

A-810-80

A-810-80

**Halifax Longshoremen's Association, Local 269 of the International Longshoremen's Association (Applicant)**

v.

**David C. Nauss, Peter H. Roberts, Maritime Employers' Association and Canada Labour Relations Board (Respondents)**

and

**Deputy Attorney General of Canada**

Court of Appeal, Thurlow C.J., Pratte J. and Lalonde D.J.—Halifax, April 29; Ottawa, May 21, 1981.

*Judicial review — Labour relations — Application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board ordering applicant to admit respondent Nauss as one of its members and to add respondent Roberts to the list of card men — Applicant is a labour union which supplies longshoremen to stevedoring companies — Respondents are non-members of the Union — Whether the Board exceeded its jurisdiction under the Canada Labour Code in giving the order — Application allowed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, ss. 121, 136.1, 161.1, 185(f), 187, 188, 189.*

This is an application to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board ordering the applicant to admit respondent Nauss into its membership and to add respondent Roberts to the list of its card men. It also ordered the applicant to prepare and post a set of rules for employment referral pursuant to section 161.1 of the *Canada Labour Code* which, according to the Board, it had contravened. The applicant, a labour union, supplies longshoremen to stevedoring companies. In its operation it gives preference to its members, then to non-members who are card men. Neither Nauss nor Roberts was a member but Nauss was a card man. As a result of applicant's policy, they were denied membership. They filed complaints with the Board alleging that the applicant contravened various sections of the Code. The issue is whether the Board exceeded its jurisdiction in making the orders relating to Nauss and Roberts.

*Held*, the application is allowed. The Board could, under section 189 of the *Canada Labour Code*, order the applicant to comply with section 161.1 and it could require the applicant to do or refrain from doing anything in order to remedy or counteract a consequence of the violation of that section. The orders relating to Nauss and Roberts were not made and could not have been made for that purpose. The exclusion of Nauss from the applicant and of Roberts from the ranks of the card

**L'Association des débardeurs d'Halifax, section locale 269 de l'Association internationale des débardeurs (Requérante)**

a

c.

**David C. Nauss, Peter H. Roberts, l'Association des employeurs maritimes et le Conseil canadien des relations du travail (Intimés)**

b

et

**Le sous-procureur général du Canada**

c Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, le juge Pratte et le juge suppléant Lalonde—Halifax, 29 avril; Ottawa, 21 mai 1981.

*Examen judiciaire — Relations du travail — Demande d'examen et d'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations du travail enjoignant à la requérante d'admettre l'intimé Nauss dans ses rangs et d'inscrire l'intimé Roberts sur la liste des détenteurs de cartes — La requérante est un syndicat qui fournit des débardeurs à des sociétés de débar dage — Les intimés ne sont pas membres de ce syndicat — Il échet d'examiner si le Conseil a outrepassé sa compétence en vertu du Code canadien du travail en rendant l'ordonnance — Demande accueillie — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28 — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, modifié, art. 121, 136.1, 161.1, 185f), 187, 188, 189.*

f Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations du travail ordonnant à la requérante d'admettre l'intimé Nauss dans ses rangs et d'inscrire l'intimé Roberts sur la liste des détenteurs de cartes. Cette décision a également enjoint à la requérante de rédiger et d'afficher un ensemble de règles régissant la présentation à un employeur de débardeurs en quête d'un emploi, conformément à l'article 161.1 du *Code canadien du travail* que, selon le Conseil, elle avait violé. La requérante est un syndicat qui fournit des débardeurs à des sociétés de débar dage. Dans ses activités, elle donne la préférence à ses membres, puis aux travailleurs non syndiqués détenteurs de cartes. Ni Nauss ni Roberts n'étaient membres du syndicat; le premier détenait toutefois une carte. En raison de la politique de la requérante, on a refusé de les admettre au syndicat. Ils se sont plaints devant le Conseil de ce que la requérante avait contrevenu à divers articles du Code. Le litige porte sur la question de savoir si le Conseil a outrepassé sa compétence en donnant des ordres relativement à Nauss et à Roberts.

