

A-473-80

A-473-80

Dome Petroleum Limited and Canadian Marine Drilling Limited (*Applicants*)

v.

Canadian Merchant Service Guild, Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers, and Seafarers' International Union of Canada (*Respondents*)

Court of Appeal, Pratte and Heald JJ. and Kelly D.J.—Toronto, November 21; Ottawa, December 8, 1980.

Judicial review — Labour relations — Application to review and set aside a Canada Labour Relations Board order granting to respondents a right of access to applicants' premises for purposes of soliciting membership — Board's order authorizes representatives of respondents to board applicants' vessels and to meet with employees during working hours — Whether Board exceeded its jurisdiction by permitting respondents to attempt to organize employees during working hours — Application allowed — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, ss. 185(d), 199(1),(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp. [1979] 2 S.C.R. 227, distinguished.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

M. Dubinsky, Q.C. for applicants.
Allan Black for respondent Canadian Merchant Service Guild.
Marshall Bray for respondent Seafarers' International Union of Canada.
Bruce Greyell for Canada Labour Relations Board.

SOLICITORS:

Murrey Dubinsky, Q.C., Calgary, for applicants.
McTaggart, Ellis & Company, Vancouver, for respondent Canadian Merchant Service Guild.
McMaster, Bray, Cameron & Jasich, Vancouver, for respondent Seafarers' International Union of Canada.
Braidwood, Nuttall, MacKenzie, Brewer Greyell & Company, Vancouver, for Canada Labour Relations Board.

Dome Petroleum Limited et Canadian Marine Drilling Limited (*Requérantes*)

a c.

Canadian Merchant Service Guild, Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers et le Syndicat international des marins canadiens (*Intimés*)

Cour d'appel, les juges Pratte et Heald et le juge suppléant Kelly—Toronto, 21 novembre; Ottawa, 8 décembre 1980.

Examen judiciaire — Relations du travail — Demande d'examen et d'annulation d'une ordonnance du Conseil canadien des relations du travail accordant aux intimés un droit d'accès aux locaux des requérantes pour y recruter de nouveaux membres — L'ordonnance du Conseil autorise les représentants des intimés à monter à bord de certains navires des requérantes et à rencontrer les employés de ces dernières pendant les heures de travail — Il échet d'examiner si le Conseil a excédé sa compétence en permettant aux intimés d'organiser les employés pendant les heures de travail — Demande accueillie — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, modifié, art. 185d), 199(1),(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Distinction faite avec l'arrêt: *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. La Société des alcools du Nouveau-Brunswick* [1979] 2 R.C.S. 227.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

M. Dubinsky, c.r. pour les requérantes.
Allan Black pour l'intimé Canadian Merchant Service Guild.
Marshall Bray pour l'intimé le Syndicat international des marins canadiens.
Bruce Greyell pour le Conseil canadien des relations du travail.

h PROCUREURS:

Murrey Dubinsky, c.r., Calgary, pour les requérantes.
McTaggart, Ellis & Company, Vancouver, pour l'intimé Canadian Merchant Service Guild.
McMaster, Bray, Cameron & Jasich, Vancouver, pour l'intimé le Syndicat international des marins canadiens.
Braidwood, Nuttall, MacKenzie, Brewer, Greyell & Company, Vancouver, pour le Conseil canadien des relations du travail.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to review and set aside an order of the Canada Labour Relations Board granting to each of the respondent Unions, for purposes relating to soliciting membership, a right of access to certain premises owned or controlled by the applicants.

The order of the Board was made pursuant to section 199 of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended by S.C. 1972, c. 18, s. 1 and S.C. 1977-78, c. 27, s. 69.1:

199. (1) Where the Board

(a) receives from a trade union an application for an order granting an authorized representative of the trade union access to employees living in an isolated location on premises owned or controlled by their employer or by any other person, and

(b) determines that access to the employees

(i) would be impracticable unless permitted on premises owned or controlled by their employer or by such other persons, and

(ii) is reasonably required for purposes relating to soliciting union membership, the negotiation or administration of a collective agreement, the processing of a grievance or the provision to employees of a union service,

the Board may make an order granting the authorized representative of the trade union designated in the order access to the employees on the premises of their employer or such other person, as the case may be, that are designated in the order.

