

A-96-02
2003 FCA 266

A-96-02
2003 CAF 266

J.D. Irving, Limited (*Applicant*)

v.

General Longshore Workers, Checkers and Shipliners of the Port of Saint John, N.B., Local 273 of the International Long Shoremen's Association and Port of Saint John Employers' Association, Inc. (*Respondents*)

INDEXED AS: J.D. IRVING, LTD. v. GENERAL LONGSHORE WORKERS, CHECKERS AND SHIPLINERS OF THE PORT OF SAINT-JOHN, N.B. LOCAL 273 OF THE INTERNATIONAL LONGSHOREMEN'S ASSOCIATION (C.A.)

Court of Appeal, Rothstein, Pelletier and Malone JJ.A.—
Fredericton, March 18; Ottawa, June 13, 2003.

Labour Relations — Appeal to F.C.A. from CIRB decision J.D. Irving employees unloading wood chips from Irving's barge at Saint John, N.B. caught by geographic certification order under Canada Labour Code, s. 34(1) — Union applied to CIRB for determination J.D. Irving engaged in long-shoring within geographic certification boundaries — Result of Board order: Irving became member of Port of Saint John Employers' Association, bound by its collective agreement with Union — Whether s. 34(1) applies where company transports own goods on own ship to own port facility, uses own workers to unload onto trucks — Application of s. 34(1) within Board's expertise — Review standard: patent unreasonability — Under prior case law, Irving's situation not caught by s. 34(1) — But, in recent cases, Board adopting more inclusive definition of "long-shoring" — CIRB failed to address departure from case law — Not bound by stare decisis re: own decisions — Board's reasoning could be followed with difficulty — While CIRB decision sustained, Board should be guided by necessity for certainty, consistency, predictability of law — Important labour, management may rely on Board's statements of principle as guide to future conduct — Should have explained why prior Board case law departed from — Necessity for peaceful labour relations in shipping industry, especially long-shoring, discussed — CIRB decision not tantamount to giving union absolute labour monopoly — Whether CIRB considered 1999 amendment to s. 34(1) — Whether amendment's purpose to implement Sims Report recommendation — Pelletier J.A. (dissenting): Board exceeded power under s. 34(3)(b) — Employees not within bargaining unit where, as here, Union not prepared to bargain for them — Board erred in statutory interpretation, question of law,

J.D. Irving, Limited (*demanderesse*)

c.

General Longshore Workers, Checkers and Shipliners of the Port of Saint John (N.-B.), section locale 273 de l'Association internationale des débardeurs, et Association des employeurs du port de Saint-Jean Inc. (*défenderesses*)

RÉPERTORIÉ: J.D. IRVING, LTD. c. GENERAL LONGSHORE WORKERS, CHECKERS AND SHIPLINERS OF THE PORT OF SAINT-JOHN (N.-B.), SECTION LOCALE 273 DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉBARDEURS (C.A.)

Cour d'appel, juges Rothstein, Pelletier et Malone,
J.C.A.—Fredericton, 18 mars; Ottawa, 13 juin 2003.

Relations du travail — Appel interjeté devant la C.A.F. à l'encontre d'une décision du Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) selon laquelle les employés de la société J.D. Irving Limited déchargeant des copeaux de bois de la barge d'Irving au port de Saint-Jean (N.-B.) faisaient des opérations qui entraient dans le champ de l'ordonnance d'accréditation géographique rendue par le Conseil en vertu de l'art. 34(1) du Code canadien du travail — Le syndicat avait demandé au Conseil de déclarer que J.D. Irving Limited était active dans le secteur du débarquement à l'intérieur des limites de l'ordonnance — Résultat de l'ordonnance du Conseil: Irving devenait membre de l'Association des employeurs du port de Saint-Jean Inc. et elle devenait liée par les termes de la convention collective conclue entre l'Association et le syndicat — L'art. 34(1) est-il applicable lorsqu'une société transporte ses propres marchandises sur son propre navire vers sa propre installation portuaire, en utilisant ses propres employés et son propre équipement pour décharger les marchandises dans des camions? — L'application de l'art. 34(1) relève du champ de spécialisation du Conseil — La norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable — Selon la jurisprudence antérieure du Conseil, la situation d'Irving échappe à l'art. 34(1) — Mais, dans des affaires récentes, le Conseil a adopté une définition plus générale de ce que sont les activités du secteur du débarquement — Le Conseil n'a pas justifié l'entorse qu'il faisait à ses décisions antérieures — Il n'est pas lié par la règle du précédent, pour autant que soient concernées ses propres décisions antérieures — Bien que la tâche ne soit pas sans quelque difficulté, il est possible de suivre le raisonnement du Conseil — La décision du Conseil est maintenue, mais la certitude, l'uniformité et la prévisibilité des

reviewable on correctness standard — Not protected by privative clause.

Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Applicable standard of review — Appeal to F.C.A. from CIRB decision certain workers within geographic certification order under Canada Labour Code — Application of Code provision within Board's expertise — Decision to be reviewed on patent unreasonableness standard — Court must exhibit deferential self-discipline — May not substitute own reasoning — Must "stay close" to tribunal's reasons, determine whether any of reasons support decision.

Judges and Courts — Stare Decisis — Canada Industrial Relations Board decision departing from own line of case law on question of whether certain workers caught by geographic certification order — Board not bound by stare decisis re: own decisions — But should observe requirement for certainty, consistency, predictability of law — If departing from previous statements of principle, should provide explanation, justification.

The issue upon this appeal was whether the Canada Industrial Relations Board (CIRB) reached a patently unreasonable decision in concluding that, by unloading wood chips on Pier 20 at St. John, New Brunswick, J.D. Irving's operations fell within a geographic certification order made by the CIRB under *Canada Labour Code*, subsection 34(1). The result of the Board's decision is that Irving is required to use members of the respondent union to unload these chips as opposed to Irving employees.

règles sont des considérations qui devraient guider le Conseil dans ses décisions — Il importe que le syndicat et la direction puissent s'en remettre aux positions de principe du Conseil pour connaître les règles de conduite applicables à leurs activités futures — Le Conseil aurait dû expliquer pourquoi il s'écartait de sa propre jurisprudence — Examen de la nécessité de relations industrielles pacifiques dans le secteur de transport maritime en général, et dans celui du débardage en particulier — La décision du Conseil n'équivalait pas à conférer au syndicat un monopole absolu — Le Conseil a-t-il tenu compte de la modification apportée en 1999 à l'art. 34(1)? — L'objet de la modification était-il de donner effet à la recommandation du rapport Sims? — Le juge Pelletier, J.C.A. (dissident): Le Conseil a outrepassé le pouvoir que lui conférait l'art. 34(3)b) — Les employés ne sauraient faire partie de l'unité habile à négocier si, comme c'est le cas ici, le syndicat n'était pas disposé à négocier en leur nom — Le Conseil a commis une erreur d'interprétation législative, donc une erreur de droit, sujette à révision selon la norme de la décision correcte — Cette erreur est soustraite à la portée de la clause privative.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Norme applicable de contrôle — Appel interjeté devant la C.A.F. à l'encontre d'une décision du Conseil selon laquelle certains travailleurs relevaient de l'ordonnance d'accréditation géographique rendue en vertu du Code canadien du travail — L'application des dispositions du Code relève du champ de spécialisation du Conseil — La décision du Conseil doit être examinée selon la norme de la décision manifestement déraisonnable — La juridiction de contrôle est astreinte à un devoir de retenue — Elle ne peut substituer son propre raisonnement à celui du tribunal — Elle doit «serrer de près» les motifs exposés par le tribunal et dire s'ils autorisaient la décision qu'il a rendue.

Juges et tribunaux — Règle du précédent — Décision du Conseil canadien des relations industrielles qui s'écarte de la propre jurisprudence du Conseil sur la question de savoir si certains travailleurs entrent dans le champ d'une ordonnance d'accréditation géographique — Le Conseil n'est pas lié par ses propres décisions antérieures — Mais il doit être sensible aux impératifs de certitude, d'uniformité et de prévisibilité des règles — S'il décide de s'écarter de ses positions de principe, il doit expliquer son revirement et le justifier.

La question soulevée par le présent appel était de savoir si le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) a rendu une décision manifestement déraisonnable en affirmant que, lorsqu'elle déchargeait des copeaux de bois à son quai n° 20, au port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), la société J.D. Irving Limited faisait des opérations qui entraient dans le champ de l'ordonnance d'accréditation géographique rendue par le Conseil en vertu du paragraphe 34(1) du *Code canadien du travail*. L'effet de la décision du Conseil est que la société Irving est tenue de recourir aux membres du syndicat

J.D. Irving, Limited, the principal products of which are softwood lumber and screened wood chips, owns a sawmill in Nova Scotia and carries the wood chips to Saint John on its own ocean-going barge. It is lessee of Pier 20 at which it uses two cranes, which it owns, to unload the cargo. The chips are there loaded onto trucks. Work at the Pier was performed by two Irving employees. The trucks transported the chips to Irving's pulp mill at West Saint John. Once dumped onto the chip pile, ownership in the wood chips passed from J.D. Irving, Limited to Irving Pulp & Paper Limited.

The Union applied to the Board under Code, sections 18 and 34 for a determination that J.D. Irving, Limited is engaged in long-shoring within Local 273's geographic certification boundaries. A successful application would mean that Irving would become a member of the Port of Saint John Employers' Association Inc. and so bound by the collective agreement between the Association and Local 273. Irving would then be forced to use unionized workers for barge unloading. The CIRB held in favour of the Union and Irving then applied to the Federal Court of Appeal before which it argued that the Board decision was patently unreasonable.

In its submission, Code subsection 34(1) applies only if an employer is actively engaged in the long-shoring industry and is inapplicable where a company transports its own goods in its own vessel to its own port facility where it uses its own workers and equipment to unload cargo into trucks for carriage to an inland customer. In Irving's submission, the Board decision marked a departure from a consistent line of case law by the CIRB and its predecessor, the Canada Labour Relations Board.

Held (Pelletier J.A. dissenting), the application should be dismissed.

Per Rothstein J.A. (Malone J.A. concurring): The application of Code, subsection 34(1) falls within the Board's expertise. This provision concerns what has been described as a "difficult and often volatile field of labour relations". As agreed by the parties, the appropriate standard upon judicial review is patent unreasonability.

défendeur pour décharger les copeaux en questions, plutôt qu'à ses propres employés.

J.D. Irving, Limited, dont les produits principaux sont le bois d'œuvre et les copeaux criblés, est propriétaire d'une scierie en Nouvelle-Écosse et transporte les copeaux au port de Saint-Jean en se servant d'une barge océanique qui lui appartient en propre. La société est locataire du quai n° 20, où elle utilise deux grues, dont elle est propriétaire, pour décharger les cargaisons. Les copeaux y sont chargés sur des camions. Les travaux effectués au quai étaient effectués par deux employés d'Irving. Les camions transportaient les copeaux à l'usine de pâte d'Irving, située à Saint-Jean ouest. Une fois déposés sur le tas de copeaux, les copeaux cessaient d'appartenir à J.D. Irving, Limited et devenaient la propriété de Irving Pulp & Paper Limited.

Le syndicat avait demandé au Conseil, en application des articles 18 et 34 du Code, de déclarer que J.D. Irving, Limited était active dans le secteur du débardage à l'intérieur des limites de l'accréditation géographique de la section locale 273. Si le Conseil faisait droit à la demande, il en résulterait que Irving deviendrait membre de l'Association des employeurs du port de Saint-Jean Inc. et serait de ce fait liée par les termes de la convention collective conclue entre l'Association et la section locale 273. Irving serait alors tenue de recourir à des travailleurs syndiqués pour décharger sa barge. Le Conseil a statué en faveur du syndicat, et la société Irving s'est alors adressée à la Cour d'appel fédérale, devant laquelle elle a fait valoir que la décision du Conseil était manifestement déraisonnable.

Selon la société Irving, le paragraphe 34(1) du Code ne s'applique que si un employeur est véritablement actif dans le secteur du débardage, et il n'est pas applicable lorsque l'entreprise transporte ses propres marchandises sur son propre navire vers sa propre installation portuaire en utilisant ses propres employés et son propre équipement pour décharger la marchandise dans des camions qu'elle a réservés en vue d'une livraison subséquente à un client sur terre. De l'avis d'Irving, le Conseil et son prédécesseur, le Conseil canadien des relations de travail, ont toujours adhéré à ce point de vue, et, par sa décision, le Conseil s'est donc écarté d'une jurisprudence constante.

Arrêt (dissidence du juge Pelletier, J.C.A.): la demande doit être rejetée.

Le juge Rothstein, J.C.A. (avis concordant du juge Malone, J.C.A.): L'application du paragraphe 34(1) du Code relève du champ de spécialisation du Conseil. Cette disposition se rapporte à ce qui a été décrit comme «le domaine difficile et souvent explosif des relations du travail». Les parties s'accordent pour dire que la norme de contrôle qu'il convient

The term “long-shoring” is nowhere defined in the Code and the case law fails to provide a precise definition. Generally, long-shoring has been held to contemplate the business of loading and unloading vessels for others for remuneration. An example of this approach was the 1991 CLRB decision in *Maritime Employers' Association et al.* But, in two more recent cases, the Board adopted a more inclusive approach to what constitutes engaging in the long-shoring industry. This Court has not, however, affirmed a general statement of law that some relationship to general commercial shipping was no longer a relevant consideration or that an employer whose own goods are being unloaded from its own vessel at its own port facility using its own equipment and employees would fall within a subsection 34(1) certification order.

The approach to be followed by a court upon judicial review when the reasonableness *simpliciter* standard is applicable was explained by the Supreme Court in *Law Society of New Brunswick v. Ryan*. That approach should be applied, with even more stringency, when the standard of review is patent unreasonableness. As was said by Iacobucci J. in *Ryan*, application of the reasonableness standard demands deferential self-discipline: a court may have to accept as reasonable a decision that the court would not likely have decided as did the tribunal. In a reasonableness *simpliciter* review, the court may not substitute its own reasoning and the party seeking review must demonstrate that the impugned decision was unreasonable. Iacobucci J. went on to say that a reviewing court was required to “stay close to the reasons given by the tribunal and ‘look to see’ whether any of those reasons adequately support the decision”.

Turning to the matter of the Board’s departure from previous case law, the Board’s reasoning did not deal with the arguments that applicant’s business was unrelated to general commercial shipping and that there was no potential that it would furnish services to that market. Nor did the CIRB address its departure from its prior case law. Even so, that did not justify the conclusion that the Board’s decision was patently unreasonable. As previously mentioned, since *Maritime Employers' Association*, the Board has moved towards a more inclusive approach to what constitutes engaging in the long-shoring industry and the Board has here gone a step further. The CIRB is not bound by *stare decisis* in so far as its own decisions are concerned. It was possible,

d’appliquer est celle de la décision manifestement déraisonnable.

Le mot «débardage» n’est nulle part défini dans le Code, et la jurisprudence n’en donne pas non plus une définition précise. En général, le débardage s’entend du chargement et du déchargement d’un navire pour autrui, contre rémunération. Un exemple de cette manière de voir est donné par l’affaire *Association des employeurs maritimes et autres*, décidée en 1991 par le CCRT. Mais, dans deux affaires plus récentes, le Conseil a adopté une définition plus générale de ce que sont les activités du secteur du débardage. La Cour n’a pas cependant énoncé une position générale de principe selon laquelle un lien avec la navigation commerciale en général n’était plus un facteur pertinent, ou selon laquelle un employeur dont les propres marchandises sont déchargées de son propre navire à sa propre installation portuaire et à l’aide de ses propres équipements et employés serait assujéti à une ordonnance d’accréditation géographique rendue en vertu du paragraphe 34(1).

Dans l’arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, la Cour suprême du Canada expliquait l’approche que devaient suivre les tribunaux lorsque la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable *simpliciter*. Cette approche devrait être appliquée d’autant plus rigoureusement lorsque la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable. Ainsi que le disait le juge Iacobucci dans l’arrêt *Ryan*, l’application de la norme de la décision raisonnable force les cours de justice à montrer de la retenue: une cour de justice devra parfois tenir pour raisonnable une décision administrative à laquelle elle n’aurait sans doute pas souscrit elle-même. Dans un contrôle exercé selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, la juridiction de contrôle ne peut substituer son raisonnement à celui du tribunal et la partie qui demande le contrôle doit prouver que la décision contestée était déraisonnable. Puis le juge Iacobucci ajoutait que la juridiction de contrôle doit «rester près des motifs donnés par le tribunal et se demander si l’un ou l’autre de ces motifs autorise suffisamment la décision du tribunal».

S’agissant de l’entorse faite par le Conseil à sa propre jurisprudence, le raisonnement du Conseil ne disposait pas expressément de l’argument de la demanderesse selon lequel ses activités n’étaient pas rattachées aux activités générales de navigation commerciale, ni de l’argument selon lequel il n’était pas envisageable que la demanderesse fournirait de tels services de navigation commerciale. Le Conseil n’a pas non plus expliqué l’entorse qu’il faisait à sa propre jurisprudence. Pour autant, cela ne permettait pas d’affirmer que la décision du Conseil était manifestement déraisonnable. Comme il est indiqué précédemment, depuis la décision rendue dans l’affaire *Association des employeurs maritimes*, le Conseil semble avoir adopté une définition plus étendue de ce en quoi consistent les

though not without difficulty, to follow the Board's reasoning.