*Arrêt*: la demande est accueillie. En application de l'article 189 du *Code canadien du travail*, le Conseil pouvait enjoindre à la requérante de se conformer à l'article 161.1 et la requérir de faire ou de s'abstenir de faire toute chose propre à remédier ou à parer à toute conséquence d'une violation de cet article. De telles ordonnances, relativement à Nauss et à Roberts, n'ont pas été rendues et ne pouvaient pas l'être à cette fin. Il est inconcevable que l'exclusion de Nauss du syndicat requérant et

[1981] 2 F.C. at p. 828

[1981] 2 C.F. à la p. 828

men cc  
concern

The third line from the top of the page is amended to read: "Also, *per* Thurlow C.J. and Lalande D.J.:"

Also,  
and foll

enact or establish such rules for the Union or to order that action not in accordance with them be taken. That is not to say that the Board cannot in a proper case order a union to admit a member. But the present is not a case of a union applying established rules in a manner that contravenes paragraph 185(f) of the Code. The order to admit Nauss to membership appears to have been made to discipline the Union rather than to remedy or counteract consequences of the only failure to comply with the law that had been found against it.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

*Gerald J. McConnell* and *R. F. Larkin* for applicant.

*D. Merlin Nunn, Q.C.* and *T. Roane* for respondent David C. Nauss.

*Yves Raic* for respondent Maritime Employers' Association.

*E. B. Durnford* for respondent Canada Labour Relations Board.

SOLICITORS:

*Kitz, Matheson, Green & MacIsaac*, Halifax, for applicant.

*Cox, Downie, Nunn & Goodfellow*, Halifax, for respondent David C. Nauss.

*Ogilvy, Renault*, Montréal, for respondent Maritime Employers' Association.

*McInnes, Cooper & Robertson*, Halifax, for respondent Canada Labour Relations Board.

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

THURLOW C.J.: I have had an opportunity to read the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Pratte and I agree with his conclusion that the part of the decision of the Canada Labour Relations Board which was attacked in this proceeding should be set aside. I am also in substantial agreement with his reasons for reaching that conclusion.

The facts have been set out by Mr. Justice Pratte and I need not repeat them. The issue is whether the Canada Labour Relations Board

La troisième ligne à compter du haut de la page doit se lire comme suit: «Le juge en chef Thurlow et le juge suppléant Lalande:»

\* Conseil d'édicter ou d'établir ces règles à la place du syndicat, ou d'ordonner une mesure qui y déroge. Cela ne veut pas dire que le Conseil ne pourrait jamais ordonner à un syndicat d'admettre un membre. Mais en l'espèce, il ne s'agit pas d'un cas où un syndicat fait des règles établies une application contraire à l'alinéa 185f) du Code. L'ordre d'admettre Nauss comme membre semble avoir été donné pour discipliner le syndicat plutôt que pour remédier ou parer aux conséquences entraînées par la seule violation de la loi relevée contre ce dernier.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

*Gerald J. McConnell* et *R. F. Larkin* pour la requérante.

*D. Merlin Nunn, c.r.* et *T. Roane* pour l'intimé David C. Nauss.

*Yves Raic* pour l'intimée l'Association des employeurs maritimes.

*E. B. Durnford* pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

PROCUREURS:

*Kitz, Matheson, Green & MacIsaac*, Halifax, pour la requérante.

*Cox, Downie, Nunn & Goodfellow*, Halifax, pour l'intimé David C. Nauss.

*Ogilvy, Renault*, Montréal, pour l'intimée l'Association des employeurs maritimes.

*McInnes, Cooper & Robertson*, Halifax, pour l'intimé le Conseil canadien des relations du travail.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: J'ai pris connaissance des motifs de jugement rédigés par le juge Pratte, et je partage son avis selon lequel il y a lieu d'annuler la partie attaquée de la décision du Conseil canadien des relations du travail. Je suis en outre d'accord, dans l'ensemble, avec les motifs par lesquels il en arrive à une telle conclusion.

Les faits ont été relatés par le juge Pratte et j'estime qu'il est inutile d'y revenir. La question est de savoir si le Conseil canadien des relations du

exceeded its jurisdiction under the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, when it ordered the applicant Union to accept the respondent Nauss into its membership and to add the respondent Roberts to its list of card men.