(2) The Board shall, in every order made under subsection (1), specify the method of access to the employees, the times at which access is permitted and the periods of its duration.

Under subsection 122(1) of the *Canada Labour Code*, the sole grounds upon which an order of the Board may be reviewed by the Court are those stated in paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*, namely, "that the Board . . . failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction".

Counsel for the applicants attacked the order of the Board on four grounds that are summarized as follows at page 4 of his memorandum:

a) that the Board exceeded its jurisdiction under section 199 of the *Canada Labour Code*, Part V, by extending its said Order beyond the right of access to the Applicants premises

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

LE JUGE PRATTE: Il s'agit en l'espèce d'une demande, selon l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, de contrôle et d'annulation d'une ordonnance du Conseil canadien des relations du travail accordant à chacun des syndicats intimés, pour fins de sollicitation de nouveaux membres, un droit d'accès à certains locaux appartenant aux requérantes ou qui sont sous leur dépendance.

L'ordonnance du Conseil fut rendue sur le fondement de l'article 199 du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, modifié par S.C. 1972, c. 18, art. 1 et S.C. 1977-78, c. 27, art. 69.1, que voici:

199. (1) Lorsque le Conseil

a) reçoit d'un syndicat une demande en vue d'obtenir une ordonnance accordant à un représentant autorisé du syndicat l'accès à des employés vivant dans un lieu isolé dans des locaux dont leur employeur ou une autre personne sont propriétaires ou ont sous leur dépendance, et

b) décide que l'accès aux employés

(i) serait pratiquement impossible ailleurs que dans les locaux dont leur employeur ou cette autre personne sont propriétaires ou ont sous leur dépendance, et

(ii) est raisonnablement nécessaire aux fins de solliciter des adhésions, de négocier ou d'appliquer une convention collective, de régler un grief ou de fournir aux employés des services syndicaux,

il doit rendre une ordonnance accordant au représentant autorisé du syndicat désigné dans l'ordonnance l'accès aux employés dans les locaux de leur employeur ou de cette autre personne selon le cas, désignés dans l'ordonnance.

(2) Le Conseil doit, dans toute ordonnance rendue en vertu du paragraphe (1), spécifier le mode d'accès aux employés, les moments où il sera permis et sa durée.

D'après le paragraphe 122(1) du *Code canadien du travail*, les seuls motifs qui autorisent la Cour à contrôler l'ordonnance du Conseil sont ceux de l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, soit «que le Conseil . . . n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence».

L'avocat des requérantes entreprend l'ordonnance du Conseil pour quatre motifs, résumés comme suit à la page 4 de son mémoire:

[TRADUCTION] a) que le Conseil est sorti de la compétence que lui attribue l'article 199 du Code canadien du travail, Partie V, en rendant une ordonnance accordant plus que

and permitting the Respondents to attempt, during the working hours of the Applicants' employees, to organize such employees, contrary to the provisions of section 185(d) of the Code;

b) that the Board abused its discretion under section 199 of the Code through its failure to consider relevant facts, by its consideration of improper factors, and by ignoring the policy and objects of the Code;

c) that the Board improperly exercised its jurisdiction under section 199 of the Code by applying predetermined policy, thereby fettering its discretion thereunder;

d) that the Board denied the Applicants natural justice by failing to investigate fully or at all the relevant factors implicit in the Respondents' applications, by refusing to conduct a Hearing into such applications, and by improperly assigning the burden of proof in respect of such applications to the Applicants herein.

After hearing the applicants' argument, the Court expressed its conclusion that the first one of the four grounds invoked by the applicants was the only one which came within the purview of paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. Accordingly, the Court indicated that it did not need to hear the respondents on the other three points.

The sole question that remains to be resolved, therefore, is whether the Board exceeded its jurisdiction by permitting the respondents to attempt to organize the applicants' employees during their working hours.