So, while the decision was not patently unreasonable, certainty, consistency and predictability of the law are considerations that ought to guide the CIRB in its decision-making. Where general statements of principle are set out in its decisions, the Board should adhere to them in later cases. Labour and management should be able to rely upon the Board's statements of principle to know the rules of conduct applicable to their future activities. Considering the applicable review standard, the Board is normally the final decision-maker, so it bears an enhanced responsibility to provide guidance by the consistent application of principles. Should it choose to depart from them, an explanation and justification should be forthcoming.

Irving suggested that the Board's decision was based upon the mistaken view that a union must be given an absolute monopoly at a port to avoid the risk of labour disruption and that this was a patently unreasonable interpretation of subsection 34(1). A concern about peaceful labour relations in the shipping industry—especially with respect to long-shoring—was recognized as early as 1955 by the Supreme Court of Canada. The Board's concern herein with labour peace was not an irrelevant consideration. Had the Board raised possible labour disruption as the only consideration in a subsection 34(1) determination, it could be said to have fettered its discretion, but it did have regard to other considerations. The Board's pragmatic decision was not tantamount to granting the Union an absolute labour monopoly.

Another argument advanced by J.D. Irving was that the Board had failed to consider the 1999 amendment to the wording of subsection 34(1). But, while it was unclear whether the Board's view was that the amendment requires the employer or the employees to be actively engaged in the long-shoring industry, it would seem that this provision envisages that both are so engaged. Surely, if an employer is actively engaged in that business, the workers must also be so engaged.

Before this Court, though not before the CIRB, Irving submitted that the purpose of the amendment to the subsection was to implement the Sims Report recommendation that

activités du secteur du débardage. En l'espèce, le Conseil a fait un pas de plus. Le Conseil n'est pas lié par la règle du précédent, pour autant que soient concernées ses propres décisions antérieures. Il était possible, non sans quelque difficulté toutefois, de suivre le raisonnement du Conseil.

Ainsi, même si la décision du Conseil n'était pas manifestement déraisonnable, le Conseil devrait être guidé, dans ses décisions, par les impératifs de certitude, d'uniformité et de prévisibilité des règles. Lorsque le Conseil énonce des positions générales de principe dans ses décisions, il devrait s'y tenir dans les affaires ultérieures. Le syndicat et la direction devraient pouvoir s'en remettre aux positions de principe du Conseil pour connaître les règles de conduite applicables à leurs activités futures. Eu égard à la norme de contrôle applicable, le Conseil est presque toujours le décideur final, et il assume donc une obligation particulière d'orientation, et cela en veillant à l'application uniforme des principes pertinents. Lorsque le Conseil décide de s'écarter de tels principes, il doit prendre conscience du revirement, et il doit l'expliquer et le justifier.

La société Irving a fait valoir que la décision du Conseil reposait sur l'idée erronée selon laquelle il est nécessaire de conférer à un syndicat un monopole absolu à l'intérieur de la zone géographique d'un port pour écarter tout risque d'un conflit de travail. Selon la demanderesse, il s'agissait là d'une interprétation manifestement déraisonnable du paragraphe 34(1). La nécessité de relations industrielles pacifiques dans le secteur du transport maritime en général, et dans celui du débardage en particulier, avait été reconnue dès 1955 par la Cour suprême du Canada. L'intérêt du Conseil pour des relations industrielles pacifiques n'était pas une considération hors de propos. Si le Conseil avait fait des conflits de travail le seul facteur à considérer dans une décision selon le paragraphe 34(1), il aurait sans doute restreint son pouvoir discrétionnaire, mais il a tenu compte d'autres facteurs, selon lui opportuns. La décision pragmatique du Conseil n'équivalait pas à conférer au syndicat un monopole absolu.

Un autre argument avancé par J.D. Irving était que le Conseil n'avait pas tenu compte de la modification apportée en 1999 au texte du paragraphe 34(1). Mais, même si l'on ne peut affirmer que, selon le Conseil, la modification exigeait de l'employeur ou des employés qu'ils soient véritablement actifs dans le secteur du débardage, cette disposition semble requérir que l'employeur et les employés soient véritablement actifs dans ce secteur. À l'évidence, si un employeur est véritablement actif dans le débardage, ses employés doivent également l'être.

Devant la Cour, mais non devant le Conseil, la société Irving a fait valoir que l'objet de la modification du paragraphe 34(1) était de donner effet à la recommandation du rapport

section 34 be amended to make it clear that the reference to the long-shoring industry applies only to employers who resort to a labour pool rather than their own employees. The Court was unable to agree that the first Sims Report recommendation, that section 34 be amended to allow employers either to select workers from a pool or use their own employees, was directly connected to the 1999 amendment.

Per Pelletier J.A. (dissenting): The Union's CIRB application was based on a geographical certification order in force at the Port of Saint John made under *Canada Labour Code*, section 34.

Two types of order can be made by the Board under section 34: (1) a geographic certification order and (2) a representation order. The objective is to create a single bargaining relationship governing employment of bargaining unit members. These two orders are conceptually different even though they can be contained, as was here the case, in a single document.

The Board's formulation of the issue made no reference to whether the Irving workers belonged to the appropriate bargaining unit. It was significant that the Union does not claim bargaining rights on behalf of the Irving employees. Indeed, in argument before the Court, the Union disavowed any interest in bargaining collectively on behalf of the Irving workers. The Union's application to the CIRB was founded entirely upon the representation order.

The Board's power, under subsection 34(3), is to make a representation order with respect to the employers of the members of the appropriate bargaining unit but the CIRB made a representation order dealing with employers in the long-shoring industry. An order which purports to extend to all employers in the long-shoring industry at the Port of Saint John, without reference to whether or not they employ members of the appropriate bargaining unit exceeds the Board's authority under paragraph 34(3)(b).

Employees cannot fall within the appropriate bargaining unit if the Union is not prepared to bargain on their behalf. In view of the position taken herein by the Union, it must be taken as having conceded that they are not members of the appropriate bargaining unit.

By sweeping J.D. Irving, Limited into the employer group and binding it to the collective agreement, the Union is

Sims selon laquelle l'article 34 devrait être modifié pour qu'il soit bien clair que la mention du secteur du débardage s'applique uniquement aux employeurs qui recourent dans un port à une réserve de travailleurs plutôt qu'à leurs propres employés. La Cour n'a pu admettre que la première recommandation du rapport Sims, celle qui proposait que l'article 34 soit modifié pour permettre aux employeurs de choisir des employés dans une réserve de travailleurs ou d'utiliser leurs propres employés, fût directement rattachée à la modification de 1999.

Le juge Pelletier, J.C.A. (dissident): La demande adressée par le syndicat au Conseil reposait sur une ordonnance d'accréditation géographique en vigueur au port de Saint-Jean, qui avait été rendue en vertu de l'article 34 du *Code canadien du travail*.

Le Conseil peut rendre deux types d'ordonnances selon l'article 34: 1) une ordonnance d'accréditation géographique et 2) une ordonnance de représentation. L'objectif est d'établir une relation de négociation unique régissant l'emploi de membres de l'unité de négociation. Ces deux ordonnances diffèrent sur le plan conceptuel, même si elles peuvent figurer dans un document unique, comme c'était le cas ici.

La question telle que l'a formulée le Conseil ne précisait pas si les employés d'Irving étaient membres de l'unité habile à négocier. Il était significatif que le syndicat ne revendiquait pas de droits de négociation au nom des employés d'Irving. D'ailleurs, dans les arguments qu'il a exposés devant la Cour, le syndicat niait tout intérêt à négocier collectivement au nom des employés d'Irving. La demande présentée au Conseil par le syndicat reposait entièrement sur l'ordonnance de représentation.

Le pouvoir du Conseil, selon le paragraphe 34(3), est de rendre une ordonnance de représentation à l'égard des employeurs des membres de l'unité habile à négocier, mais le Conseil a rendu une ordonnance de représentation qui s'adressait aux employeurs du secteur du débardage. Une ordonnance qui prétend s'appliquer à tous les employeurs du secteur du débardage au port de Saint-Jean, qu'ils emploient ou non des membres de l'unité de négociation, dépasse le pouvoir conféré au Conseil par l'alinéa 34(3)b).

Des employés ne peuvent faire partie de l'unité de négociation si le syndicat n'est pas disposé à négocier collectivement en leur nom. Au vu de la position adoptée ici par le syndicat, le syndicat doit être réputé avoir reconnu que lesdits employés ne sont pas membres de l'unité de négociation.

En intégrant J.D. Irving, Limited dans le groupe des employeurs et en l'astreignant à observer la convention

protecting the work jurisdiction claimed by its members. It can hardly be said to act for the Irving employees who will be replaced by the Union's members. The Code does not permit the CIRB to make the representation order which it made. Had it made the representation order which the Code authorized it to make, it could not have found that the order extended to Irving, which did not employ members of the appropriate bargaining unit. The Board's error was one of statutory interpretation, a pure question of law which did not engage the Board's labour relations expertise. Deference to the decision maker was not called for with respect to an issue of statutory interpretation. Furthermore, a lower standard of deference was owed in that, as an interpretation of enabling legislation, the Board decision may have precedential value. The Board's policy choices have to be made within the framework established by Parliament. The Board's decision was to be reviewed according to a standard of correctness and was not protected by the privative clause. The Board order should be quashed.

collective, le syndicat protège le champ d'activité revendiqué par ses membres. Il n'agit manifestement pas au nom des employés d'Irving qui seront déplacés par les membres du syndicat. Le Code n'autorise pas le Conseil à rendre l'ordonnance de représentation qu'il a rendue. Si le Conseil avait rendu l'ordonnance de représentation que le Code l'autorisait à rendre, il n'aurait pu arriver à la conclusion que cette ordonnance s'appliquait à Irving, puisque Irving n'employait pas de membres de l'unité de négociation. L'erreur commise par le Conseil était une erreur d'interprétation législative, une pure question de droit qui ne faisait pas intervenir les connaissances spécialisées du Conseil en matière de relations de travail. Lorsque la question est une question d'interprétation législative, il n'y a pas lieu de déférer aux conclusions du décideur. Par ailleurs, puisqu'il s'agissait ici d'interpréter la loi organique du Conseil, la décision du Conseil sur cette question risquait de faire jurisprudence, dictant alors une retenue judiciaire moindre. Les choix stratégiques du Conseil doivent être faits dans le contexte du cadre prévu par le législateur. La décision du Conseil devait être examinée selon la norme de la décision correcte et elle n'était pas protégée par la clause privative. L'ordonnance du Conseil devrait être annulée.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 9 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 56; c. 44, s. 17; 1998, c. 26, s. 9), 18, 21, 34 (as am. by S.C. 1991, c. 39, s. 1; 1998, c. 26, s. 16).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Law Society of New Brunswick v. Ryan, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1.

CONSIDERED:

Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Halifax Longshoremen's Assn., Local 269 v. Offshore Logistics Inc.* (2000), 25 Admin. L.R. 224; 257 N.R. 338 (F.C.A.); *Maritime Employers' Association et al.* (1991), 84 di 161 (C.L.R.B.); *M&M Manufacturing Ltd.* (1997), 104 di 45 (C.L.R.B.); *Secunda Marine Services Ltd. (Re)* (1999), 61 C.L.R.B.R. (2d) 203 (C.I.R.B.); *Barrie Public Utilities v.*

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 9 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 56; ch. 44, art. 17; 1998, ch. 26, art. 9), 18, 21, 34 (mod. par L.C. 1991, ch. 39, art. 1; 1998, ch. 26, art. 16).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan, [2003] 1 R.C.S. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Association des débardeurs de Halifax, section locale 269 c. Offshore Logistics Inc.* (2000), 25 Admin. L.R. 224; 257 N.R. 338 (C.A.F.); *Association des employeurs maritimes et autres* [1991], 84 di 161 (C.C.R.T.); *M&M Manufacturing Ltd.* (1997), 104 di 45 (C.C.R.T.); *Secunda Marine Services Ltd. (Re)* (1999), 61 R.C.C.R.T. (2d) 203 (C.C.R.I.);

Canadian Cable Television Assn., [2003] 1 S.C.R. 476; (2003), 225 D.L.R. (4th) 206; 49 Admin. L.R. (3d) 161; 304 N.R. 1; *Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers*, [2002] 4 F.C. 3; (2002), 215 D.L.R. (4th) 118; 19 C.P.R. (4th) 289; 290 N.R. 131 (C.A.).

REFERRED TO:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514 v. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 432; (1996), 135 D.L.R. (4th) 385; 40 Admin. L.R. (2d) 1; 96 CLLC 210-037; 198 N.R. 99; *Brewer (Re)*, [2000] CIRB No. 54; [2000] C.I.R.B.D. No. 8 (QL).

AUTHORS CITED

Task Force to Review Part I of the Canada Labour Code. *Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I, Review*. Ottawa: The Review, 1995.

APPEAL from a decision of the Canada Industrial Relations Board (*Irving Shipbuilding Inc. (Re)*, [2002] CIRB No. 153; [2002] C.I.R.B.D. No. 7 (QL)) that certain operations fell within a geographic certification order. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

William B. Goss, Q.C. for applicant.
Robert D. Breen, Q.C. for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Stewart McKelvey Stirling Scales, Saint John, for appellant.
Pink Breen Larkin, Fredericton, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROTHSTEIN J.A.:

Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble, [2003] 1 R.C.S. 476; (2003), 225 D.L.R. (4th) 206; 49 Admin. L.R. (3d) 161; 304 N.R. 1; *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet*, [2002] 4 C.F. 3; (2002), 215 D.L.R. (4th) 118; 19 C.P.R. (4th) 289; 290 N.R. 131 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529; [1955] 3 D.L.R. 721; *Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514 c. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 R.C.S. 432; (1996), 135 D.L.R. (4th) 385; 40 Admin. L.R. (2d) 1; 96 CLLC 210-037; 198 N.R. 99; *Brewer (Re)*, [2000] CCRI n° 54; [2000] C.I.R.B.D. n° 8 (QL).

DOCTRINE

Groupe de travail chargé d'examiner la partie I du Code du travail du Canada. *Faire un équilibre: examen de la partie I du Code canadien du travail*. Ottawa: L'examen, 1995.

APPEL à l'encontre d'une décision du Conseil canadien des relations industrielles (*Irving Shipbuilding Inc. (Re)*, [2002] CCRI n° 153; [2002] D.C.C.R.I. n° 7 (QL)) selon laquelle certaines opérations relevaient d'une ordonnance d'accréditation géographique. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

William B. Goss, c.r., pour la demanderesse.
Robert D. Breen, c.r., pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Stewart McKelvey Stirling Scales, Saint-Jean, pour la demanderesse.
Pink Breen Larkin, Frédéricton, pour la défenderesse.

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

INTRODUCTION

[1] The issue in this appeal is whether the Canada Industrial Relations Board [[2002] CIRB No. 153; [2002] C.I.R.B.D. No. 7 (QL)] (Board) made a patently unreasonable decision in finding that by unloading wood chips at its Pier 20 wharf facility at the Port of Saint John, New Brunswick, the applicant's operations were within the scope of the geographic certification order pertaining to the Port of Saint John issued by the Board under subsection 34(1) [as am. by S.C. 1998, c. 26, s. 16] of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2 (Code). The result of the Board's decision is that the applicant is required to use members of the General Longshore Workers, Checkers, and Shipliners of the Port of Saint John, N.B., Local 273 of the International Longshoremen's Association (Union) to unload its wood chips at its Pier 20 wharf facility instead of its own employees.

FACTS

[2] The applicant is in the forest products business. Its principal products are softwood lumber and screened wood chips. The wood chips are used as raw material in the production of pulp and paper.

[3] The applicant owns a sawmill at Weymouth, Nova Scotia, that produces wood chips, a by-product of the production of softwood lumber. It transports screened wood chips to the Port of Saint John, New Brunswick, via an ocean-going barge which is its own property. The applicant utilizes the Pier 20 wharf facility at the Port of Saint John, which it acquired, as lessee, under a 10-year lease. It utilizes two cranes which it owns at Pier 20 to unload its wood chips from its barge. The wood chips are directly transferred by use of the cranes to trucks waiting at the Port. The work at Pier 20 was done originally by 3 crane operators and one supervisor, but subsequently by 2 employees. All the employees were those of the applicant.