Two provisions of the Code were invoked as justifying the order, *viz.* section 121 and section 189. The former, which is found among provisions dealing with the general powers of the Board, in my opinion, is merely an authorization to do what is necessary or incidental to the effective use of other powers and adds nothing to what, if anything, the Board might properly order under section 189. That section provides:

**189.** Where, under section 188, the Board determines that a party to a complaint has failed to comply with subsection 124(4) or section 136.1, 148, 161.1, 184, 185 or 186, the Board may, by order, require the party to comply with that subsection or section and may

(a) in respect of a failure to comply with section 136.1, require a trade union to take and carry on on behalf of any employee affected by the failure or to assist any such employee to take and carry on such action or proceeding as the Board considers that the union ought to have taken and carried on on the employee's behalf or ought to have assisted the employee to take and carry on;

(a.1) in respect of a failure to comply with subsection 124(4) or paragraph 148(b), by order, require an employer to pay to any employee compensation not exceeding such sum as, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for that failure, have been paid by the employer to the employee;

(b) in respect of a failure to comply with paragraph 184(3)(a), (c) or (f), by order, require an employer to

(i) employ, continue to employ or permit to return to the duties of his employment any employee or other person whom the employer or any person acting on behalf of the employer has refused to employ or continue to employ or has suspended or discharged for a reason that is prohibited by one of those paragraphs,

(ii) pay to any employee or other person affected by that failure compensation not exceeding such sum as, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for that failure, have been paid by the employer to that employee or other person, and

(iii) rescind any disciplinary action taken in respect of and pay compensation to any employee affected by that failure, not exceeding such sum as, in the opinion of the Board, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the employee by the employer;

(c) in respect of a failure to comply with paragraph 184(3)(e), by order, require an employer to rescind any disciplinary action in respect of and pay compensation to any employee affected by the failure, not exceeding such sum as,

travail a outrepassé la compétence qu'il tient du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, modifié, en ordonnant au syndicat requérant d'admettre l'intimé Nauss dans ses rangs et d'inscrire l'intimé Roberts sur la liste des détenteurs de cartes.

Deux dispositions du Code ont été invoquées pour justifier l'ordonnance, savoir les articles 121 et 189. Le premier, qui se trouve parmi les dispositions relatives aux pouvoirs généraux du Conseil, constitue, à mon avis, une simple autorisation de faire ce qui est nécessaire ou accessoire à l'exercice efficace des autres pouvoirs, et n'ajoute rien à ce que le Conseil peut valablement ordonner en vertu de l'article 189, lequel est ainsi conçu:

**189.** Lorsque, en vertu de l'article 188, le Conseil décide qu'une partie que concerne une plainte a enfreint le paragraphe 124(4) ou l'un des articles 136.1, 148, 161.1, 184, 185 ou 186, il peut, par ordonnance, requérir ladite partie de se conformer à ce paragraphe ou à cet article et il peut,

a) lorsqu'un employé est touché par une infraction à l'article 136.1, ordonner à un syndicat d'agir au nom dudit employé ou d'aider ce dernier à prendre les mesures ou à entamer et à continuer les procédures que, de l'avis du Conseil, le syndicat aurait dû prendre ou entamer et continuer au nom de l'employé ou aurait dû aider celui-ci à prendre ou à entamer et à continuer;

a.1) pour défaut de se conformer au paragraphe 124(4) ou à l'alinéa 148b) requérir un employeur, par ordonnance, de payer à un employé une indemnité ne dépassant pas la somme qui, de l'avis du Conseil, est équivalente à la rémunération qui aurait été payée par l'employeur à l'employé, n'eût été ce défaut;

b) pour défaut de se conformer à l'un des alinéas 184(3)a), (c) ou f) requérir un employeur, par ordonnance,

(i) de prendre ou de garder à son emploi tout employé ou autre personne que l'employeur ou une autre personne agissant en son nom a refusé de prendre ou de garder à son emploi ou a suspendu ou a congédié pour un motif qu'interdit l'un de ces alinéas, ou de permettre audit employé de reprendre son travail,

(ii) de payer à un employé ou à une autre personne concernée par ce défaut une indemnité ne dépassant pas la somme qui, à son avis, est équivalente à la rémunération qui aurait été payée par l'employeur à cet employé ou autre personne n'eût été ce défaut, et