The order of the Board authorizes representatives of the respondent Unions to board certain vessels owned or controlled by the applicants. The part of that order that the applicants find objectionable is found in paragraph 11, which must be read with paragraph 8 of the same order:

8. Access by the authorized representative of each union to the employees aboard the vessels is solely for purposes relating to soliciting union membership and must not interfere with the operation of any of the vessels or the performance by the crew of their duties, except as set out in paragraph 11.

11. If the licensed or unlicensed personnel of each vessel are not off-duty for at least two hours of the time the vessel on which they are employed is docked at the base camp and jetty and the unions have been given prior notice of its arrival in accordance with paragraph 10, then the authorized representatives, may meet with the employees, out of the presence of other persons, for two hours during the employees' normal working hours; . . .

l'accès aux locaux des requérantes et en permettant aux intimés de tenter, au cours des heures de travail des salariés des requérantes, d'organiser ces salariés, contrairement aux dispositions de l'article 185d) du Code;

b) que le Conseil a abusé du pouvoir discrétionnaire que lui attribue l'article 199 du Code en refusant de prendre en compte certains faits importants, en tenant compte de facteurs non pertinents et en ignorant les buts et l'esprit du Code;

c) que le Conseil a irrégulièrement exercé la compétence que lui attribue l'article 199 du Code en appliquant une politique préétablie enchaînant par là son pouvoir discrétionnaire en la matière;

d) que le Conseil a dénié aux requérantes la jouissance de la justice naturelle en ne faisant pas d'enquête approfondie, ni même quelque enquête que ce soit, relativement aux facteurs pertinents implicites dans les requêtes des intimés, en refusant toute audition relative à ces requêtes et en attribuant irrégulièrement la charge de la preuve, relativement à ces requêtes, aux requérantes.

Après audition des plaidoiries des requérantes, la Cour a dit conclure que seul le premier des quatre moyens invoqués par les requérantes relevait de l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En conséquence, la Cour a fait savoir qu'elle n'avait pas à entendre les intimés sur les trois autres points.

Donc le seul point encore à résoudre est de savoir si le Conseil est sorti de sa compétence en permettant aux intimés de tenter d'organiser les salariés des requérantes au cours des heures de travail.

L'ordonnance du Conseil autorise les représentants des syndicats intimés à monter à bord de certains navires appartenant aux requérantes ou sous leur dépendance. C'est au paragraphe 11 de l'ordonnance que s'opposent les requérantes; on doit le rapprocher du paragraphe 8 de la même ordonnance:

8. Que le représentant autorisé de chaque syndicat ne rencontre les employés à bord des navires que pour solliciter leur adhésion au syndicat et qu'il ne gêne l'exploitation d'aucun des navires ni les membres d'équipage dans l'exercice de leurs fonctions, sauf selon les conditions fixées à l'alinéa 11;

11. Que, si le personnel breveté ou non breveté n'a pas au moins deux heures de liberté pendant que le navire à bord duquel il travaille est garé à l'embarcadère et au champ de base et que les syndicats ont été préalablement informés de son arrivée conformément à l'alinéa 10, l'on permette aux représentants autorisés de rencontrer les employés, en l'absence de qui que ce soit d'autre, pendant deux de leurs heures normales de travail; . . .

In the applicants' submission, paragraph 11 exceeds the jurisdiction of the Board because section 199 of the Code does not empower the Board to authorize a union representative to contravene paragraph 185(d) of the Code, a provision which reads as follows:

185. No trade union and no person acting on behalf of a trade union shall

(d) except with the consent of the employer of an employee, attempt, at an employee's place of employment during the working hours of the employee, to persuade the employee to become, to refrain from becoming or to cease to be a member of a trade union;

The respondents made two answers to that submission. First, they argued that the Board had correctly interpreted section 199 as vesting it with the power to authorize what would otherwise be a violation of section 185. Second, they invoked the authority of the decision of the Supreme Court of Canada in *Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*¹ and said that, even if the Board had erred in interpreting section 199, it had not thereby exceeded its jurisdiction since its interpretation of section 199 was not "patently unreasonable".