[4] The trucking services retained by the applicant were provided by Sunbury Transport Ltd. The trucks

INTRODUCTION

[1] La question soulevée par le présent appel est de savoir si le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) a rendu une décision [[2002] CCRI n° 153; [2002] D.C.C.R.I. n° 7 (QL)] lorsqu'elle déchargeait des copeaux de bois à son quai n° 20, au port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), la demanderesse faisait des opérations qui entraient dans le champ de l'ordonnance d'accréditation géographique se rapportant au port de Saint-Jean, une ordonnance rendue par le Conseil en vertu du paragraphe 34(1) [mod. par L.C. 1998, ch. 26, art. 16] du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2 (le Code). La conséquence de la décision du Conseil, c'est que la demanderesse est tenue de recourir aux membres des General Longshore Workers, Checkers and Shipliners of the Port of Saint John, section locale 273 de l'Association internationale des débardeurs (le syndicat), pour le déchargement de ses copeaux de bois à son quai n° 20, au lieu de recourir à ses propres employés.

LES FAITS

[2] La demanderesse fait le commerce de produits forestiers. Ses produits principaux sont le bois d'œuvre et les copeaux criblés. Les copeaux servent de matière première dans la fabrication de la pâte et du papier.

[3] La demanderesse possède une scierie à Weymouth (Nouvelle-Écosse) qui produit des copeaux, un sous-produit du bois d'œuvre. Elle transporte les copeaux criblés au port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), à l'aide d'une barge océanique qui lui appartient en propre. La demanderesse utilise le quai n° 20, une installation portuaire du port de Saint-Jean, qu'elle a acquise à titre de locataire en vertu d'un bail de 10 ans. Elle utilise deux grues, dont elle est propriétaire, au quai n° 20, pour décharger ses copeaux de sa barge. Les copeaux sont directement transférés, à l'aide des grues, vers des camions qui attendent au port. À l'origine, le travail au quai n° 20 était effectué par trois grutiers et un superviseur, mais plus tard par deux employés. Tous les employés étaient des employés de la demanderesse.

[4] Les services de camionnage retenus par la demanderesse étaient fournis par Sunbury Transport Ltd.

transported the wood chips from Pier 20 to the kraft pulp mill of Irving Pulp & Paper Limited on Mill Street in West Saint John, New Brunswick.

[5] The wood chips remained continuously the property of the applicant until they were safely deposited on the “chip pile” at the Irving Pulp & Paper Limited site, at which time ownership of the chips passed to Irving Pulp & Paper Limited.

[6] On or about July 10, 2001, the Union filed an application with the Board pursuant to sections 18 and 34 [as am. by S.C. 1991, c. 39, s. 1; 1998, c. 26, s. 16] of the Code asking for a determination that the applicant is engaged in the long-shoring industry within the geographic certification boundaries of Local 273. If the applicant were to be found to be subject to subsection 34(1), the result would be that the applicant would become a member of the Port of Saint John Employers' Association Inc. (Employers' Association). As a member of the Employers' Association, the applicant would be bound by the terms of a collective agreement between Local 273 and the Employers' Association, that is, to utilize members of Local 273 to unload its barge rather than its own employees.

[7] The Board held a hearing on October 3 and 4, 2001, and issued its decision on January 21, 2002. The Board found that the applicant's operations of unloading wood chips at Pier 20 were within the scope of the Board's geographic certification order at the Port.

POSITION OF THE APPLICANT

[8] The applicant says the Board's decision is patently unreasonable. It says that subsection 34(1) of the Code requires that the employer be actively engaged in the long-shoring industry. When a company transports its own goods in its own vessel to its own port facility using its own employees and equipment to unload goods into trucks it has retained for further delivery to its customer inland, the company is not actively engaged in the long-shoring industry.

Les camions transportaient les copeaux du quai n° 20 à l'usine de pâte au sulfate de Irving Pulp & Paper Limited, sur la rue Mill, à Saint-Jean ouest (Nouveau-Brunswick).

[5] Les copeaux demeuraient en permanence la propriété de la demanderesse jusqu'à ce qu'ils soient déposés sans danger sur le «tas de copeaux», à l'emplacement de Irving Pulp & Paper Limited, et à ce moment-là Irving Pulp & Paper Limited devenait propriétaire des copeaux.

[6] Le 10 juillet 2001 ou vers cette date, le syndicat demandait au Conseil, en application des articles 18 et 34 [mod. par L.C. 1991, ch. 39, art. 1; 1998, ch. 26, art. 16] du Code, de déclarer que la demanderesse est active dans le secteur du débardage à l'intérieur des limites de l'accréditation géographique de la section locale 273. Si la demanderesse était considérée comme assujettie au paragraphe 34(1), il en résulterait qu'elle deviendrait membre de l'Association des employeurs du port de Saint-Jean Inc. (l'Association des employeurs). En tant que membre de l'Association des employeurs, la demanderesse serait liée par les termes d'une convention collective conclue entre la section locale 273 et l'Association des employeurs, et il lui faudrait recourir aux membres de la section locale 273 pour décharger sa barge, au lieu de recourir à ses propres employés.

[7] Le Conseil a tenu une audience les 3 et 4 octobre 2001 et a rendu sa décision le 21 janvier 2002. Il a jugé que les opérations de la demanderesse dans le déchargement de copeaux au quai n° 20 entraient dans le champ de l'ordonnance d'accréditation géographique rendue par le Conseil à l'égard du port de Saint-Jean.

POSITION DE LA DEMANDERESSE

[8] La demanderesse dit que la décision du Conseil est manifestement déraisonnable. Selon elle, le paragraphe 34(1) du Code requiert que l'employeur soit véritablement actif dans le secteur du débardage. Lorsqu'une société transporte ses propres marchandises dans son propre navire vers sa propre installation portuaire en utilisant ses propres employés et son propre équipement pour décharger les marchandises dans des camions qu'elle a réservés pour livraison subséquente à

[9] The applicant says that the Board and its predecessor, Canada Labour Relations Board (Board), and the courts have consistently adhered to this view. In departing from this consistent line of decisions, the Board made a patently unreasonable decision. The applicant also says that it was patently unreasonable for the Board to determine that it was actively engaged in the long-shoring industry on the basis that to find otherwise would create a potential threat to labour relations at the Port.

ANALYSIS

Standard of Review

[10] The parties are agreed that the standard of review is patent unreasonability. Nonetheless, the Court must itself determine the standard of review based on application of the pragmatic and functional analysis. See *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 21, citing *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982. As this subject has been canvassed before in respect of the application of subsection 34(1) in *Halifax Longshoremen's Assn., Local 269 v. Offshore Logistics Inc.* (2000), 25 Admin. L.R. 224 (F.C.A.), it is not necessary to conduct an extensive analysis in this case.

[11] The Code contains a broad privative clause in section 22 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 56; c. 44, s. 17; 1998, c. 26, s. 9]. The question of the circumstances in which subsection 34(1) applies is one within the Board's expertise. The purpose of the Act, and subsection 34(1) in particular, deal with the regulation of what Cory J. referred to in *International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514 v. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 S.C.R. 432, at pages 445-446 as "the difficult and often volatile field of labour relations". The determination of whether the applicant is subject to subsection 34(1) is largely based on application of the Board's prior jurisprudence and the facts and circumstances of the case. I think all factors

son client sur terre, l'entreprise n'est pas véritablement active dans le secteur du débardage.

[9] La demanderesse dit que le Conseil et son prédécesseur, le Conseil canadien des relations de travail (le Conseil), ainsi que les tribunaux, ont toujours adhéré à ce point de vue. En s'écartant de cette jurisprudence constante, le Conseil a rendu une décision manifestement déraisonnable. La demanderesse dit aussi qu'il était manifestement déraisonnable pour le Conseil de dire qu'elle était véritablement active dans le secteur du débardage en affirmant qu'autrement les relations de travail au port de Saint-Jean seraient menacées.

ANALYSE

Norme de contrôle

[10] Les parties s'accordent pour dire que la norme de contrôle est la norme de la décision manifestement déraisonnable. Néanmoins, la Cour doit elle-même déterminer la norme de contrôle en procédant à l'analyse pragmatique et fonctionnelle. Voir l'arrêt *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 21, citant l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982. Cette question ayant été examinée à fond auparavant à propos de l'application du paragraphe 34(1), dans l'arrêt *Association des débardeurs de Halifax, section locale 269 c. Offshore Logistics Inc.* (2000), 25 Admin. L.R. 224 (C.A.F.), il n'est pas nécessaire d'en faire ici une analyse approfondie.

[11] Le Code renferme, en son article 22 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 56; ch. 44, art. 17; 1998, ch. 26, art. 9], une clause privative étendue. La question des circonstances dans lesquelles le paragraphe 34(1) s'applique est une question qui relève du champ de spécialisation du Conseil. L'objet de la Loi, et du paragraphe 34(1) en particulier, concerne la réglementation de ce que le juge Cory avait appelé, dans l'arrêt *Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514 c. Prince Rupert Grain Ltd.*, [1996] 2 R.C.S. 432, aux pages 445 et 446, «de domaine difficile et souvent explosif des relations du travail». La question de savoir si la demanderesse est assujettie au paragraphe 34(1) est

point to the standard of review being patent unreasonability.

Section 18 and Subsection 34(1)

[12] Section 18 and subsection 34(1) of the *Canada Labour Code* provide:

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

...

34. (1) Where employees are employed in

(a) the long-shoring industry, or

(b) such other industry in such geographic area as may be designated by regulation of the Governor in Council on the recommendation of the Board,

the Board may determine that the employees of two or more employers actively engaged in the industry in the geographic area constitute a unit appropriate for collective bargaining and may, subject to this Part, certify a trade union as the bargaining agent for the unit.

[13] By order dated July 20, 2000, the Board had certified the Union as the bargaining agent for the employees in the long-shoring industry at the Port of Saint John. The order also continued the appointment of the Port of Saint John Employers' Association Inc., as the employer representative for all employers in the long-shoring industry at the Port. The Union's application on July 10, 2001, to include the applicant as an employer, requiring it to utilize members of the Union to unload its barge at the Port, was made by way of an application under section 18 to amend the July 20, 2000, order.

The Board's Jurisprudence

[14] Subsection 34(1) applies where there are "employees of two or more employers actively engaged in the [long-shoring] industry". The term long-shoring is

largement fondée sur l'application de la jurisprudence du Conseil, ainsi que sur les circonstances de l'affaire considérée. Je crois que tous les facteurs désignent, comme norme de contrôle, la norme de la décision manifestement déraisonnable.

Article 18 et paragraphe 34(1)

[12] L'article 18 et le paragraphe 34(1) du *Code canadien du travail* sont ainsi rédigés:

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

[...]

34. (1) Le Conseil peut décider que les employés de plusieurs employeurs véritablement actifs dans le secteur en cause, dans la région en question, constituent une unité habile à négocier collectivement et, sous réserve des autres dispositions de la présente partie, accréditer un syndicat à titre d'agent négociateur de l'unité, dans le cas des employés qui travaillent:

a) dans le secteur du débardage;

b) dans les secteurs d'activité et régions désignés par règlement du gouverneur en conseil sur sa recommandation.

[13] Par ordonnance datée du 20 juillet 2000, le Conseil avait accrédité le Syndicat à titre d'agent négociateur des employés du secteur du débardage au port de Saint-Jean. L'ordonnance maintenait aussi la désignation de l'Association des employeurs du port de Saint-Jean Inc. comme représentant patronal de tous les employeurs du secteur du débardage au port de Saint-Jean. La demande du Syndicat en date du 10 juillet 2001, visant à inclure la demanderesse en tant qu'employeur, l'obligeant ainsi à recourir aux membres du Syndicat pour décharger sa barge dans le port, avait pris la forme d'une demande selon l'article 18 pour que soit modifiée l'ordonnance du 20 juillet 2000.

La jurisprudence du Conseil

[14] Le paragraphe 34(1) est applicable lorsqu'il s'agit d'«employés de plusieurs employeurs véritablement actifs dans le secteur [du débardage]». Le mot

not defined in the Code, nor has the jurisprudence provided a precise definition. Generally, however, longshoring is described as the loading or unloading of a vessel and ancillary activities (See *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] S.C.R. 529 (*Eastern Canada Stevedoring*)).

[15] However, the jurisprudence to which the parties referred in argument has not, until this decision, held that businesses loading or unloading their own goods from their own vessels using their own employees at their own facility, are considered to be in the long-shoring industry. It would seem that, while their employees may be unloading or loading vessels, i.e. doing longshoring-type work, the circumstances of their employer has not engaged subsection 34(1). Rather, the business of employers considered to be in the long-shoring industry has generally been related to the commercial marine transportation of goods or general commercial shipping, i.e. performing services such as loading or unloading vessels for others for remuneration. The clearest explication of this approach is found in *Maritime Employers' Association et al.* (1991), 84 di 161 (C.L.R.B.), at page 168:

It must be understood that, in using the term "longshoring industry", in the port of Hamilton, the Board intends not to draw into the certification order employers who are not in the business of long-shoring, but do send out or receive products on their own account via vessels which are loaded or unloaded by their own employees. The intention is to apply the certification order in the port of Hamilton to those who are in the business of contracting to load or unload ships for others for remuneration. At this time, it will in practice apply only to the MEA members, the HHC and Seaway Terminals. Thus, for example, Stelco, which, as far as we know, is in the steel-making business, does not itself become part of the longshoring industry when its employees unload ore or coal from vessels or alternatively load steel onto ships on its own account. Stelco and the many other similarly situated enterprises that use the port will not be affected by the Board's decision. [Emphasis added.]

«débardage» n'est pas défini dans le Code, et la jurisprudence n'en a pas non plus donné une définition précise. En général, cependant, le débardage s'entend du chargement ou du déchargement d'un navire, ainsi que des activités accessoires (voir l'arrêt *Reference re Industrial Relations and Disputes Act*, [1955] R.C.S. 529 (l'arrêt *Eastern Canada Stevedoring*)).

[15] Cependant, jusqu'à la décision ici contestée, la jurisprudence à laquelle les parties se sont référées dans leurs arguments ne disait pas que les entreprises chargeant ou déchargeant leurs propres marchandises, sur leurs propres navires ou depuis leurs propres navires, en utilisant leurs propres employés, dans leurs propres locaux, étaient considérées comme partie du secteur du débardage. Il semblerait que, même si leurs employés déchargent ou chargent des navires, c'est-à-dire exercent des activités de débardage, la situation de leur employeur ne déclenche pas l'application du paragraphe 34(1). Les activités des employeurs considérés comme partie du secteur du débardage sont plutôt rattachées en général au transport maritime commercial de marchandises ou à la navigation commerciale générale, c'est-à-dire à l'exécution de services tels que le chargement ou le déchargement de navires pour autrui contre rémunération. L'explication la plus claire de cette approche se trouve dans l'affaire *Association des employeurs maritimes et autres* (1991), 84 di 161 (C.C.R.T.), à la page 168:

Il faut bien comprendre que, en parlant du «secteur du débardage» dans le port de Hamilton, le Conseil n'a nullement l'intention d'englober dans son ordonnance d'accréditation des employeurs qui ne s'occupent pas de débardage, mais qui expédient ou reçoivent des produits pour leur propre compte dans des navires qui sont chargés ou déchargés par leurs propres employés. Le Conseil veut simplement que l'ordonnance d'accréditation s'applique dans le port de Hamilton aux entreprises qui passent des contrats de chargement ou de déchargement de navires pour d'autres, moyennant rémunération. Pour le moment, il ne s'agit dans la pratique que des entrepreneurs membres de l'AEM, de la commission et de Seaway Terminals. C'est ainsi, par exemple, que Stelco, qui, autant que nous sachions, œuvre dans le secteur de la sidérurgie, ne deviendra pas une entreprise de débardage du seul fait que ses employés déchargent des navires transportant du minerai ou du charbon ou qu'ils les chargent d'acier pour son propre compte. Stelco et les nombreuses entreprises analogues qui se servent du port ne seront pas

[16] In two more recent cases, the Board went to some length to explain why, although the employers in question were primarily in other lines of business, their employees were nonetheless found to be in the long-shoring industry. In both cases, the Board appears to have taken a more inclusive approach to what constitutes engaging in the long-shoring industry. The Board seems to have expanded engaging in the long-shoring industry to include:

(a) the loading or unloading of commercial vessels without a charge to others; and

(b) the loading or unloading of commercial vessels pursuant to a contract with a specific consortium of customers, even though long-shoring services were not being offered to the public.

[17] In *M&M Manufacturing Ltd.* (1997), 104 di 45 (C.L.R.B.), at pages 50-51, the Board stated:

The ongoing business of M&M Manufacturing as well as M&M Fabricators is just that: manufacturing and fabricating. Employees who perform this type of work normally come under the constitutional jurisdiction of the province where the activity takes place.

However, in the case of the unloading and loading of the Sanderling, we are dealing with the marine transportation of goods in the true commercial sense. The vessel, owned by a company independent of M&M, carried a variety of commercial goods, and had contracts to do so. The ballast tank that was carried by the vessel was not owned by M&M. The unloading of goods from the ship at other dock sites in the Halifax harbour was performed by members of the ILA 269.

M&M, in loading and unloading the tank in question, has for the purposes of section 34 of the Code extended itself into the long-shoring industry. See *Halifax Grain Elevator Limited supra*. In the geographical area of the port of Halifax, any loading or unloading of goods from commercial vessels, even if the said goods are owned by or for use in the operation of the consignee, is longshoring and must be done pursuant to the terms of the Board's geographical certification order. [Emphasis added.]

touchées par la décision du Conseil. [Non souligné dans le texte.]