(iii) d'annuler toute mesure disciplinaire prise à l'égard d'un employé concerné par le défaut et de payer à cet employé une indemnité ne dépassant pas la somme qui, à son avis, est équivalente à toute peine pécuniaire ou autre imposée à l'employé par l'employeur;

c) pour défaut de se conformer à l'alinéa 184(3)e), requérir un employeur, par ordonnance, d'annuler une mesure disciplinaire prise à l'égard d'un employé concerné par le défaut et de payer à cet employé une indemnité ne dépassant pas la

in the opinion of the Board, is equivalent to any pecuniary or other penalty imposed on the employee by the employer;

(d) in respect of a failure to comply with paragraph 185(f) or (h), by order, require a trade union to reinstate or admit an employee as a member of the trade union; and

(e) in respect of a failure to comply with paragraph 185(g), (h) or (i), by order, require a trade union to rescind any disciplinary action taken in respect of and pay compensation to any employee affected by the failure, not exceeding such sum as, in the opinion of the Board, is equivalent to any pecuniary or other penalty imposed on the employee by the trade union,

and, for the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of this Part, the Board may, in respect of any failure to comply with any provision to which this section applies and in addition to or in lieu of any other order that the Board is authorized to make under this section, by order, require an employer or a trade union to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer or trade union to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of such failure to comply that is adverse to the fulfilment of those objectives.

It will be observed that this section authorizes the Board in respect of violations of the provisions mentioned to:

(1) require a trade union to comply with the provision that has been violated,

(2) make specific types of orders in respect of violations of certain particular provisions not including section 161.1, and

(3) for the purpose of ensuring fulfilment of the objectives of Part V of the Code in addition to or in lieu of any other order that the Board is authorized to make under the section, require a "union to do . . . any thing that it is equitable to require the . . . union to do . . . in order to remedy or counteract any consequence of such failure to comply that is adverse to the fulfilment of the objectives."

This is undoubtedly a broad power, one that leaves room for the exercise by the Board of ingenuity in finding and prescribing remedies that fit particular situations. But it is not so broad as to authorize the Board, as the Board held, to "take such action as we judge necessary or appropriate to undo what has been done and to achieve objectives of the Code". What the Board may order is limited, as it seems to me, by what "it is equitable to require" the union to do "in order to remedy or counteract any consequence of" the "failure to

somme qui, de l'avis du Conseil, est équivalente à toute peine pécuniaire ou autre imposée à l'employé par l'employeur;

d) pour défaut de se conformer à l'un des alinéas 185f) ou h) requérir un syndicat, par ordonnance, de réintégrer ou d'admettre un employé comme membre du syndicat; et

e) pour défaut de se conformer à l'un des alinéas 185g), h) ou i), requérir un syndicat, par ordonnance, d'annuler une mesure disciplinaire prise à l'égard d'un employé concerné, par le défaut et de payer à cet employé une indemnité ne dépassant pas la somme qui, à son avis, est équivalente à toute peine pécuniaire ou autre imposée à l'employé par le syndicat;

en outre, afin d'assurer la réalisation des objectifs de la présente Partie, le Conseil peut, à l'égard de toute infraction à quelque disposition visée par le présent article, exiger d'un employeur ou d'un syndicat, par ordonnance, de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il est juste de lui enjoindre de faire ou de s'abstenir de faire afin de remédier ou de parer à toute conséquence défavorable à la réalisation des objectifs susmentionnés que pourrait entraîner ladite infraction, et ce en plus ou à la place de toute ordonnance que le Conseil est autorisé à rendre en vertu du présent article.

Il est à noter que cet article, en ce qui concerne les violations des dispositions mentionnées, autorise le Conseil:

(1) à requérir un syndicat de se conformer à la disposition enfreinte,

(2) à rendre certains types particuliers d'ordonnances à l'égard des violations de certaines dispositions particulières ne comprenant pas l'article 161.1,

(3) et, afin d'assurer la réalisation des objectifs de la Partie V du Code, et ce en plus ou à la place de toute ordonnance que le Conseil est autorisé à rendre en vertu de cet article, à requérir un «syndicat . . . de faire . . . toute chose qu'il est juste de lui enjoindre de faire . . . afin de remédier ou de parer à toute conséquence défavorable à la réalisation des objectifs susmentionnés que pourrait entraîner ladite infraction.»