In my opinion, the Board does not possess, under section 199, the authority to authorize a union representative to contravene paragraph 185(d).

Paragraph 185(d) is found under the heading "Unfair Practices". It prohibits a union or a person acting on behalf of a union from soliciting an employee at his place of employment during his working hours. The essence of this provision is merely to prohibit unions or persons acting on their behalf from interfering with the work of employees.

Section 199 is of an altogether different nature. It applies when employees live in an isolated location on premises owned or controlled by their employer or by another person, in the cases where it would be impracticable for a union representative to have access to the employees elsewhere than "on [the] premises owned or controlled by their employer or by such other persons". In those circumstances, the Board may make an order authorizing the union representative to meet the

¹ [1979] 2 S.C.R. 227.

Les requérantes soutiennent que le paragraphe 11 sort des pouvoirs du Conseil car l'article 199 du Code ne lui attribue pas le pouvoir d'autoriser un représentant du syndicat à contrevenir à l'alinéa 185(d) du Code, que voici:

185. Nul syndicat et nulle personne agissant pour le compte d'un syndicat ne doit

d) sauf avec le consentement de l'employeur, tenter, au lieu d'emploi et pendant les heures de travail d'un employé, de persuader l'employé de devenir, de s'abstenir de devenir ou de cesser d'être membre d'un syndicat;

Les intimés fournissent deux réponses à cet argument. D'abord disent-ils le Conseil a bien interprété l'article 199 comme lui attribuant le pouvoir d'autoriser ce qui autrement constituerait une infraction à l'article 185. Ensuite ils se prévalent de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. La Société des alcools du Nouveau-Brunswick*¹ et disent que, même si le Conseil a mal interprété l'article 199, il n'est pas par le fait même sorti de sa compétence puisque son interprétation de l'article 199 n'est pas «manifestement déraisonnable».

A mon avis, le Conseil ne possède pas, en vertu de l'article 199, le pouvoir d'autoriser un représentant syndical à contrevenir à l'alinéa 185(d).

On trouve l'alinéa 185(d) sous la rubrique «Pratiques déloyales». Il interdit à un syndicat ou à un individu agissant au nom d'un syndicat de solliciter un salarié à son lieu de travail au cours des heures de travail. Essentiellement cette disposition interdit simplement aux syndicats ou aux personnes agissant en leur nom d'entraver le travail des salariés.

L'article 199 est d'une toute autre nature. Il s'applique lorsque des salariés vivent en un lieu isolé dans des locaux qui appartiennent à leur employeur ou à quelque autre personne, ou que ceux-ci contrôlent, lorsqu'il serait impracticable pour le représentant syndical de rejoindre les salariés ailleurs que «dans [des] locaux dont leur employeur ou cette autre personne sont propriétaires ou ont sous leur dépendance». Dans ces cas-là, le Conseil peut rendre une ordonnance accordant

¹ [1979] 2 R.C.S. 227.

employees "on the premises of their employer or such other person". That provision does not, either expressly or impliedly, empower the Board to authorize the representative of a union to interfere with the work of employees; it merely authorizes the Board to authorize a union representative to go and meet the employees on the premises where they live.

I do not see any contradiction or conflict between those two provisions of the Act which, in my opinion, can both be applied. Moreover, contrary to what was argued by the respondents, subsection 199(2) does not justify the inference that the Board may authorize a violation of section 185. Subsection 199(2) does not confer any power on the Board. It specifies the manner in which the power given by subsection 199(1) must be exercised and imposes on the Board the duty, in making an order under subsection 199(1), to specify "the times at which access is permitted". I cannot find in that provision any intention to give to the Board a power to authorize what is forbidden by paragraph 185(d).