[16] Dans deux affaires plus récentes, le Conseil a pris sur lui d'expliquer pourquoi, même si les employeurs en question s'adonnaient surtout à d'autres types d'activités, leurs employés étaient néanmoins considérés comme des travailleurs du secteur du débardage. Dans les deux cas, le Conseil paraît avoir adopté une définition plus générale de ce que sont les activités du secteur du débardage. Le Conseil semble avoir élargi les activités du secteur du débardage à ce qui suit:

a) le chargement ou le déchargement de navires de commerce, sans contrepartie; et

b) le chargement ou le déchargement de navires de commerce conformément à un contrat passé avec un consortium de clients, même si des services de débardage n'étaient pas offerts au public.

[17] Dans l'affaire *M&M Manufacturing Ltd.* (1997), 104 di 45 (C.C.R.T.), aux pages 50 et 51, le Conseil écrivait:

L'activité principale de M&M Manufacturing ainsi que de M&M Fabricators est précisément la fabrication. Les employés qui exécutent ce type de travail relèvent normalement de la compétence de la province où se déroule l'activité.

Toutefois, dans le cas du déchargement et du chargement du Sanderling, nous avons affaire au transport maritime de marchandises au véritable sens commercial de l'expression. Le navire, qui appartenait à une compagnie indépendante de M&M, a transporté des marchandises commerciales et avait conclu un contrat pour le faire. La citerne à bord du navire n'appartenait pas à M&M. Le déchargement de marchandises à d'autres quais dans le port de Halifax a été effectué par des membres de la section locale 269 de l'AID.

En chargeant et en déchargeant la citerne en question, M&M a, pour l'application de l'article 34 du Code, effectué du travail de débardage. Voir *Halifax Grain Elevator Limited*, précité. Dans la région du port de Halifax, tout chargement ou déchargement de marchandises faisant intervenir des navires commerciaux, même si lesdites marchandises appartiennent au destinataire ou sont utilisées par celui-ci dans ses activités, constitue du débardage et doit être effectué conformément aux dispositions de l'ordonnance d'accréditation du Conseil dans cette région. [Non souligné dans le texte.]

[18] In *Secunda Marine Services Ltd. (Re)* (1999), 61 C.L.R.B.R. (2d) 203 (C.I.R.B.) the Board addressed the argument that the employer, Offshore Logistics Inc., was not engaged in general commercial shipping. Offshore Logistics Inc. provided services to a consortium of five customers and it did not provide general commercial long-shoring services to the public at that time. The Board, however, found that it could provide such services to the public in the future. It was noted that the long-shoring service provided to the consortium were repeated and continuous. At paragraph 71 the Board stated:

The argument that Offshore is not engaged in general commercial shipping also should be considered. While Offshore is not now in the business of supplying longshoring services to a general commercial shipping market, it does in fact supply not Mobil alone, but all of the five SOEP partners. Although Offshore does not supply longshoring services to the general commercial market, it could do so. It equally does not supply these services to a single corporate customer, but to a consortium of five. In respect of this argument, it should be recalled as well that a single act of longshoring, which loaded a general commercial vessel, was said to be caught by the certification in the M&M case. Here, although a more restricted commercial market is served, the longshoring is repeated and continuous. Offshore is “actively engaged” in longshoring. [Emphasis added.]

[19] On judicial review in *Offshore Logistics, supra*, the Federal Court of Appeal, upholding the Board’s decision in *Secunda Marine, supra*, observed at paragraph 24, that the Board had determined that general commercial shipping was not an essential ingredient for a finding that employees are engaged in long-shoring activities. That observation was made having regard to the specific circumstances of that case, i.e. that Offshore Logistics Inc. was not holding itself out to the public to perform long-shoring services but that it could do so in the future. The Court was not affirming a general statement of law that some relationship to general commercial shipping was no longer a relevant consideration or that an employer whose own goods are being unloaded from its own vessel at its own port facility using its own equipment and employees, would be found to be subject to a geographic certification order

[18] Dans l’affaire *Secunda Marine Services Ltd. (Re)* (1999), 61 R.C.C.R.T. (2d) 203 (C.C.R.I.), le Conseil examinait l’argument selon lequel l’employeur, Offshore Logistics Inc., n’exerçait pas des activités de navigation commerciale générale. Offshore Logistics Inc. offrait des services à un groupe de cinq clients et n’offrait pas à ce moment-là au public des services généraux de débardage commercial. Le Conseil a cependant estimé que l’entreprise pourrait offrir de tels services au public dans l’avenir. Il avait relevé que les services de débardage fournis au groupe de clients étaient répétitifs et continus. Au paragraphe 71, le Conseil s’est exprimé ainsi:

Il faudrait également se pencher sur l’argument selon lequel Offshore ne participe pas à des activités d’expédition commerciale générale. Bien que Offshore n’offre pas présentement de services de débardage dans un marché d’expédition commerciale générale, en fait, cette entreprise dessert non pas seulement Mobil, mais également les cinq partenaires du SOEP. Offshore ne fournit pas de services de débardage au marché commercial général, mais elle pourrait le faire. Elle ne fournit pas non plus ces services à un client unique du secteur privé, mais plutôt à un consortium de cinq entreprises. En ce qui concerne cet argument, il faut également se rappeler qu’un seul acte de débardage unique—soit le chargement d’un navire commercial général—a été jugé comme élément de l’accréditation dans M&M. En l’espèce, bien qu’un marché commercial plus restreint soit desservi, le débardage est répétitif et continu. Offshore est véritablement active dans le secteur du débardage. [Non souligné dans le texte.]

[19] Saisie d’une demande de contrôle judiciaire de la décision *Offshore Logistics*, précitée, la Cour d’appel fédérale, confirmant la décision rendue par le Conseil dans l’affaire *Secunda Marine*, précitée, a fait observer, au paragraphe 24 de son jugement, que le Conseil avait jugé que l’activité générale de navigation commerciale n’était pas une condition indispensable avant que l’on puisse dire que des employés exercent des activités de débardage. Cette observation était faite eu égard aux circonstances particulières de cette affaire, c’est-à-dire que Offshore Logistics Inc. ne se présentait pas au public comme une société offrant des services de débardage, mais qu’elle pourrait le faire dans l’avenir. La Cour ne confirmait pas une position générale de principe selon laquelle un lien avec une activité générale de navigation commerciale n’était plus un facteur pertinent, ou selon laquelle un employeur dont les propres marchandises

under subsection 34(1).

[20] It would then appear that the Board's decision in this case is the first in which it has found that an employer, whose business is unrelated to general commercial shipping, and who unloads its own product from its own vessel at its own port facility using its own employees and equipment, is subject to a geographic certification order under subsection 34(1).

The Analytical Approach to be Followed in a Review for Patent Unreasonableness

[21] In *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, the Supreme Court of Canada provided some elaboration on the approach to be followed by courts when the standard of review is reasonableness *simpliciter* (see paragraphs 46 to 52). I think the approach to the reasonableness *simpliciter* standard explained by the Supreme Court in *Ryan* is, with even more stringency, applicable when the standard of review is patent unreasonableness.

[22] Judicial review on a standard of reasonableness requires deferential self-discipline. At paragraph 46 of *Ryan*, Iacobucci J. stated:

Judicial review of administrative action on a standard of reasonableness involves deferential self-discipline. A court will often be forced to accept that a decision is reasonable even if it is unlikely that the court would have reasoned or decided as the tribunal did

[23] In a reasonableness *simpliciter* review, the question is whether a decision is broadly supported by the reasoning of the tribunal. The Court is not entitled to substitute its own reasoning on the matter. At paragraph 47 of *Ryan*, Iacobucci J. stated:

sont déchargées de son propre navire à sa propre installation portuaire et à l'aide de ses propres équipements et employés serait considéré comme assujéti à une ordonnance d'accréditation géographique rendue en vertu du paragraphe 34(1).

[20] Il semblerait donc que la décision rendue par le Conseil dans la présente affaire soit la première décision où il ait jugé qu'un employeur dont les activités ne sont pas des activités générales de navigation commerciale et qui décharge ses propres marchandises de son propre navire à sa propre installation portuaire et en utilisant ses propres employés et équipements est assujéti à une ordonnance d'accréditation géographique rendue en vertu du paragraphe 34(1).

L'approche analytique à suivre dans un contrôle selon la norme de la décision manifestement déraisonnable

[21] Dans l'arrêt *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, la Cour suprême du Canada expliquait l'approche que devait suivre les tribunaux lorsque la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable *simpliciter* (voir les paragraphes 46 à 52). Je crois que l'approche à suivre à l'égard de la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, telle que cette approche est expliquée par la Cour suprême dans l'arrêt *Ryan*, est applicable, et l'est même encore davantage, lorsque la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable.

[22] Un contrôle judiciaire exercé selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter* impose un devoir de retenue. Au paragraphe 46 de l'arrêt *Ryan*, le juge Iacobucci écrivait:

Le niveau de déférence requis dans le contrôle judiciaire d'une mesure administrative selon la norme de la décision raisonnable fait appel à l'autodiscipline. Une cour sera souvent obligée d'accepter qu'une décision est raisonnable même s'il est peu probable qu'elle aurait fait le même raisonnement ou tiré la même conclusion que le tribunal [. . .]

[23] Dans un contrôle selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, la question est de savoir si la décision contestée est globalement autorisée par le raisonnement du tribunal. La Cour ne peut y substituer son propre raisonnement. Au paragraphe 47 de l'arrêt *Ryan*, le juge Iacobucci écrivait:

Deference is built into the question since it requires that the reviewing court assess whether a decision is basically supported by the reasoning of the tribunal or decision-maker rather than inviting the court to engage *de novo* in its own reasoning on the matter. Of course the answer to the question must bear careful relation to the context of the decision but the question itself remains constant.

[24] The party seeking the review must positively show that the decision was unreasonable: see *Ryan*, at paragraph 48.

[25] A reviewing court is required to stay close to the reasons given by the tribunal in a reasonableness *simpliciter* review and to determine whether the reasons adequately support the decision. At paragraph 49 of *Ryan*, Iacobucci J. stated:

This signals that the reasonableness standard requires a reviewing court to stay close to the reasons given by the tribunal and “look to see” whether any of those reasons adequately support the decision.

[26] A reasonableness *simpliciter* review requires that a reviewing court recognize that the specialized tribunal has primary responsibility of deciding the issue according to its own process and for its own reasons: see *Ryan*, at paragraph 50.

[27] Finally, Iacobucci J., in *Ryan* at paragraph 51, observes that in a reasonableness *simpliciter* review, there is no single right answer:

. . . when a decision must be taken according to a set of objectives that exist in tension with each other, there may be no particular trade-off that is superior to all others.

[28] In a review for patent unreasonableness, the principles warranting deference, enunciated in *Ryan*, are applicable to even a greater extent. As Iacobucci J. notes, at paragraph 52, the only difference between a patent unreasonableness and a reasonableness review is in the obviousness of the defect:

La déférence requise découle de la question puisqu'elle impose à la cour de révision de déterminer si la décision est généralement étayée par le raisonnement du tribunal ou de l'instance décisionnelle, plutôt que de l'inviter à refaire sa propre analyse. Évidemment, la réponse à la question doit être soigneusement adaptée au contexte de la décision, mais la question elle-même demeure inchangée dans les divers contextes.

[24] La partie qui demande le contrôle doit formellement prouver que la décision était déraisonnable: voir l'arrêt *Ryan*, au paragraphe 48.

[25] Une juridiction de contrôle doit, dans un contrôle exercé selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, serrer de près les motifs exposés par le tribunal et dire si les motifs autorisent suffisamment la décision. Au paragraphe 49 de l'arrêt *Ryan*, le juge Iacobucci s'exprimait ainsi:

Cela indique que la norme de la décision raisonnable exige que la cour siégeant en contrôle judiciaire reste près des motifs donnés par le tribunal et «se demande» si l'un ou l'autre de ces motifs étaye convenablement la décision.

[26] Un contrôle exercé selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter* oblige la juridiction de contrôle à reconnaître qu'il appartient au premier chef au tribunal spécialisé de décider le point en fonction de sa propre procédure et pour ses propres motifs: voir l'arrêt *Ryan*, au paragraphe 50.

[27] Finalement, dans l'arrêt *Ryan*, au paragraphe 51, le juge Iacobucci faisait observer que, dans un contrôle exercé selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, il n'y a pas une bonne réponse unique:

[. . .] lorsqu'une décision doit être prise en fonction d'un ensemble d'objectifs divergents, il se peut qu'aucun compromis ne soit supérieur à tous les autres.

[28] Dans un contrôle exercé selon la norme de la décision manifestement déraisonnable, les principes dictant la retenue judiciaire, qui sont énoncés dans l'arrêt *Ryan*, sont à plus forte raison applicables. Comme le fait observer le juge Iacobucci au paragraphe 52, la seule différence entre un contrôle selon la norme de la décision manifestement déraisonnable et un contrôle selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter* se trouve dans le caractère évident du défaut:

. . . a patent unreasonable defect, once identified can be explained simply and easily, leaving no real possibility of doubting that the decision is defective.

Reviewing the Board's Decision

Board's Departure from Prior Jurisprudence

[29] I have considered the reasons of the Board. The Board expressly referred to *Secunda Marine, supra*, which articulates factors that the Board should assess when determining whether subsection 34(1) is applicable. In *Secunda Marine*, the Board wrote, at paragraph 73:

The Code requires that the Board assess the frequency of the work, its regularity, its severability, whether it is longshoring or ancillary work and the potential threat to labour relations in choosing between alternative characterizations of work. A key question will be whether the employees in question are actively engaged in longshoring. They are here. Parliament intended that certification in the longshoring industry should be more inclusive and not less so in order to prevent the disruption of port operations.

[30] Commencing at paragraph 35 of its reasons, the Board in this case expressly adopted the *Secunda Marine* factors and applied them to the facts. The Board found the unloading performed by the applicant to be regular and frequent. It was the only work conducted at the applicant's facility. The employees involved in the unloading were employed on a full-time basis. The nature of the work—the unloading of the barge—was the essence of long-shoring work. The unloading was directed at completing the marine transport of the wood chips to the applicant's customer.

[31] It has not been suggested that the factual findings of the Board are inaccurate. They address the factors set out in *Secunda Marine, supra*, and I cannot say these factual findings do not support the Board's decision as a whole.

[. . .] dès qu'un défaut manifestement déraisonnable a été relevé, il peut être expliqué simplement et facilement, de façon à écarter toute possibilité réelle de douter que la décision est viciée.

Examen de la décision du Conseil

Entorse faite par le Conseil à sa jurisprudence

[29] J'ai examiné les motifs du Conseil. Le Conseil s'est référé expressément à l'affaire *Secunda Marine*, précitée, qui explique les facteurs que le Conseil doit évaluer lorsqu'il se demande si le paragraphe 34(1) est applicable. Dans l'affaire *Secunda Marine*, le Conseil écrivait, au paragraphe 73:

Le Code exige que le Conseil évalue la fréquence des travaux, sa régularité, son caractère dissociable, la question de savoir s'il s'agit de travaux de débardage ou de travaux accessoires, et la menace que pourrait représenter le choix entre différentes caractérisations du travail pour les relations de travail. Il sera très important de déterminer si les employés en question sont véritablement actifs dans le secteur du débardage. Ils le sont ici. L'intention du législateur était de faire en sorte que l'accréditation accordée dans le secteur du débardage soit plus universelle, et non moins universelle, pour empêcher les perturbations dans les activités portuaires.

[30] À partir du paragraphe 35 de ses motifs, le Conseil a dans cette affaire expressément adopté les facteurs de la décision *Secunda Marine*, et les a appliqués aux faits. Le Conseil a trouvé que les activités de déchargement exécutées par la demanderesse étaient régulières et fréquentes. C'était le seul travail effectué dans l'installation de la demanderesse. Les employés concernés par les activités de déchargement étaient des travailleurs à temps plein. La nature des tâches—le déchargement de la barge—était l'essence même du travail de débardage. Le déchargement constituait le point final du transport maritime des copeaux vers le client de la demanderesse.

[31] On n'a pas donné à entendre que les conclusions factuelles de la Commission étaient inexactes. Elles portent sur les facteurs exposés dans l'affaire *Secunda Marine*, précitée, et il m'est impossible de dire que ces conclusions factuelles n'autorisent pas globalement la décision du Conseil.

[32] However, the Board's reasoning does not explicitly deal with the applicant's argument which, in essence, is that its business was not related to general commercial shipping and that there was no finding of a potential supply of services to the general commercial shipping market as in *Secunda Marine*. The Board [at paragraph 41] does state that it "cannot accept that when a company owns its own ship for the transportation of its own product, the unloading of that product in a port, from that ship, is automatically exempt from any geographic certification order in place". However, it does not provide very clear support for this important statement of principle and it does not specifically address its departure from its prior jurisprudence in cases such as *Maritime Employers' Association, supra*.