Indubitablement, il s'agit là d'un large pouvoir permettant au Conseil de trouver et d'ordonner les mesures qui s'imposent dans chaque cas. Mais ce pouvoir n'est pas assez large pour autoriser le Conseil, comme ce dernier l'a affirmé, à «prendre les mesures qu'il estime nécessaires ou appropriées afin de corriger les erreurs du passé et d'atteindre les objectifs du Code». Ce que, selon moi, le Conseil est autorisé à prescrire se limite à ce qu'«il est juste [d']enjoindre» au syndicat de faire «afin de remédier ou de parer à toute conséquence» défavo-

comply” that is adverse to the fulfilment of the objectives of Part V. The “failure to comply” refers to the previous wording “any failure to comply with any provision to which this section applies”.

The Board’s findings appear from the following passages from its decision:

We find the union has contravened section 161.1 in that it has not established rules and posted them as required. We find those rules must necessarily include rules for attaining union membership and if those rules give priority to card men, which we think reasonable, they must necessarily contain rules against which a card man may know how he keeps or establishes his place on the priority list from time to time. All these rules in themselves must be fair and non-discriminatory. Section 161.1(1) requires a union, once having established rules, to apply them fairly and without discrimination. In *Keith Sheedy, supra*, we said “Not having any rules it cannot be said they are applied fairly and without discrimination as required by section 161.1(1)” (pp. 405 and 14,288). The same is true here. We need not find Nauss was singled out for special treatment. We must find whether the rules were applied fairly and without discrimination and that is a continuous process.

After an extensive quotation from its reasons in the *Keith Sheedy* case the Board continued:

We find there has been a failure to comply with section 161.1(1).

Because we consider membership rules to be an integral part of the rules for the referral to employment we do not consider it necessary to make any finding with respect to section 185(f) where Nauss was not singled out for any special treatment. With respect to section 136.1 and the duty of fair representation we do not consider it to be particularly apposite for this situation. We wish to state we do not find the negotiation of certain preferential benefits for union members, being those persons attached to the industry, contrary to this section. Nor do we find the union breached its duty in any respect other than where acting contrary to Article 15 (Rules of Dispatch) was the same activity on which the complaint under section 161.1 was based. We consider that having made a finding of a contravention of section 161.1 we need not be more specific in considering section 136.1.

It will be observed that while the Board found that the applicant Union had breached all three subsections of section 161.1 in failing to establish and post rules for the making of referrals of persons for employment and in failing to apply such rules without discrimination, the Board did not

able à la réalisation des objectifs de la Partie V que pourrait entraîner «ladite infraction». L’expression «ladite infraction» réfère au passage antérieur «toute infraction à quelque disposition visée a par le présent article».

Les conclusions du Conseil figurent dans les passages suivants de sa décision:

Nous concluons que le syndicat a enfreint l’article 161.1 en ce sens qu’il n’a pas établi et affiché des règles comme il est stipulé. Nous concluons que ces règles doivent nécessairement inclure des règles relatives à l’adhésion et que si ces règles donnent la priorité aux détenteurs de cartes, ce qui est raisonnable à notre avis, elles doivent obligatoirement contenir des règles permettant à un détenteur de carte de déterminer à l’occasion si son nom a été inscrit à l’endroit approprié sur la liste prioritaire et s’il maintient son rang. Toutes ces règles doivent être justes et non discriminatoires. L’article 161.1(1) stipule qu’un syndicat, après avoir établi des règles, doit les appliquer de façon juste et sans discrimination. Dans *Keith Sheedy, supra*, nous avons affirmé: «Comme il n’existe pas de règles, on ne peut dire qu’elles sont appliquées «de façon juste et sans discrimination» comme l’exige le paragraphe 161.1(1) (pp. 405 et 14,288). Le même principe s’applique en l’espèce. Nous ne sommes pas tenus de déterminer si M. Nauss a été traité plus mal que les autres ouvriers, mais plutôt si les règles ont été appliquées de façon juste et sans discrimination. Ce point est encore véritable aujourd’hui.

Après avoir cité de larges extraits de ses motifs dans l’affaire *Keith Sheedy*, le Conseil poursuit:

Nous concluons qu’il y a eu infraction au paragraphe 161.1(1).