The Board has therefore erred, in my view, in making the order under attack. I am also of opinion that this error is reviewable by this Court under paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. In order to reach this last conclusion, I do not find it necessary to determine that the error committed by the Board was "patently unreasonable". The decision of the Supreme Court in the *New Brunswick Liquor Corporation* case (*supra*) has no application here. In that case, the Public Service Labour Relations Board of New Brunswick had inquired into a complaint that an employer had failed to observe a prohibition of the *Public Service Labour Relations Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-25 and, having found that complaint to be well founded, had ordered the employer to stop its illegal activities. The *Public Service Labour Relations Act* clearly authorized the Board to make such an inquiry and to pronounce that kind of an order. The attack made against the Board in that case was that it had misinterpreted the statutory provision prescribing the prohibition that the employer had allegedly contravened. In the present case, the situation is altogether different since the Board has misinterpreted the section of the statute

au représentant syndical l'accès aux employés «dans les locaux de leur employeur ou de cette autre personne». Cette disposition n'attribue pas, ni expressément ni tacitement, au Conseil le pouvoir d'autoriser le représentant d'un syndicat à entraver le travail des salariés; elle permet simplement au Conseil d'autoriser un représentant syndical à aller rencontrer les salariés sur les lieux où ils vivent.

Je ne vois aucune contradiction ni conflit entre les deux dispositions de la Loi qui, à mon avis, peuvent s'appliquer toutes deux. En outre, contrairement à ce qu'ont soutenu les intimés, le paragraphe 199(2) ne justifie pas de déduire que le Conseil peut autoriser une infraction à l'article 185. Le paragraphe 199(2) ne confère aucun pouvoir au Conseil. Il indique le mode d'exercice du pouvoir attribué par le paragraphe 199(1) et impose au Conseil l'obligation, lorsqu'il rend une ordonnance sur le fondement du paragraphe 199(1), de spécifier «les moments où [l'accès] sera permis». Je ne puis déceler dans cette disposition l'intention de donner au Conseil le pouvoir d'autoriser ce qu'interdit l'alinéa 185(d).

C'est donc à tort que le Conseil a, à mon avis, rendu l'ordonnance entreprise. Je suis aussi d'avis que cette erreur est soumise au contrôle de la Cour en vertu de l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Pour en arriver à cette dernière conclusion, je n'estime pas nécessaire de décider que l'erreur du Conseil était «manifestement déraisonnable». L'arrêt de la Cour suprême *La Société des alcools du Nouveau-Brunswick* (précité) ne s'applique pas en l'espèce. Dans cette affaire la Commission des relations de travail dans les services publics du Nouveau-Brunswick avait instruit une plainte selon laquelle un employeur aurait enfreint une interdiction de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics* L.R.N.-B 1973, c. P-25 et, ayant constaté que la plainte était fondée, avait ordonné à l'employeur de mettre fin à ses activités illégales. La *Loi relative aux relations de travail dans les services publics* autorisait clairement la Commission à entreprendre une telle enquête et à prononcer ce genre d'ordonnance. Ce qu'on reprochait à la Commission en cette espèce, c'était d'avoir mal interprété une disposition légale créant l'interdiction que l'employeur aurait enfreinte. En l'espèce en cause, la situation est

that defines its authority and specifies its powers. If, as a result of such an error, the Board made an order that it was not empowered to make, it thereby exceeded its jurisdiction whether or not its error was "patently unreasonable".

The application must therefore succeed. However, as the only part of the order that exceeds the jurisdiction of the Board is contained in paragraph 11, and as that paragraph is clearly severable from the rest of the order, I would merely set aside that paragraph of the order.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

KELLY D.J.: I concur.

différente puisque le Conseil a mal interprété l'article de la loi qui définit son autorité et précise ses attributions. Si, par suite d'une telle erreur, le Conseil a rendu une ordonnance qu'il n'était pas autorisé à rendre, il est par ce fait même sorti de sa compétence, que son erreur ait ou non été «manifestement déraisonnable».

La demande doit donc être accordée. Toutefois, comme l'unique portion de l'ordonnance où il y a excès de pouvoir de la part du Conseil se trouve au paragraphe 11, et comme ce paragraphe, de toute évidence, peut être séparé du reste de l'ordonnance, je me contenterais de réformer uniquement celui-ci.

* * *

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: J'y souscris aussi.