[33] Does this make the decision patently unreasonable? I am unable to find that it does. Since *Maritime Employers' Association, supra*, the Board appears to have adopted a more inclusive approach to what constitutes engaging in the long-shoring industry, as illustrated by more recent cases such as *M&M Manufacturing, supra*, and *Secunda Marine, supra*. In this case the Board has gone a step further, again expanding its approach to the long-shoring industry by finding that the applicant's operations were subject to the geographical certification order, even though the applicant's business did not relate to general commercial shipping and, specifically, did not involve unloading for others for remuneration or unloading from commercial vessels.

[34] The Board is not bound by the rule of *stare decisis* insofar as its own prior decisions are concerned. The Board provided reasons which included relevant factual determinations related to factors articulated in *Secunda Marine*. Although not without some difficulty, it is possible to follow the Board's reasoning and, therefore, it cannot be said that the Board's decision is

[32] Cependant, le raisonnement du Conseil ne dispose pas expressément de l'argument de la demanderesse selon lequel, essentiellement, ses activités n'étaient pas rattachées aux activités générales de navigation commerciale et selon lequel il n'avait été constaté aucune fourniture éventuelle de services de navigation commerciale au grand public, comme c'était le cas dans l'affaire *Secunda Marine*. Le Conseil [au paragraphe 41] dit bien qu'«il ne peut pas accepter que, lorsqu'une compagnie est propriétaire d'un navire qu'elle utilise pour transporter son propre produit, le déchargement du produit de ce navire dans un port est automatiquement exempté de l'application de toute ordonnance d'accréditation par région géographique en vigueur». Cependant, il n'offre pas d'éléments très précis à l'appui de cette importante position de principe, et il ne justifie pas très bien l'entorse qu'il fait à ses décisions antérieures, par exemple la décision rendue dans l'affaire *Association des employeurs maritimes, précitée*.

[33] La décision du Conseil est-elle pour autant manifestement déraisonnable? Il m'est impossible d'arriver à cette conclusion. Depuis la décision rendue dans l'affaire *Association des employeurs maritimes, précitée*, le Conseil semble avoir adopté une définition plus étendue de ce en quoi consistent les activités du secteur du débarbage, ainsi que l'attestent des affaires plus récentes telles que *M&M Manufacturing, précitée*, et *Secunda Marine, précitée*. En l'espèce, le Conseil a fait un pas de plus et a de nouveau élargi sa définition du secteur du débarbage en affirmant que les opérations de la demanderesse étaient assujetties à l'ordonnance d'accréditation géographique, quand bien même les activités de la demanderesse seraient sans rapport avec les activités générales de navigation commerciale, et quand bien même elles n'embrasseraient pas le déchargement de marchandises contre rémunération, ni le déchargement de marchandises de navires de commerce.

[34] Le Conseil n'est pas lié par la règle du précédent, pour autant que soient concernées ses propres décisions antérieures. Le Conseil a exposé des motifs qui faisaient état de conclusions factuelles liées aux facteurs qu'il avait énumérés dans l'affaire *Secunda Marine*. Bien que la tâche ne soit pas sans quelques difficultés, il est possible de suivre le raisonnement du Conseil, et l'on ne

patently unreasonable.

[35] Even though I find the Board's decision not patently unreasonable, I think the Board's departure from statements of principle in its prior jurisprudence requires specific comment. In this case, the Board has gone further than in any other prior decision by including the unloading in the circumstances here within the geographic certification order under subsection 34(1). It has moved a considerable distance from its principle most clearly stated in *Maritime Employers' Association, supra*, that a geographic certification order is to apply where the employer's business is to undertake to load or unload vessels for others for remuneration.

[36] I accept that the Board must be sensitive to many contextual considerations in determining whether the operation of an employer falls within a geographic certification order.

[37] That being said, certainty, consistency and predictability of the law are considerations that should guide the Board in its decision-making. Where general statements of principle are set forth in its decisions, the Board should adhere to these principles in subsequent cases. Labour and management should be able to rely on statements of principle by the Board to know the rules of conduct applicable to their future activities. Having regard to the patent unreasonableness standard of review, the Board is almost always the final decision-maker and it, therefore, has a particular responsibility to provide guidance to parties through the consistent application of relevant principles. When the Board chooses to depart from these principles, the departure should be recognized and an explanation and justification for the departure should be given.

Absolute Labour Monopoly at a Port

[38] The applicant says that the Board's decision is based upon the mistaken view that it is necessary to grant

saurait donc dire que la décision du Conseil est manifestement déraisonnable.

[35] Même si j'arrive à la conclusion que la décision du Conseil n'est pas manifestement déraisonnable, je crois que l'entorse que fait le Conseil aux positions de principe exprimées dans ses décisions antérieures appelle quelques observations. Dans la présente affaire, le Conseil est allé plus loin que dans toute autre décision antérieure, en faisant relever les activités de déchargement dont il est question ici de l'ordonnance d'accréditation géographique rendue en vertu du paragraphe 34(1). Il s'est considérablement écarté du principe qu'il avait très clairement exposé dans l'affaire *Association des employeurs maritimes, précitée*, principe selon lequel une ordonnance d'accréditation géographique doit s'appliquer lorsque les activités de l'employeur consistent à procéder au chargement ou au déchargement de navires pour le public et contre rémunération.

[36] Je reconnais que le Conseil doit être sensible à maintes considérations contextuelles lorsqu'il se demande si les activités d'un employeur relèvent d'une ordonnance d'accréditation géographique.

[37] Cela étant dit, la certitude, l'uniformité et la prévisibilité des règles sont des considérations qui devraient guider le Conseil dans ses décisions. Lorsque des positions générales de principe sont exprimées dans ses décisions, le Conseil se doit d'y adhérer dans les affaires subséquentes. Le syndicat et la direction devraient pouvoir s'en remettre aux positions de principe du Conseil pour connaître les règles de conduite applicables à leurs activités futures. Eu égard à la norme de contrôle qu'est le critère de la décision manifestement déraisonnable, le Conseil est presque toujours le décideur final, et il a donc l'obligation particulière de servir de guide aux parties, et cela par l'application uniforme des principes pertinents. Lorsque le Conseil décide de s'écarter de tels principes, il devrait prendre conscience du revirement et il devrait l'expliquer et le justifier.

Monopole absolu du Syndicat au port

[38] La demanderesse dit que la décision du Conseil repose sur l'idée erronée selon laquelle il est nécessaire

a union an absolute monopoly within the geographic area of a port in order to avoid the potential threat of labour disruption. The applicant says this is a patently unreasonable interpretation of subsection 34(1).

[39] While the applicant's argument appears to be somewhat wide-ranging on this point, it seems that the applicant construes the Board's extension of the geographic certification order to its circumstances as tantamount to granting the Union a labour monopoly at the Port of Saint John, "driven, in part at least, by considerations of the potential for misconduct" if the Union does not have that monopoly.

[40] In *Secunda Marine, supra*, the Board does suggest that certification should be more inclusive in order to prevent disruption of port operations. However, the Board, in this case and in the *Secunda Marine* decision, of which the applicant is equally critical on this point, does not say that the potential threat of labour disruption requires that the geographically certified Union must be assured of an absolute labour monopoly at a port.

[41] The concern with peaceful labour relations in the shipping industry generally, and in long-shoring in particular, was recognized as early as 1955 by the Supreme Court of Canada in *Eastern Canada Stevedoring, supra*, by Fauteux J., at page 588:

Obviously, for the effectuation of its aim, i.e. peaceful labour operations in these works, undertakings and businesses within the above description, Parliament had to and did effectively assume, under the Act, the regulation of certain civil rights of employers and employees engaged in such field.

I cannot say that the Board's concern with labour peace in this case was an irrelevant consideration.

[42] If the Board in this case had elevated labour disruption as the only consideration in a subsection 34(1) determination, it might have fettered its discretion and its

de conférer à un syndicat un monopole absolu à l'intérieur de la zone géographique d'un port, si l'on veut éviter la menace possible d'un conflit de travail. Selon la demanderesse, il s'agit là d'une interprétation manifestement déraisonnable du paragraphe 34(1).

[39] L'argument de la demanderesse paraît quelque peu éparpillé sur cet aspect, mais il semble que, pour la demanderesse, l'application, à ses propres circonstances, de l'ordonnance d'accréditation géographique rendue par le Conseil équivaut à conférer au Syndicat un monopole au port de Saint-Jean, «en se fondant, du moins en partie, sur l'éventualité d'actes répréhensibles» si le Syndicat n'a pas ce monopole.

[40] Dans l'affaire *Secunda Marine*, précitée, le Conseil dit bien que l'accréditation devrait être plus globale si l'on veut empêcher une perturbation des opérations portuaires. Cependant, dans la présente affaire et dans la décision *Secunda Marine*, que la demanderesse désapprouve également sur ce point, le Conseil ne dit pas que la menace possible d'un conflit de travail requiert que le Syndicat titulaire d'une accréditation géographique doive être assuré d'un monopole absolu dans un port.

[41] La nécessité de relations industrielles pacifiques dans le secteur du transport maritime en général, et dans celui du débardage en particulier, avait été reconnue dès 1955 par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Eastern Canada Stevedoring*, précité (le juge Fauteux), à la page 588:

[TRADUCTION] Évidemment, pour atteindre son objectif, c'est-à-dire pour que les relations de travail soient pacifiques dans les activités de ce genre, selon la description ci-dessus, le législateur devait procéder, et il a effectivement procédé, dans la Loi, à la réglementation de certains droits civils des employeurs et des employés travaillant dans ce secteur.

Je ne puis dire que la préoccupation du Conseil pour la paix du travail dans la présente affaire n'a pas eu quelque influence.

[42] Si, dans la présente affaire, le Conseil avait fait des conflits de travail le seul facteur à considérer dans une décision selon le paragraphe 34(1), il aurait sans

reasoning might be suspect. But it had regard to other considerations it considered relevant, such as frequency and regularity of the unloading and the nature of the employees' work which was strictly unloading. For these reasons, it is apparent that the Board did not fetter its discretion. Its concern with peaceful labour relations was not an irrelevant consideration. The Board appears to have made a pragmatic decision based on the facts before it. This was not tantamount to granting the Union an absolute labour monopoly.

Interpretation of the 1999 Amendment to Subsection 34(1)

[43] The applicant argues that the Board in this case and in *Secunda Marine, supra*, failed to discuss the significance of the January 1, 1999, amendment to subsection 34(1). The amendment deleted the words "employees of two or more employers in such an industry" and substituted the words "employees of two or more employers actively engaged in the industry".

[44] In *Secunda Marine*, the Board did indeed address the amendment directly. It stated that the question would be whether employees doing long-shoring work should be viewed as actively engaged in the long-shoring industry, as opposed to the long-shoring work being an incidental component of some other industry. At paragraphs 47 and 48 of *Secunda Marine*, the Board stated:

The section provides that if the employees in question are in the longshoring industry, a geographic unit may be deemed appropriate for collective bargaining even if the employees are employed by different employers. The employees in the present matter are doing longshoring work. The real issue in question is whether they are actively engaged in the industry within the meaning of the Code.

The essential question to be addressed, therefore, is whether and when employees doing longshoring work should be viewed as employees actively engaged in the longshoring industry and when it is appropriate to see the longshoring work as an incidental component of some other industry. Obviously, in making that determination, it is also of importance that the

doute restreint son pouvoir discrétionnaire, et son raisonnement serait peut-être suspect. Mais il a tenu compte d'autres facteurs qu'il a jugés opportuns, par exemple la fréquence et la régularité du déchargement, et la nature du travail des employés, qui était strictement le déchargement. Pour ces motifs, il est évident que le Conseil n'a pas restreint son pouvoir discrétionnaire. Son intérêt pour des relations industrielles pacifiques n'était pas une considération hors de propos. Le Conseil semble avoir rendu une décision pragmatique fondée sur les faits qu'il avait devant lui. Cette décision n'équivalait pas à conférer au Syndicat un monopole absolu.

Interprétation de la modification apportée en 1999 au paragraphe 34(1)

[43] La demanderesse soutient que le Conseil, dans cette affaire et dans l'affaire *Secunda Marine*, précitée, n'a pas examiné la portée de la modification apportée le 1^{er} janvier 1999 au paragraphe 34(1). La modification supprimait les mots «employés de deux ou plusieurs employeurs dans un tel secteur» et leur substituait les mots «employés de plusieurs employeurs véritablement actifs dans le secteur en cause».

[44] Dans l'affaire *Secunda Marine*, le Conseil s'est bien penché, et directement, sur la modification en question. Il disait que la question serait de savoir si des travailleurs s'occupant de débardage devraient être considérés comme des travailleurs véritablement actifs dans le secteur du débardage, par opposition à la situation où le travail de débardage est une activité accessoire d'une autre industrie. Aux paragraphes 47 et 48 de la décision *Secunda Marine*, le Conseil écrivait:

Le paragraphe prévoit que, si les employés en question œuvrent dans le secteur du débardage, une unité géographique peut être jugée habile à négocier collectivement, même si ces employés travaillent pour des employeurs différents. En l'espèce, les employés font du travail de débardage. Il s'agit de déterminer si ils sont véritablement actifs dans le secteur en cause au sens où l'entend le Code.

Par conséquent, l'essentiel est d'établir si et quand les employés qui font du travail de débardage devraient être considérés comme des employés véritablement actifs dans le secteur du débardage et quand il convient de considérer le travail de débardage comme un élément accessoire d'un autre secteur. De toute évidence, pour trancher cette question, il

Board be guided by the text and purposes of the *Canada Labour Code*. [Emphasis added.]

At paragraph 73, the Board stated:

If such work were incidental and occasional only, and integrated with the primary business of the entity undertaking it, it might well escape section 34. However, all longshoring work requires careful scrutiny. Based upon a careful balancing of factors, an employer doing longshoring work at some point will find that its employees are employed in the longshoring industry within the meaning of the Code.

[45] I cannot agree with the applicant that the Board in *Secunda Marine* did not interpret the amendment. In the present case, the Board made reference to *Secunda Marine* and expressly adopted its reasoning. It was not incumbent on the Board in this case to re-interpret the amendment.

[46] From the Board's reasoning in *Secunda Marine*, however, it is not entirely clear whether the Board was of the view that the amendment required the employer or the employees to be actively engaged in the long-shoring industry. The above *Secunda Marine* references and the considerations set out in them focus on the activities of the employees. However, the Board in *Secunda Marine* also takes into consideration the operations of the employer and applies similar considerations. At paragraph 71 the Board stated:

Here, although a more restricted commercial market is served, the longshoring is repeated and continuous. Offshore is "actively engaged" in longshoring.

At paragraph 73 the Board concluded:

The operation here, to a significant extent, is longshoring, the direct operation of loading and unloading ships. The operation is severed from the oil exploration business in its corporate organization and is severable in a labour relations sense. It occurs frequently and regularly. It serves a number of clients. In all of the circumstances, it is most appropriate that Offshore's present structure and longshoring operations be reflected by requiring that Offshore be included in the Port of Halifax geographic certification.

importe que le Conseil s'appuie sur le texte et sur les fins du *Code canadien du travail*. [Non souligné dans le texte.]

Au paragraphe 73, le Conseil s'exprimait ainsi:

Si de tels travaux n'étaient qu'accessoires et occasionnels, et s'ils étaient intégrés à l'entreprise principale de l'entité responsable, ils pourraient bien échapper à l'application de l'article 34. Toutefois, tous les travaux de débarbage requièrent un examen approfondi. Compte tenu de la mise en équilibre soignée de facteurs, l'employeur qui exécute des travaux de débarbage constatera à un moment donné que ses employés œuvrent dans le secteur du débarbage au sens du Code.

[45] Il m'est impossible de dire, avec la demanderesse, que le Conseil n'a pas, dans l'affaire *Secunda Marine*, interprété la modification. Ici, le Conseil s'est référé à l'affaire *Secunda Marine* et a expressément adopté le raisonnement qu'il y exposait. Il n'appartenait pas au Conseil ici de réinterpréter la modification.

[46] Au vu du raisonnement du Conseil dans l'affaire *Secunda Marine*, cependant, on ne sait pas si le Conseil était d'avis que la modification exigeait de l'employeur ou des employés qu'ils soient véritablement actifs dans le secteur du débarbage. Les passages susmentionnés de la décision *Secunda Marine*, et les observations qu'ils renferment, portent sur les activités des employés. Cependant, dans la décision *Secunda Marine*, le Conseil prend aussi en compte les opérations de l'employeur et fait les mêmes observations. Au paragraphe 71, le Conseil écrivait:

En l'espèce, bien qu'un marché commercial plus restreint soit desservi, le débarbage est répétitif et continu. Offshore est véritablement active dans le secteur du débarbage.

Au paragraphe 73, le Conseil concluait ainsi:

En l'espèce, les travaux sont largement de la nature du débarbage, soit le chargement et le déchargement de navires. Cette activité est séparée de la prospection pétrolière au niveau de son organisation et peut être séparée du point de vue des relations de travail. Elle survient fréquemment et régulièrement. Elle dessert un certain nombre de clients. En toutes circonstances, il convient d'exiger que Offshore soit comprise dans l'accréditation par région géographique applicable au port de Halifax pour refléter la structure actuelle de Offshore et ses activités de débarbage.