Parce que nous considérons que les règles relatives à l’adhésion constituent une partie intégrante des règles relatives à la présentation à l’employeur des personnes en quête d’emploi, nous n’estimons pas qu’il soit nécessaire de rendre une décision au sujet de l’alinéa 185f) étant donné que M. Nauss n’a pas été traité plus mal que les autres ouvriers. En ce qui concerne les dispositions de l’article 136.1 portant sur le devoir de représentation juste, nous ne croyons pas qu’elles soient particulièrement pertinentes en l’espèce. Nous désirons indiquer qu’à notre avis, la négociation de certains avantages préférentiels à l’égard des membres du syndicat, qui sont les ouvriers rattachés au secteur en question, ne vont [*sic*] pas à l’encontre de cet article. De même, nous ne croyons pas que le syndicat ait manqué à son devoir et violé l’article 15 (Règles relatives à l’affectation) d’une façon qui soit différente de l’infraction qu’il a commise à l’article 161.1, mais que les deux sujets de plainte s’équivalent. En outre, puisque nous avons conclu qu’il y avait eu infraction à l’article 161.1, nous ne jugeons pas nécessaire d’apporter plus de précision à l’égard de l’article 136.1.

Il est à noter que bien que le Conseil ait conclu que le syndicat requérant avait violé les trois paragraphes de l’article 161.1 en n’établissant et n’affichant pas de règles relatives à la présentation à un employeur de personnes en quête d’un emploi et en n’appliquant pas ces règles sans discrimination, il

find that the Union had breached in any other way its obligation under section 136.1 to represent, fairly and without discrimination, all employees in the bargaining unit. Nor did the Board find that the Union had violated paragraph 185(f) by denying membership to Nauss or Roberts by applying to either of them in a discriminatory manner the membership rules of the Union. The only order therefore that the Board could properly make under section 189 (apart from an order to comply with section 161.1) was an order to the Union to do any thing that it would be equitable to require the Union to do to remedy or counteract any consequence of its failure to establish and post referral rules and to apply them fairly and without discrimination.

It is not difficult to conceive of situations in which an employee may have been unfairly, or otherwise by reason of discrimination, deprived of an opportunity, which he might otherwise have had, to work or to work overtime or to work a convenient shift. In such situations it may, depending on the circumstances, be equitable to require the union to make up to the employee the loss he has suffered by giving him the first opportunities that arise of the kind he has missed. If that were done, the effect would be to remedy the consequence of the union's failure to comply with section 161.1. A further order designed to "counteract" any continuing consequence might also be appropriate. There may be other kinds of remedies as well, such as an order to pay the employee's loss, that might not be inappropriate.

But I do not think that, in the situation found by the Board, it can be said that it was equitable either to persons who, under such membership rules as the Union had, would have had priority over Nauss for admission to membership, or to the Union itself to order the Union to admit Nauss. The Union is entitled to establish and follow its own membership rules. It is not for the Board to enact or establish such rules for the Union or to order that action not in accordance with them be

n'a pas déclaré que le syndicat avait enfreint de quelque autre façon l'obligation, que lui imposait l'article 136.1, de représenter tous les employés de l'unité de négociation de façon juste et sans discrimination. Le Conseil n'a pas non plus conclu que le syndicat avait contrevenu à l'alinéa 185f) en refusant d'admettre Nauss ou Roberts comme membre par l'application à l'un ou à l'autre, d'une façon discriminatoire, des règles d'adhésion du syndicat. Par conséquent, la seule ordonnance que le Conseil pouvait valablement prononcer en vertu de l'article 189 (hors une ordonnance de se conformer à l'article 161.1) était une ordonnance enjoignant au syndicat de faire toute chose qu'il était juste de lui enjoindre de faire afin de remédier ou de parer à toute conséquence que pourrait entraîner le défaut par le syndicat d'établir et d'afficher des règles de présentation et de les appliquer de façon juste et sans discrimination.

