(4), le juge-arbitre a commis une erreur à mon avis en confirmant la conclusion implicite du conseil selon laquelle M<sup>me</sup> Black avait continué à être «directement intéressé[e]» au résultat du conflit opposant la section locale 1004 à la ville, après que la section locale 15 eut tenu un scrutin en vue de ratifier l'accord préliminaire, le 26 août, et eut ainsi conclu une convention collective avec la ville.

[58] Selon la preuve non contredite dont disposait le conseil, la ville n'avait pas l'habitude de modifier les conventions qui avaient déjà été conclues lorsqu'une convention était négociée par la suite avec un autre unité de négociation. Cette preuve est étayée par le fait que la section locale 15 n'a pas obtenu l'indemnité de retour au travail de 700 \$ que la ville s'était engagée à verser aux membres de la section locale 1004 dans le cadre du règlement conclu avec cette unité. Le conseil a donc conclu que M<sup>me</sup> Black avait

collective agreement was made without regard for the material before it and the Umpire ought not to have upheld the Board on this point.

[59] However, the Umpire's error is immaterial in light of my conclusion that he did not err when he upheld the Board's decision that Ms. Black had failed to establish that she was not participating in the labour dispute.

#### F. CONCLUSIONS

[60] For these reasons, and despite the submissions ably made by counsel for the applicant, I would dismiss the application for judicial review with costs.

ROTHSTEIN J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

continué à être directement intéressée au conflit collectif après que son syndicat eut conclu une convention collective, et ce, sans tenir compte des éléments dont il disposait et le juge-arbitre n'aurait pas dû confirmer la conclusion du conseil sur ce point.

[59] Toutefois, l'erreur commise par le juge-arbitre n'est pas pertinente, puisque je conclus qu'il n'a pas commis d'erreur en confirmant la décision du conseil selon laquelle M<sup>me</sup> Black avait omis d'établir qu'elle ne participait pas au conflit collectif.

#### F. CONCLUSIONS

[60] Pour ces motifs, et malgré les habiles arguments invoqués par l'avocat de la demanderesse, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire avec dépens.

ROTHSTEIN, J.C.A.: Je souscris à cet avis.

SEXTON, J.C.A.: Je souscris à cet avis.