[47] In my opinion, subsection 34(1) envisages that both the employer and the employees are actively engaged in the long-shoring industry. It seems to me that if an employer is actively engaged in long-shoring, its employees must also be; conversely, if the employer is not actively engaged, neither will its employees.

The Sims Report

[48] The applicant also referred to the 1995 Task Force commissioned by the Government of Canada whose mandate it was to review Part I of the Code. The Task Force issued a report in January 1996 entitled *Seeking a Balance: Canada Labour Code, Part I Review*. This report was referred to as the Sims Report.

[49] The applicant referred to the recommendation in the Sims Report that section 34 should be amended to make it clear that the reference to the long-shoring industry applies only to employers who use a labour pool at a port and do not use their own employees. The applicant submitted that the purpose of the amendment to subsection 34(1) was to implement this recommendation of the Sims Report. The applicant did not make this argument before the Board, and before this Court, offered no analysis to support its assertion.

[50] The linkage between the Sims Report and the 1999 amendment is somewhat attenuated. There are two sets of recommendations in the Sims Report relating to section 34. The first, outlined above, pertains to the ability of employers to use their own employees. The second, not referred to by the applicant in its materials, pertains to the choice of an employer representative for bargaining.

[51] In fact, it is the second recommendation where the reference to an employer being active at a port is found:

Section 34 should be amended to provide that:

the act of choosing an employee representative be expressly confined to those employers active in the port or ports covered by a geographic area; [Emphasis added.]

[47] À mon avis, le paragraphe 34(1) veut dire que l'employeur comme ses employés doivent être véritablement actifs dans le secteur du débardage. Il me semble que, si un employeur est véritablement actif dans le débardage, ses employés doivent également l'être; à l'inverse, si l'employeur n'est pas véritablement actif, ses employés ne le seront pas non plus.

Le rapport Sims

[48] La demanderesse s'est également référée au Groupe de travail de 1995 constitué par le gouvernement du Canada et dont le mandat était de revoir la partie I du Code. Le Groupe de travail avait remis en janvier 1996 un rapport intitulé *Vers l'équilibre: Code canadien du travail, partie I, révision*. Ce rapport était appelé le rapport Sims.

[49] La demanderesse s'est référée à la recommandation du rapport Sims selon laquelle l'article 34 devrait être modifié pour qu'il soit bien clair que la mention du secteur du débardage s'applique uniquement aux employeurs qui recourent dans un port à une réserve de travailleurs et n'utilisent pas leurs propres employés. Selon la demanderesse, l'objet de la modification du paragraphe 34(1) était de donner effet à cette recommandation du rapport Sims. La demanderesse n'avait pas présenté cet argument au Conseil et, devant la Cour, elle n'a proposé aucune analyse au soutien de son affirmation.

[50] Le lien entre le rapport Sims et la modification de 1999 est quelque peu ténu. Il y a dans le rapport Sims deux ensembles de recommandations se rapportant à l'article 34. Le premier, décrit ci-dessus, concerne la capacité des employeurs d'utiliser leurs propres employés. Le deuxième, non mentionné par la demanderesse dans son dossier, concerne le choix d'un représentant patronal pour les négociations collectives.

[51] De fait, c'est dans la deuxième recommandation qu'il est question d'un employeur actif dans un port:

Que l'article 34 soit modifié de manière à prévoir que:

le choix d'un représentant patronal soit expressément réservé aux employeurs actifs dans le ou dans les ports d'une région géographique; [Non souligné dans le texte.]

[52] The first recommendation in the Sims Report, that section 34 be amended to permit employers to select employees from a labour pool or use their own employees, has no direct connection to the 1999 amendment to subsection 34(1). It cannot be said that the purpose of the amendment was to implement that recommendation.

CONCLUSION

[53] In the present case, the applicant structured its operations so as to fall outside of the application of subsection 34(1). It seems that its operations would have been outside subsection 34(1) had the Board not departed from its prior jurisprudence to extend application of subsection 34(1) specifically to include the applicant's circumstances.

[54] As I have said, the Board's decision is not patently unreasonable. However, it is obvious that it is the Board's departure from its prior jurisprudence that has given rise to the applicant's dissatisfaction with its decision and hence, this application for judicial review.

[55] I would dismiss the application for judicial review but without costs.

MALONE J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PELLETIER J.A. (dissenting):

INTRODUCTION

[56] I have had the opportunity to review the reasons of my colleague Rothstein J.A. with whom I must respectfully disagree. I have a different view of the issues raised by this appeal.

[57] I accept the facts as they are stated in my learned colleague's reasons.

[52] La première recommandation du rapport Sims, celle qui propose que l'article 34 soit modifié pour permettre aux employeurs de choisir des employés dans une réserve de travailleurs ou d'utiliser leurs propres employés, n'a aucun lien direct avec la modification de 1999 du paragraphe 34(1). On ne saurait dire que l'objet de la modification était de donner effet à cette recommandation.

CONCLUSION

[53] En l'espèce, la demanderesse a structuré ses opérations de manière à échapper à l'application du paragraphe 34(1). Il semble que ses opérations auraient échappé au paragraphe 34(1) si le Conseil ne s'était pas écarté de sa jurisprudence pour étendre l'application du paragraphe 34(1) expressément dans le dessein d'englober le cas de la demanderesse.

[54] Comme je l'ai dit, la décision du Conseil n'est pas manifestement déraisonnable. Cependant, il est évident que c'est le revirement opéré par le Conseil par rapport à sa propre jurisprudence qui a donné lieu au déplaisir de la demanderesse devant sa décision, et donc à la présente demande de contrôle judiciaire.

[55] Je rejetterais la demande de contrôle judiciaire, mais sans dépens.

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

* * *

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

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. (dissent):

INTRODUCTION

[56] J'ai eu l'occasion de lire les motifs de mon collègue le juge Rothstein, et je dois malheureusement exprimer mon désaccord. Je vois différemment les points soulevés par le présent appel.

[57] J'accepte les faits tels qu'ils sont exposés dans les motifs de mon collègue.

MISE EN SCÈNE

[58] The respondent Union's (the respondent) application before the Canada Industrial Relations Board (the Board) alleged that:

. . . on or about July 9, 2001, the Employers, Saint John Shipbuilding Limited and CFM [Custom Fabricators and Machinists], have been engaged in longshoring activities, specifically the unloading of wood chips from a barge at the drydock premises, specifically Pier 20, located at 430 Bayside Drive, Saint John, New Brunswick.

[59] All are agreed that the references to Saint John Shipbuilding Limited and CFM are to be taken as references to the applicant. On the basis of this allegation, the respondent sought the following relief:

. . . declare that Saint John Shipbuilding Limited and CFM have been, for the purposes of this Application, as of July 9, 2001, engaged in the longshoring industry for the unloading of goods from vessels within the certification boundaries of ILA Local 273 and are therefore members of the Employers Association unit which is represented by the Port of Saint John Employers Association Inc., and at all material times bound by the terms of the collective agreement between Local 273 and the Port of Saint John Employers Association, and required to respect all obligations arising under that collective agreement as of July 9, 2001, including responsibility for any damages flowing from a violation of the "manning provisions" thereof.

[60] The application was made on the basis of what is referred to as the geographical certification order in force in the Port of Saint John which, in its material parts, provides as follows:

AND FURTHER, it is recognized by the Canada Industrial Relations Board that the General Longshore Workers, Checkers and Shipliners of the Port of Saint John, N.B., Local 273 of the International Longshoremen's Association, is the certified bargaining agent for the unit comprising:

"all employees working as longshoremen, including foremen and walking bosses, in the Port of Saint John, being that area adjacent to navigable tidal waters extending from Point Lepreau, N.B., on the south, to Cape Spencer,

MISE EN SCÈNE

[58] La demande du syndicat défendeur (le défendeur) devant le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) mentionnait ce qui suit:

[TRADUCTION] [. . .] le 9 juillet 2001 ou vers cette date, les employeurs, Saint John Shipbuilding Limited et les FCM [Finisseurs sur commande et machinistes], se sont livrés à des activités de débardage, plus précisément le déchargement de copeaux d'une barge, à l'endroit de la cale sèche, plus exactement le quai n° 20, situé au 430, promenade Bayside, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick).

[59] Tous s'accordent pour dire que les mentions de Saint John Shipbuilding Limited et des FCM s'entendent ici de la demanderesse. Se fondant sur cette allégation, la défenderesse sollicitait le redressement suivant:

[TRADUCTION] [. . .] déclare que Saint John Shipbuilding Limited et les FCM ont été, aux fins de la présente demande, à compter du 9 juillet 2001, actifs dans le secteur du débardage, pour le déchargement de marchandises de navires à l'intérieur des paramètres d'accréditation de l'A.I.D., section locale 273, et qu'ils sont par conséquent membres de l'unité de l'Association des employeurs qui est représentée par l'Association des employeurs du port de Saint-Jean Inc., et qu'ils étaient à toutes les époques pertinentes liés par les conditions de la convention collective conclue entre la section locale 273 et l'Association des employeurs du port de Saint-Jean, et étaient tenus de respecter toutes les obligations découlant de cette convention collective à compter du 9 juillet 2001, notamment assumaient la responsabilité de tout préjudice découlant d'une violation des «dispositions de cette convention relatives à la dotation d'effectifs».

[60] La demande était déposée sur la base de ce qu'il est convenu d'appeler l'ordonnance d'accréditation géographique, en vigueur dans le port de Saint-Jean, qui, dans ses parties essentielles, prévoit ce qui suit:

ET DE PLUS, le Conseil canadien des relations industrielles reconnaît par la présente que General Longshore Workers, Checkers and Shipliners of the Port of Saint John, N.-B., section locale 273 de l'Association internationale des débardeurs est l'agent négociateur accrédité de l'unité comprenant:

«tous les employés travaillant comme débardeurs, y compris les contremaîtres et les grands contremaîtres, dans le port de Saint-Jean (N.-B.), soit la région adjacente aux eaux maritimes navigables s'étendant de Pointe Lepreau

N.B., on the east, and extending through the City of Saint John and up the Saint John River to the boundary of City of Saint John, N.B.”

AND FURTHER the Canada Industrial Relations Board continues the appointment of the Port of Saint John Employers Association, Inc. as the employers’ representative for all employers in the longshoring industry in the Port of Saint John, N.B.

[61] That order was made under the authority of section 34 of the *Canada Labour Code*, (the Code), which is reproduced below:

34. (1) Where employees are employed in

(a) the long-shoring industry, or

(b) such other industry in such geographic area as may be designated by regulation of the Governor in Council on the recommendation of the Board,

the Board may determine that the employees of two or more employers actively engaged in the industry in the geographic area constitute a unit appropriate for collective bargaining and may, subject to this Part, certify a trade union as the bargaining agent for the unit.

(2) No recommendation under paragraph (1)(b) shall be made by the Board unless, on inquiry, it is satisfied that the employers actively engaged in an industry in a particular geographic area obtain their employees from a group of employees the members of which are employed from time to time by some or all of those employers.

(3) Where the Board, pursuant to subsection (1), certifies a trade union as the bargaining agent for a bargaining unit, the Board shall, by order,

(a) require the employers of the employees in the bargaining unit

(i) to jointly choose a representative, and

(ii) to inform the Board of their choice within the time period specified by the Board; and

(b) appoint the representative so chosen as the employer representative for those employers.

(4) Where the employers fail to comply with an order made under paragraph (3)(a), the Board shall, after affording to the employers a reasonable opportunity to make representations,

(N.-B.), au sud, jusqu’à Cape Spencer (N.-B.), à l’est, traversant la Ville de Saint-Jean et allant jusqu’à la source du fleuve Saint-Jean aux limites de la Ville de Saint-Jean (N.-B.).»

ET DE PLUS, le Conseil canadien des relations industrielles maintient la désignation du Port of Saint John Employers Association, Inc. comme représentant patronal de tous les employeurs dans le secteur du débardage dans le port de Saint-Jean, N.-B.

[61] Cette ordonnance avait été rendue sous l’autorité de l’article 34 du *Code canadien du travail*, (le Code), reproduit ci-après:

34. (1) Le Conseil peut décider que les employés de plusieurs employeurs véritablement actifs dans le secteur en cause, dans la région en question, constituent une unité habile à négocier collectivement et, sous réserve des autres dispositions de la présente partie, accréditer un syndicat à titre d’agent négociateur de l’unité, dans le cas des employés qui travaillent:

a) dans le secteur du débardage;

b) dans les secteurs d’activité et régions désignés par règlement du gouverneur en conseil sur sa recommandation.

(2) Avant de faire la recommandation prévue à l’alinéa (1)b), le Conseil doit s’assurer, par une enquête, que les employeurs véritablement actifs dans le secteur en cause, dans la région en question, recrutent leurs employés au sein du même groupe et que ceux-ci sont engagés, à un moment ou à un autre, par ces employeurs ou certains d’entre eux.

(3) Lorsqu’il accorde l’accréditation visée au paragraphe (1), le Conseil, par ordonnance:

a) enjoint aux employeurs des employés de l’unité de négociation de choisir collectivement un représentant et d’informer le Conseil de leur choix avant l’expiration du délai qu’il fixe;

b) désigne le représentant ainsi choisi à titre de représentant patronal de ces employeurs.

(4) Si les employeurs ne se conforment pas à l’ordonnance que rend le Conseil en vertu de l’alinéa (3)a), le Conseil procède lui-même, par ordonnance, à la désignation d’un

by order, appoint an employer representative of its own choosing.

(4.1) On application by one or more employers of employees in the bargaining unit, the Board may, if it is satisfied that the employer representative is no longer qualified to act in that capacity, revoke the appointment of the employer representative and appoint a new representative.

(5) An employer representative shall be deemed to be an employer for the purposes of this Part and, by virtue of having been appointed under this section, has the power to, and shall, discharge all the duties and responsibilities of an employer under this Part on behalf of all the employers of the employees in the bargaining unit, including the power to enter into a collective agreement on behalf of those employers.

(5.1) The employer representative may require each employer of employees in the bargaining unit to remit its share of the costs that the employer representative has incurred or estimates will be incurred in fulfilling its duties and responsibilities under this Part and under the terms of the collective agreement.

(6) In the discharge of the duties and responsibilities of an employer under this Part, an employer representative, or a person acting for such a representative, shall not act in a manner that is arbitrary, discriminatory or in bad faith in the representation of any of the employers on whose behalf the representative acts.

(7) The Board shall determine any question that arises under this section, including any question relating to the choice or appointment of the employer representative.

[62] The respondent based its application upon sections 18, 21 and 34 of the Code. Sections 18 and 21 are reproduced below:

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

...

21. The Board shall exercise such powers and perform such duties as are conferred or imposed on it by this Part, or as may be incidental to the attainment of the objects of this Part, including, without restricting the generality of the foregoing,

représentant patronal. Il est tenu, avant de rendre celle-ci, de donner aux employeurs la possibilité de présenter des arguments.

(4.1) Sur demande présentée par un ou plusieurs employeurs des employés de l'unité de négociation, le Conseil peut, s'il est convaincu que le représentant patronal n'est plus apte à l'être, annuler sa désignation et en désigner un nouveau.

(5) Pour l'application de la présente partie, le représentant patronal est assimilé à un employeur; il est tenu d'exécuter, au nom des employeurs des employés de l'unité de négociation, toutes les obligations imposées à l'employeur par la présente partie et est investi à cette fin, en raison de sa désignation sous le régime du présent article, des pouvoirs nécessaires; il peut notamment conclure en leur nom une convention collective.

(5.1) Le représentant patronal peut exiger de chacun des employeurs des employés de l'unité de négociation qu'il lui verse sa quote-part des dépenses que le représentant patronal a engagées ou prévoit engager dans l'exécution de ses obligations sous le régime de la présente partie et celui de la convention collective.

(6) Dans l'exécution de ces obligations, il est interdit au représentant patronal ainsi qu'aux personnes qui agissent en son nom d'agir de manière arbitraire ou discriminatoire ou de mauvaise foi à l'égard des employeurs qu'il représente.

(7) Pour l'application du présent article, il appartient au Conseil de trancher toute question qui se pose, notamment à l'égard du choix et de la désignation du représentant patronal.

[62] La défenderesse fondait sa demande sur les articles 18, 21 et 34 du Code. Les articles 18 et 21 sont reproduits ci-après:

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

[. . .]

21. Le Conseil exerce les pouvoirs et fonctions que lui confère la présente partie ou qu'implique la réalisation de ses objets, notamment en rendant des ordonnances enjoignant de se conformer à la présente partie, à ses règlements et

the making of orders requiring compliance with the provisions of this Part, with any regulation made under this Part or with any decision made in respect of a matter before the Board.