Il est facile de concevoir qu'un employé puisse être injustement, ou en tout cas en raison d'une discrimination, privé de l'occasion qu'il aurait pu sans cela avoir de travailler, de faire des heures supplémentaires ou d'avoir un horaire lui convenant. En pareil cas, il pourrait, selon les circonstances, être équitable d'exiger du syndicat qu'il compense la perte que l'employé a subie en lui donnant priorité lorsqu'une occasion du genre de celle dont il a été privé se représentera. Si ce redressement était accordé, cela aurait pour effet de remédier à la conséquence que pourrait entraîner le défaut par le syndicat de se conformer à l'article 161.1. Une autre ordonnance destinée à «parer» à toute conséquence persistante pourrait également être appropriée. Il se peut qu'il existe aussi d'autres types de redressement, par exemple une ordonnance prescrivant le paiement de la perte subie par l'employé, qui pourrait être également pertinente.

Mais dans la situation constatée par le Conseil, je ne pense pas qu'on puisse dire qu'il était équitable à l'égard de personnes qui, selon les règles d'adhésion que pouvait avoir le syndicat, auraient été admises comme membres de préférence à Nauss, ou à l'égard du syndicat lui-même, d'ordonner à ce dernier d'admettre Nauss dans ses rangs. Le syndicat est en droit d'établir et de suivre ses propres règles d'adhésion. Il n'appartient pas au Conseil d'édicter ou d'établir ces règles à la

taken. That is not to say that the Board cannot in a proper case order a union to admit a member. But the present is not a case of a union applying established rules in a manner that contravenes paragraph 185(f).

Nor do I think that the order for the admission of Nauss to membership in the Union can be regarded as an apt or appropriate measure to remedy or counteract any consequence that had resulted to Nauss or to anyone else by reason of the Union's failure to establish and post referral rules and to apply them fairly and without discrimination. The finding of failure to comply with section 161.1 is couched in the most general of terms and there is no finding that Nauss suffered any specific consequence or loss by reason of such failure. In this situation to order the Union to admit him to membership does not appear either to be related to the violation of section 161.1 or to be a remedy for any consequence that resulted to Nauss from the violation. Moreover, in a passage which immediately precedes the direction to admit Nauss, the Board said:

In this case it is necessary to bring home to the union and those using its employment referral system the seriousness of its task and the shoddy manner in which it has been conducting its affairs. We propose to do this by directing the following:

In the circumstances the order to admit Nauss to membership appears to have been made to discipline the Union rather than to remedy or counteract consequences of the only failure to comply with the law that had been found against it.

I am accordingly of the view that the Board exceeded its jurisdiction in ordering the applicant Union to admit Nauss into its membership. For the like reasons I am of the opinion that the Board also exceeded its jurisdiction in requiring the applicant Union to add Roberts to its list of card men. Those portions of the Board's decision should accordingly be set aside.

\* \* \*

place du syndicat, ou d'ordonner une mesure qui y déroge. Cela ne veut pas dire que le Conseil ne pourrait jamais ordonner à un syndicat d'admettre un membre. Mais en l'espèce, il ne s'agit pas d'un cas où un syndicat a fait des règles établies une application contraire à l'alinéa 185f).

Je ne pense pas non plus que l'ordre d'admettre Nauss comme membre du syndicat puisse être regardé comme une mesure propre à remédier ou à parer à toute conséquence résultant pour Nauss ou quelque autre personne du défaut par le syndicat d'établir et d'afficher des règles de présentation et de les appliquer de façon juste et sans discrimination. La conclusion selon laquelle il y a eu violation de l'article 161.1 a été rédigée dans les termes les plus généraux, et il n'a pas été constaté que Nauss avait subi une conséquence ou une perte particulière en raison de cette infraction. Dans ces circonstances, le fait d'avoir ordonné au syndicat d'admettre Nauss comme membre ne semble ni se rapporter à la violation de l'article 161.1 ni constituer un redressement pour une conséquence résultant pour Nauss de l'infraction. En outre, dans un passage qui précède immédiatement l'ordre d'accepter Nauss comme membre, le Conseil dit ceci:

En l'espèce, il s'impose de faire comprendre au syndicat et à ceux qui se prévalent de son service de présentation l'importance de son rôle et sa façon négligente de mener ses affaires. A cette fin, nous nous proposons d'appliquer les mesures suivantes:

En l'occurrence, l'ordre d'admettre Nauss comme membre semble avoir été donné pour discipliner le syndicat plutôt que pour remédier ou parer aux conséquences entraînées par la seule violation de la loi relevée contre ce dernier.