ANALYSIS

[63] Before examining the issue which was before the Board, it is necessary to review the orders which the Board can make under section 34. Subsection 34(1) authorizes the Board to make a certification order, which is an order defining an appropriate bargaining unit and certifying a union as the bargaining agent for that unit. In the normal course, the employer of the members of the bargaining unit is then bound to bargain the terms of their employment with the union. The significance of a geographic certification order is that the bargaining unit is defined in terms of employees in a geographical area as opposed to employees of a single employer.

[64] As a result of the fact that many employers may employ members of the bargaining unit, subsection 34(3) authorizes the Board to make a second kind of order, an order designating an employers' representative organization to bargain with the union on behalf of all employers of members of the bargaining unit. For ease of reference, I will refer to this second order as a representation order. The objective is to create a single bargaining relationship governing the employment of members of the bargaining unit. Consequently, subsection 34(5) deems the employers' representative organization to be the employer of the employees in the bargaining unit, subject to all the rights and responsibilities of an employer under Part I of the Code.

[65] These two orders are conceptually different even though they can be contained in a single document, as they were in this case. That document has consistently been referred to as a geographic certification order, without distinguishing between its two component orders.

[66] With that background in mind, I turn to an examination of the task which was before the Board. Notwithstanding the references in the respondent's application to sections 18 and 21 of the Code, the

d'exécuter les décisions qu'il rend sur les questions qui lui sont soumises.

ANALYSE

[63] Avant d'examiner la question dont était saisi le Conseil, il est nécessaire de passer en revue les ordonnances que le Conseil peut rendre selon l'article 34. Le paragraphe 34(1) autorise le Conseil à rendre une ordonnance d'accréditation, c'est-à-dire une ordonnance définissant une unité habile à négocier et accréditant un syndicat en tant qu'agent négociateur de cette unité. En principe, l'employeur des membres de l'unité de négociation est donc tenu de négocier les conditions de leur emploi avec le syndicat. L'importance d'une ordonnance d'accréditation géographique est que l'unité de négociation est définie par rapport aux employés d'une région géographique plutôt que par rapport aux employés d'un employeur unique.

[64] Étant donné que de nombreux employeurs peuvent embaucher des membres de l'unité de négociation, le paragraphe 34(3) autorise le Conseil à rendre un deuxième type d'ordonnance, une ordonnance désignant une organisation patronale pour qu'elle négocie avec le syndicat au nom de tous les employeurs des membres de l'unité de négociation. Par commodité, j'appellerai cette deuxième ordonnance une ordonnance de représentation. L'objectif est d'établir une relation de négociation unique régissant l'emploi de membres de l'unité de négociation. C'est pourquoi le paragraphe 34(5) assimile l'organisation patronale à l'employeur des employés de l'unité de négociation, sous réserve des droits et responsabilités d'un employeur selon la partie I du Code.

[65] Ces deux ordonnances sont différentes sur le plan conceptuel, même si elles peuvent figurer dans un document unique, comme c'était le cas ici. Ce document a toujours été appelé une ordonnance d'accréditation géographique, sans qu'une distinction soit faite entre les deux ordonnances qui la composent.

[66] Ayant ce contexte à l'esprit, j'examinerai maintenant la tâche à laquelle devait se consacrer le Conseil. Bien que la demande de la défenderesse eût fait état des articles 18 et 21 du Code, la demande soumise

application before the Board did not request any variation of a previous order pursuant to section 18. The record does not contain a copy of the order made by the Board in disposing of the respondent's application but I can see no reason why the Board would amend its order for the purpose of naming a specific employer when no other employer is mentioned in the order. To the extent that a declaration as to the scope of one of its orders is incidental to the "attainment of the objectives of the Act", it may be that the authority to entertain the respondent's application arose under section 21. But the disposition in issue in such a case is the order, not section 21. As for section 34, there is already a certification order and a representation order in place, so that the issue is not whether one should be made pursuant to subsections 34(1) or (3) of the Code. The Board identified the question before it as "whether the unloading of certain wood products at Pier 20, as would be subsequently outlined in detail in the evidence, fell within ILA's geographic certification order that covers the Port of Saint John." (see paragraph 8). This makes it clear that it is the scope of the geographic certification order which is in issue (as opposed to section 34 itself) but it does not tell us which of the two orders which make up the geographic certification order is in question.

[67] However, one notes that the Board's formulation of the issue makes no reference to whether the Irving employees were members of the appropriate bargaining unit. In fact, the respondent's application does not refer to the applicant's employees, or to their relationship to the appropriate bargaining unit. It is significant that the respondent does not claim bargaining rights on behalf of the applicant's employees. In argument before us, counsel for the respondent disavowed any interest on the part of his client in bargaining collectively on behalf of the applicant's employees.

[68] A careful reading of the respondent's application shows that it is founded entirely upon the representation order which declares that the Port of Saint John Employers' Association (the "employers' representative organization") is the "employers' representative for all

au Conseil ne sollicitait aucune modification d'une ordonnance antérieure en application de l'article 18. Le dossier ne renferme pas une copie de l'ordonnance rendue par le Conseil lorsqu'il a disposé de la demande de la défenderesse, mais je ne vois pas pourquoi le Conseil modifierait son ordonnance pour désigner un employeur particulier alors qu'aucun autre employeur n'est mentionné dans l'ordonnance. Dans la mesure où une déclaration sur la portée de l'une de ses ordonnances est accessoire à la «réalisation des objets de la Loi», il est possible que le pouvoir d'admettre la demande de la défenderesse découlait de l'article 21. Mais la décision en cause dans un tel cas est l'ordonnance, non l'article 21. Quant à l'article 34, il existe déjà une ordonnance d'accréditation et une ordonnance de représentation, de telle sorte qu'il ne s'agit pas de savoir si une ordonnance devrait être rendue en conformité avec les paragraphes 34(1) ou (3) du Code. Le Conseil a défini ainsi la question qui lui était soumise: elle consistait «à déterminer si le déchargement de certains produits du bois au quai 20, le tout devant être précisé de façon détaillée dans la preuve, était visé par l'accréditation géographique de l'AID qui inclut le Port de Saint-John» (voir le paragraphe 8). Il est donc clair que c'est le champ de l'ordonnance d'accréditation géographique qui est en cause (et non l'article 34 lui-même), mais nous ne savons pas laquelle des deux ordonnances formant l'ordonnance d'accréditation géographique est en cause.

[67] Cependant, on relève que la question formulée par le Conseil ne dit pas si les employés d'Irving étaient membres de l'unité habile à négocier. De fait, la demande de la défenderesse ne parle pas des employés de la demanderesse, ni de leur relation avec l'unité habile à négocier. Il est significatif que la défenderesse ne revendique pas de droits de négociation au nom des employés de la demanderesse. Dans les arguments qu'il a exposés devant nous, l'avocat de la défenderesse a nié tout intérêt de la part de sa cliente à négocier collectivement au nom des employés de la demanderesse.

[68] Une lecture attentive de la demande de la défenderesse montre qu'elle repose entièrement sur l'ordonnance de représentation, laquelle dit que l'Association des employeurs du port de Saint-Jean (l'organisation patronale) est le «représentant patronal de

employers in the long-shoring industry in the Port of Saint John, N.B.”. The application proceeds on the basis that if the applicant is in the long-shoring industry in the Port of Saint John, then it is bound by the representation order designating the employers’ representative organization. If the applicant is represented by the employers’ representative organization then it is bound by the terms of the collective agreement negotiated by that organization. That collective agreement requires employers to obtain their labour from the respondent. This is the source of the common understanding that the success of the application would require the applicant to obtain the labour to unload its barge from the respondent.

[69] It is worth repeating the terms of the respondent’s application at this point. It begins by alleging that:

. . . on or about July 9, 2001, the Employers, Saint John Shipbuilding Limited and CFM [Custom Fabricators and Machinists], have been engaged in longshoring activities, specifically the unloading of wood chips from a barge at the drydock premises, specifically Pier 20, located at 430 Bayside Drive, Saint John, New Brunswick. [Emphasis added.]

[70] This gives rise to the following request for relief:

. . . declare that Saint John Shipbuilding Limited and CFM have been, for the purposes of this Application, as of July 9, 2001, engaged in the longshoring industry for the unloading of goods from vessels within the certification boundaries of ILA Local 273 and are therefore members of the Employers Association unit which is represented by the Port of Saint John Employers Association Inc., and at all material times bound by the terms of the collective agreement between Local 273 and the Port of Saint John Employers Association, and required to respect all obligations arising under that collective agreement as of July 9, 2001, including responsibility for any damages flowing from a violation of the “manning provisions” thereof. [Emphasis added.]

[71] It is clear from this that it is not the certification order, narrowly defined, which is the foundation for the

tous les employeurs du secteur du débardage au port de Saint-Jean (N.-B.)». La demande part du principe que, si la demanderesse est dans le secteur du débardage au port de Saint-Jean, alors elle est liée par l’ordonnance de représentation désignant l’organisation patronale. Si la demanderesse est représentée par l’organisation patronale, alors elle est liée par les conditions de la convention collective négociée par cette organisation. Cette convention collective oblige les employeurs à obtenir leur main-d’œuvre auprès de la défenderesse. C’est là la source de l’interprétation commune d’après laquelle le succès de la demande de la défenderesse obligerait la demanderesse à obtenir de la défenderesse la main-d’œuvre nécessaire pour décharger sa barge.

[69] Il vaut la peine de répéter à ce stade les termes de la demande de la défenderesse. Elle commence par affirmer que:

[TRADUCTION] [. . .] le 9 juillet 2001 ou vers cette date, les employeurs, Saint John Shipbuilding Limited et les FCM [Finisseurs sur commande et machinistes], se sont livrés à des activités de débardage, plus précisément le déchargement de copeaux d’une barge, à l’endroit de la cale sèche, plus exactement le quai n° 20, situé au 430, promenade Bayside, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick). [Non souligné dans le texte.]

[70] Il en résulte la demande suivante de redressement:

[TRADUCTION] [. . .] déclare que Saint John Shipbuilding Limited et les FCM ont été, aux fins de la présente demande, à compter du 9 juillet 2001, actifs dans le secteur du débardage, pour le déchargement de marchandises de navires à l’intérieur des paramètres d’accréditation de l’A.I.D., section locale 273, et qu’ils sont par conséquent membres de l’unité de l’Association des employeurs qui est représentée par l’Association des employeurs du port de Saint-Jean Inc., et qu’ils étaient à toutes les époques pertinentes liés par les conditions de la convention collective conclue entre la section locale 273 et l’Association des employeurs du port de Saint-Jean, et étaient tenus de respecter toutes les obligations découlant de cette convention collective à compter du 9 juillet 2001, notamment assumaient la responsabilité de tout préjudice découlant d’une violation des «dispositions de cette convention relatives à la dotation d’effectifs». [Non souligné dans le texte.]

[71] Il ressort clairement de ce qui précède que ce n’est pas l’ordonnance d’accréditation, étroitement

respondent's application. There is no reference to the work done by the employees of the applicant nor to their status with respect to the appropriate bargaining unit. The only issues raised relate to the status of the employer and to the representation order. It is clear from the application itself that the respondent was seeking a declaration that the employer was bound by the representation order.

[72] Subsection 34(3), reproduced below for ease of reference, authorizes the Board to make a representation order with respect to the employers of the members of the appropriate bargaining unit:

34. . . .

(3) Where the Board, pursuant to subsection (1), certifies a trade union as the bargaining agent for a bargaining unit, the Board shall, by order,

(a) require the employers of the employees in the bargaining unit

(i) to jointly choose a representative, and

(ii) to inform the Board of their choice within the time period specified by the Board; and

(b) appoint the representative so chosen as the employer representative for those employers. [Emphasis added.]

[73] But the Board has made a representation order which deals with employers in the long-shoring industry:

AND FURTHER the Canada Industrial Relations Board continues the appointment of the Port of Saint John Employers Association, Inc. as the employers' representative for all employers in the longshoring industry in the Port of Saint John, N.B. [Emphasis added.]

[74] It is, in my view, apparent on the face of subsection 34(3) that the Board can only make a representation order with respect to employers of employees in the appropriate bargaining unit. Paragraph 34(3)(a) allows the Board to compel employers of employees in the appropriate bargaining unit to select an employer representative. Paragraph 34(3)(b) permits the Board to make a representation order with respect to "those employers", namely those who employ employees

définie, qui constitue le fondement de la demande de la défenderesse. Il n'y a aucune mention du travail effectué par les employés de la demanderesse, ni de leur statut par rapport à l'unité habile à négocier. Les seuls points soulevés concernent le statut de l'employeur et l'ordonnance de représentation. Il ressort clairement de la demande elle-même que la défenderesse voulait une déclaration selon laquelle l'employeur était lié par l'ordonnance de représentation.

[72] Le paragraphe 34(3), reproduit ci-après par commodité, autorise le Conseil à rendre une ordonnance de représentation à l'égard des employeurs des membres de l'unité habile à négocier:

34. [. . .]

(3) Lorsqu'il accorde l'accréditation visée au paragraphe (1), le Conseil, par ordonnance:

a) enjoint aux employeurs des employés de l'unité de négociation de choisir collectivement un représentant et d'informer le Conseil de leur choix avant l'expiration du délai qu'il fixe;

b) désigne le représentant ainsi choisi à titre de représentant patronal de ces employeurs. [Je souligne.]

[73] Mais le Conseil a rendu une ordonnance de représentation qui s'adresse aux employeurs du secteur du débarbage:

ET DE PLUS, le Conseil canadien des relations industrielles maintient la désignation du Port of Saint John Employers Association, Inc. comme représentant patronal de tous les employeurs du secteur du débarbage dans le port de Saint-Jean (N.-B.). [Non souligné dans le texte.]

[74] Il est, à mon avis, évident, au vu du paragraphe 34(3), que le Conseil ne peut rendre une ordonnance de représentation qu'à l'égard des employeurs de membres de l'unité habile à négocier. L'alinéa 34(3)a) autorise le Conseil à contraindre les employeurs de membres de l'unité de négociation de choisir un représentant patronal. L'alinéa 34(3)b) autorise le Conseil à rendre une ordonnance de représentation à l'égard de «ces employeurs», à savoir ceux qui emploient des membres

in the appropriate bargaining unit. An order which purports to extend to all employers in the long-shoring industry in the Port of Saint John, without reference to whether or not they employ members of the appropriate bargaining unit clearly exceeds the authority conferred on the Board by paragraph 34(3)(b).

[75] But if the employer is engaged in the long-shoring industry, surely its employees are employed as longshoremen, and therefore fall within the appropriate bargaining unit. Such reasoning would engage the terms of the certification order. But such an argument is only relevant if the respondent is prepared to bargain collectively on behalf of those employees who fall within the definition of the appropriate bargaining unit. Where the respondent says, as it did here, that it does not claim to bargain collectively on behalf of the applicant's employees who are engaged in long-shoring, then it must be taken to concede that such employees are not members of the appropriate bargaining unit.

[76] Who, then, are the members of the appropriate bargaining unit? They can only be the respondent's members (which I take to include those on whose behalf it bargains collectively, even if they are not full members of the respondent. (See *Brewer (Re)*, [2000] CIRB No. 54; [2000] C.I.R.B.D. No. 8 (QL), at paragraph 5 as it relates to the Port of Halifax). It is on their behalf that the application underlying this proceeding was made. By sweeping the applicant into the employer group and binding it to the collective agreement, the respondent is protecting the work jurisdiction claimed by its members. It is clearly not acting on behalf of the applicant's employees who will be displaced by the respondent's members.

[77] The respondent's position is consistent with the basis upon which geographic certification orders are made. The pool of labour from which long-shoring contractors draw their labour is the union's membership. A certification order pursuant to subsection 34(1), accompanied by a representation order pursuant to subsection 34(3) creates a single table bargaining structure which ensures that all employers deal with the respondent on the same basis, and have access to union

de l'unité de négociation. Une ordonnance qui prétend s'appliquer à tous les employeurs du secteur du débardage au port de Saint-Jean, qu'ils emploient ou non des membres de l'unité de négociation, dépasse manifestement le pouvoir conféré au Conseil par l'alinéa 34(3)b).

[75] Mais, si l'employeur est actif dans le secteur du débardage, alors à coup sûr ses employés travaillent comme débardeurs, et par conséquent font partie de l'unité de négociation. Ce raisonnement déclenche l'application de l'ordonnance d'accréditation. Mais un tel argument n'est utile que si la défenderesse est disposée à négocier collectivement au nom des employés qui entrent dans la définition de l'unité habile à négocier. Lorsque la défenderesse dit, comme elle l'a fait ici, qu'elle ne prétend pas négocier collectivement au nom des employés de la demanderesse qui exercent des activités de débardage, alors elle doit être réputée admettre que lesdits employés ne sont pas membres de l'unité de négociation.

[76] Qui, alors, sont les membres de l'unité habile à négocier? Ce ne peut être que les membres de la défenderesse (qui comprennent, selon moi, ceux au nom desquels elle négocie collectivement, même s'ils ne sont pas membres à part entière de la défenderesse. Voir l'affaire *Brewer (Re)*, [2000] CCRI n° 54; [2000] D.C.C.R.I. n° 8 (QL), au paragraphe 5, qui concerne le port de Halifax). C'est en leur nom que la demande à l'origine de la présente instance a été présentée. En intégrant la demanderesse dans le groupe des employeurs et en l'astreignant à la convention collective, la défenderesse protège le champ d'activité revendiqué par ses membres. Elle n'agit manifestement pas au nom des employés de la demanderesse qui seront déplacés par les membres de la défenderesse.

[77] La position de la défenderesse s'accorde avec le fondement sur lequel sont rendues les ordonnances d'accréditation géographique. La réserve de travailleurs dans laquelle les entrepreneurs en débardage puisent leur main-d'œuvre est constituée par les membres du syndicat. Une ordonnance d'accréditation rendue conformément au paragraphe 34(1), accompagnée d'une ordonnance de représentation selon le paragraphe 34(3), institue une structure de négociation à table unique, qui

labour on the same terms. Were the respondent to take the position that the applicant's employees were members of the appropriate bargaining unit, it would be trading its members claims to work jurisdiction for the bargaining rights of non-members, a decidedly counter-productive trade from its point of view.

[78] In the end result, the respondent succeeded by persuading the Board that the applicant fell within the terms of its representation order. But the Code does not permit the Board to make the representation order which it made.

[79] The error which thus appears from the record is that the Board found that its representation order applied to the applicant. But the representation order which it made exceeded the authority given to it by the Code. Had it made the representation order which the Code authorized it to make, it could not have found that that order extended to the applicant since the applicant did not employ members of the appropriate bargaining unit. The fundamental error is the representation order made by the Board, an error which involves an implicit interpretation of the power given to it by subsection 34(3) of the Code. Consequently, I see the error as being one of statutory interpretation, a pure question of law which the Board, had it addressed the question, could have phrased as follows: does subsection 34(3) of the Code authorize the Board to make a representation order which binds all employers in the long-shoring industry, even those who do not employ members of the appropriate bargaining unit? The Board has made an order from which we may infer that it would answer that question "Yes".

[80] Consequently for purposes of the pragmatic and functional analysis, the nature of the question, the fourth criterion, is a pure question of law. The starting point of the pragmatic and functional analysis is the presence or absence of a privative clause. The Board is protected by a strong privative clause which suggests considerable deference. The second question to be considered is the expertise of the Board. It can safely be said that in

garantit que tous les employeurs traiteront avec la défenderesse sur la même base et recruteront aux mêmes conditions les travailleurs syndiqués. Si la défenderesse prétendait que les employés de la demanderesse sont membres de l'unité de négociation, elle échangerait les prétentions de ses membres sur un champ d'activité pour les droits de négociation de non-membres, un échange qui, de son point de vue, est évidemment fâcheux.

[78] En définitive, la défenderesse a réussi à persuader le Conseil que la demanderesse entrait dans les termes de son ordonnance de représentation. Mais le Code n'autorise pas le Conseil à rendre l'ordonnance de représentation qu'il a rendue.

[79] L'erreur qui ressort donc du dossier est que le Conseil a jugé que son ordonnance de représentation s'appliquait à la demanderesse. Mais l'ordonnance de représentation qu'il a rendue dépassait le pouvoir que lui conférait le Code. Si le Conseil avait rendu l'ordonnance de représentation que le Code l'autorisait à rendre, il n'aurait pu arriver à la conclusion que cette ordonnance s'appliquait à la demanderesse, puisque la demanderesse n'employait pas de membres de l'unité de négociation. L'erreur fondamentale est l'ordonnance de représentation rendue par le Conseil, une erreur qui suppose une interprétation implicite du pouvoir conféré au Conseil par le paragraphe 34(3) du Code. Par conséquent, je suis d'avis que l'erreur est une erreur d'interprétation législative, une pure question de droit que le Conseil, s'il avait étudié la question, aurait pu formuler ainsi: le paragraphe 34(3) du Code autorise-t-il le Conseil à rendre une ordonnance de représentation qui lie tous les employeurs du secteur du débardage, même ceux qui n'emploient pas de membres de l'unité de négociation? Le Conseil a rendu une ordonnance qui nous permet de déduire qu'il répondrait à cette question par l'affirmative.

[80] Par conséquent, pour les fins de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, la nature de la question, le quatrième critère, est une pure question de droit. Le point de départ de l'analyse pragmatique et fonctionnelle est la présence ou l'absence d'une clause privative. Le Conseil est protégé par une solide clause privative, qui appelle une retenue judiciaire considérable. La seconde question à examiner concerne le champ de spécialisation

matters of labour relations, the Board is an expert tribunal. But as pointed out earlier, the error is an error in the interpretation of its statute. On that issue, the Board has no more expertise than this Court since the question is a pure question of law which does not engage the Board's labour relations expertise. We are not dealing with a situation where the statute is silent on the question, a situation which would allow the Board to bring its expertise to bear on the issue and to supply Parliament's omission. This is a case where Parliament has imposed a limitation and the question is whether the order made complies with the limitation. As was pointed out in *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, at paragraph 16:

Deference to the decision maker is called for only when it is in some way more expert than the court and the question under consideration is one that falls within the scope of its greater expertise (*Dr. Q*, at para. 28). In my view, this is not such a case. The proper interpretation of the phrase "the supporting structure of a transmission line" in s. 43(5) is not a question that engages the CRTC's special expertise in the regulation and supervision of Canadian broadcasting and telecommunications. This is not a question of telecommunications policy, or one which requires an understanding of technical language. Rather, it is a purely legal question and is therefore, in the words of La Forest J., "ultimately within the province of the judiciary" (*Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, 133 D.L.R. (4th) 1, at para. 28). This Court's expertise in matters of pure statutory interpretation is superior to that of the CRTC. This factor suggests a less deferential approach.

[81] The next question is the nature and purpose of the statute and the particular disposition in question. This does not require an extensive analysis of the statutory purposes because Parliament has expressed a limitation on the Board's authority which the Board has exceeded. Because this is an interpretation of its enabling legislation, the Board's decision on this question is likely to have precedential value, which suggests a lower standard of deference [*Society of Composers, Authors*

du Conseil. On peut dire à coup sûr que, pour les relations de travail, le Conseil est un tribunal spécialisé. Mais comme je l'ai indiqué précédemment, l'erreur est une erreur d'interprétation de la loi organique du Conseil. Sur ce point, le Conseil n'est pas plus spécialisé que la Cour puisque la question est une pure question de droit qui ne fait pas intervenir les connaissances spécialisées du Conseil en matière de relations de travail. Nous n'avons pas affaire à un cas où le texte législatif est silencieux sur la question, un cas qui autoriserait le Conseil à mettre à contribution ses connaissances spécialisées en la matière et à suppléer au silence du législateur. Nous avons affaire à un cas où le législateur a imposé une limite, et la question est de savoir si l'ordonnance rendue respecte la limite. Voici les propos tenus par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, au paragraphe 16:

La cour de révision doit faire preuve de retenue uniquement lorsque l'organisme décisionnel possède, de quelque façon, une plus grande expertise qu'elle et que la question visée relève de cette plus grande expertise (*Dr. Q*, par. 28). À mon avis, ce n'est pas le cas en l'espèce. L'interprétation qu'il convient de donner au membre de phrase «la structure de soutien d'une ligne de transmission» au par. 43(5) n'est pas une question faisant appel à l'expertise particulière du CRTC en matière de réglementation et de supervision de la radiodiffusion et des télécommunications au Canada. Il ne s'agit pas non plus d'une question de politique de télécommunication ou d'une question qui exige la compréhension de termes techniques. Il s'agit plutôt d'une question purement de droit, qui relève donc, pour reprendre les propos du juge La Forest, «en dernière analyse de la compétence des cours de justice» (*Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, 133 D.L.R. (4th) 1, par. 28). L'expertise de la Cour sur les questions d'interprétation législative pure est supérieure à celle du CRTC. Ce facteur implique une norme de retenue moins élevée.

[81] La question suivante concerne la nature et l'objet du texte législatif, et de la disposition particulière en cause. Cette question ne requiert pas une analyse approfondie des objets de la loi, parce que le législateur a établi une limite au pouvoir du Conseil, limite que le Conseil a dépassée. Puisque nous sommes ici devant une interprétation de la loi organique du Conseil, la décision du Conseil sur cette question risque de faire jurisprudence, dictant alors une retenue judiciaire

and Music Publishers of Canada v. Canadian Assn. of Internet Providers, [2002] 4 F.C. 3 (C.A.), at paragraph 77]:

The different kinds of question that an administrative agency must decide in the course of discharging its statutory mandate are not necessarily subject to the same standard of review. Thus, for example, since a tribunal's interpretation of its enabling legislation is likely to have a precedential effect, it is apt to attract less judicial deference than a simple application of the statute to the facts of a particular case that does not purport to decide some more general question of law: *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paragraphs 36-37. [Emphasis added.]

[82] The Board may have policy reasons which drive it to craft an order in terms wider than its enabling legislation. But policy choices are to be made in the context of the framework provided by Parliament, rather than supplanting it (*Barrie Public Utilities, supra*, at paragraph 42):

The consideration of legislative objectives is one aspect of the modern approach to statutory interpretation. Yet, courts and tribunals must invoke statements of legislative purpose to elucidate, not to frustrate, legislative intent. In my view, the CRTC relied on policy objectives to set aside Parliament's discernable intent as revealed by the plain meaning of s. 43(5), s. 43 generally and the Act as a whole. In effect, the CRTC treated these objectives as power-conferring provisions. This was a mistake.

[83] Consequently, the nature of the legislation and the particular provision is not such as to call for a more deferential approach. Of all the factors considered, the only one suggesting a more deferential approach is the presence of the privative clause. On a consideration of all the factors I find that the standard of review in relation to the question of the Board's authority to make the representation order which it did is correctness. In my view, the privative clause cannot protect an error on a matter where the standard of review is correctness. This is the significance of Bastarache J.'s characterization of jurisdictional questions as those

moindre [*Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Assoc. canadienne des fournisseurs Internet.*, [2002] 4 C.F. 3 (C.A.), au paragraphe 77]:

Les différents types de questions qu'un tribunal administratif est appelé à trancher dans l'exécution de son mandat législatif ne sont pas nécessairement assujettis à la même norme de contrôle. Ainsi, par exemple, comme l'interprétation qu'un tribunal administratif fait de sa loi habilitante est susceptible de faire jurisprudence, cette interprétation peut donner lieu à une réserve judiciaire moindre que s'il s'agissait d'une simple application de la loi aux faits de l'espèce qui n'est pas censée trancher une question de droit général (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, aux paragraphes 36 et 37). [Non souligné dans le texte.]

[82] Le Conseil peut avoir des raisons qui l'incitent à formuler une ordonnance en des termes plus étendus que ce qu'autorise sa loi organique. Mais ses choix stratégiques doivent être faits dans le contexte du cadre prévu par le législateur, sans supplanter ce cadre (*Barrie Public Utilities*, précité, au paragraphe 42):

La prise en considération des objectifs législatifs est l'un des aspects de l'approche moderne en matière d'interprétation des lois. Cependant, les cours de justice et les tribunaux administratifs doivent avoir recours aux énoncés d'intention pour établir, et non pas pour contrecarrer l'intention du législateur. À mon avis, le CRTC s'est fondé sur les objectifs de politique pour écarter l'intention du législateur qui ressort clairement du sens ordinaire du par. 43(5), de l'art. 43 dans son ensemble et de la Loi considérée comme un tout. En effet, le CRTC a considéré les dispositions énonçant ces objectifs comme étant des dispositions attributives de pouvoir. C'était une erreur.

[83] Par conséquent, la nature du texte législatif, et de la disposition en cause, ne dicte pas ici une retenue judiciaire accrue. Parmi tous les facteurs à considérer, le seul qui appelle une retenue judiciaire plus élevée est la présence de la clause privative. Après examen de tous les facteurs, je suis d'avis que la norme de contrôle à appliquer à la question du pouvoir du Conseil de rendre l'ordonnance de représentation qu'il a rendue est la norme de la décision correcte. À mon avis, la clause privative ne saurait avoir pour effet de laisser subsister une erreur lorsque la norme de contrôle est celle de la décision correcte. C'est là la portée de la qualification

which a tribunal must answer correctly (*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paragraph 28):

To this extent, it is still appropriate and helpful to speak of “jurisdictional questions” which must be answered correctly by the tribunal in order to be acting *intra vires*. But it should be understood that a question which “goes to jurisdiction” is simply descriptive of a provision for which the proper standard of review is correctness, based upon the outcome of the pragmatic and functional analysis.

[84] This case is very much like *Halifax Longshoremen’s Assn., Local 269, v. Offshore Logistics Inc.* (2000), 25 Admin. L.R. 224 (F.C.A.) (*Offshore Logistics*) in which this Court upheld the decision of the Board. *Offshore Logistics* was an application for judicial review of a decision of the Board, reported as *Secunda Marine Services Ltd (Re)* (1999), 61 C.L.R.B.R. (2d) 203 (C.I.R.B.). *Offshore Logistics* was also a case about whether an employer was caught by the terms of a geographic certification order. But in that case, the Board seems to have been dealing with the certification order, narrowly defined, rather than the representation order, as was the case here. The first ground of attack upon the Board’s order was that its finding that Offshore’s employees were engaged in long-shoring was patently unreasonable (paragraph 3). The Court held that the decision as to whether Offshore’s employees were engaged in long-shoring was one that Parliament intended to be left to the Board (paragraph 18). The Court refused to accept the argument that the finding that Offshore’s employees were engaged in long-shoring was unreasonable (paragraph 28). The balance of the decision dealt with issues of procedural fairness and the Board’s jurisdiction over the employer’s labour relations. It appears from the language used by the Court that the issue was whether Offshore’s employees fell within the appropriate bargaining unit. There was no suggestion that the Board did not have the jurisdiction to make the certification order which it did. As a result, I do not see the decision in *Offshore Logistics* dealing with an order made under subsection 34(1) as inconsistent with my disposition of this application dealing with an order made under subsection 34(3).

donnée par le juge Bastarache aux questions de compétence, qui pour lui sont des questions auxquelles un tribunal administratif doit répondre correctement (*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, au paragraphe 28):

Voilà pourquoi il convient toujours, et il est utile, de parler des «questions de compétence» que le tribunal doit trancher correctement pour ne pas outrepasser sa compétence. Mais il faut bien comprendre qu’une question qui «touche la compétence» s’entend simplement d’une disposition à l’égard de laquelle la norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte, en fonction du résultat de l’analyse pragmatique et fonctionnelle.

[84] La présente affaire s’apparente beaucoup à l’affaire *Halifax Longshoremen’s Assn., section locale 269 c. Offshore Logistics Inc.* (2000), 25 Admin. L.R. 224 (C.A.F.) (l’affaire *Offshore Logistics*), dans laquelle la Cour avait confirmé la décision du Conseil. L’affaire *Offshore Logistics* concernait une demande de contrôle judiciaire à l’encontre d’une décision du Conseil, publiée sous l’intitulé *Secunda Marine Services Ltd (Re)* (1999), 61 R.C.C.R.T. (2d) 203 (C.C.R.I.). L’affaire *Offshore Logistics* posait aussi la question de savoir si un employeur était assujéti aux termes d’une ordonnance d’accréditation géographique. Mais, dans cette affaire, le Conseil semble avoir traité de l’ordonnance d’accréditation au sens strict, plutôt que de l’ordonnance de représentation, comme c’était le cas ici. Le premier moyen de contestation de l’ordonnance du Conseil était que sa conclusion selon laquelle les employés d’Offshore exerçaient des activités de débardage était manifestement déraisonnable (au paragraphe 3). La Cour avait jugé que la question de savoir si les employés d’Offshore s’occupaient de débardage était une question sur laquelle le législateur avait voulu attribuer compétence au Conseil (au paragraphe 18). La Cour avait refusé d’admettre que la conclusion selon laquelle les employés d’Offshore s’occupaient de débardage était déraisonnable (au paragraphe 28). Le reste de la décision de la Cour fédérale concernait des questions d’équité procédurale, ainsi que la compétence du Conseil sur les relations de travail de l’employeur. Il appert des propos tenus par la Cour qu’il s’agissait de savoir si les employés d’Offshore faisaient partie de l’unité habile à négocier. Nulle part la Cour ne donnait à entendre que le Conseil n’était pas compétent pour rendre l’ordonnance

d'accréditation qu'il avait rendue. Je ne vois donc pas le jugement *Offshore Logistics*, qui porte sur une ordonnance rendue en conformité avec le paragraphe 34(1), comme un précédent incompatible avec la manière dont je dispose de la présente demande, qui concerne une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 34(3).

[85] I would therefore quash the decision of the Board and remit the matter to it to be determined on a basis consistent with these reasons, specifically, that the designation of the employers' representative organization binds only employers in the long-shoring industry who employ members of the appropriate bargaining unit.

[85] J'annulerais donc la décision du Conseil et la lui renverrait pour nouvelle décision conforme aux présents motifs, étant entendu plus précisément que la désignation de l'organisation patronale ne lie que les employeurs du secteur du débarbage qui emploient des membres de l'unité habile à négocier.