J'estime donc que le Conseil a outrepassé sa compétence en ordonnant au syndicat requérant d'admettre Nauss dans ses rangs. Pour les mêmes raisons, j'estime que le Conseil a outrepassé sa compétence en ordonnant au syndicat requérant d'inscrire le nom de Roberts sur la liste des détenteurs de cartes. Il y a en conséquence lieu d'annuler ces parties de la décision du Conseil.

\* \* \*

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

PRATTE J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to review and set aside a decision of the Canada Labour Relations Board.

The applicant is a labour union representing longshoremen working in the Port of Halifax. It entered into a collective agreement with the Maritime Employers' Association, one of the respondents, which represents the various companies employing stevedores in that Port. Under the agreement, the applicant has the responsibility of operating a hiring hall through which longshoremen are supplied to the various companies that need their services. In the operation of that hiring hall, the applicant gives the preference to its own members; when union members are not available to meet the requirements of the stevedoring companies, the work is offered to non-union men, and, among them, priority is given to a group of men designated as "card men" because they have bought from the applicant Union a card identifying them as regular part-time longshoremen.

Early in 1980, the respondents Nauss and Roberts filed complaints with the Board alleging that the applicant had contravened various sections of the *Canada Labour Code*. Both were non-union longshoremen who wanted to become members of the applicant; Nauss was a card man while Roberts did not even hold a card. They were the victims of the policy of the applicant to admit very few new members and to restrict the number of card men. They alleged that the applicant had breached sections 136.1, 161.1 and paragraph 185(f) of the Code.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Those provisions read as follows:

**136.1** Where a trade union is the bargaining agent for a bargaining unit, the trade union and every representative of the trade union shall represent, fairly and without discrimination, all employees in the bargaining unit.

**161.1** (1) Where, pursuant to a collective agreement, a trade union is engaged in the referral of persons to employment, it shall apply, fairly and without discrimination, rules established by the trade union for the purpose of making the referral.

(2) Rules applied by a trade union pursuant to subsection (1) shall be kept posted in a conspicuous place in every area

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

LE JUGE PRATTE: La demande, fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, tend à l'examen et à l'annulation d'une décision du Conseil canadien des relations du travail.

La requérante est un syndicat qui représente les débardeurs travaillant dans le port d'Halifax. Elle a conclu une convention collective avec l'Association des employeurs maritimes, l'une des parties intimées à l'instance, qui représente les diverses sociétés occupant des débardeurs dans ce port. En vertu de cette convention, la requérante est responsable du fonctionnement d'un bureau d'embauchage servant à fournir des débardeurs aux diverses sociétés qui en ont besoin. La requérante donne la préférence à ses propres membres. Quand ceux-ci ne suffisent pas pour répondre à la demande des sociétés de débarquement, le syndicat fait appel à des travailleurs non syndiqués, et, parmi eux, la priorité est accordée à un groupe de travailleurs désignés sous le nom de «détenteurs de cartes», ces derniers ayant acheté au syndicat requérant une carte les identifiant comme débardeurs réguliers à temps partiel.

Au début de 1980, les intimés Nauss et Roberts se sont plaints de ce que la requérante avait, selon eux, contrevenu à divers articles du *Code canadien du travail*. Tous deux étaient des débardeurs non syndiqués qui désiraient devenir membres du syndicat requérant. Nauss détenait une carte, mais non Roberts. Ils étaient victimes de la politique de la requérante consistant à admettre très peu de nouveaux membres et à restreindre le nombre des détenteurs de cartes. Ils prétendaient que la requérante avait violé les articles 136.1, 161.1 et l'alinéa 185(f) du Code<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ces dispositions sont ainsi conçues:

**136.1** Lorsqu'un syndicat est accrédité à titre d'agent négociateur d'une unité de négociation, il doit, de même que ses représentants, représenter tous les employés de l'unité de négociation de façon juste et sans discrimination.

**161.1** (1) Lorsque, conformément à une convention collective, un syndicat s'occupe de la présentation à un employeur de personnes en quête d'un emploi, il doit appliquer de façon juste et sans discrimination, les règles qu'il a établies à ce sujet.

(2) A l'intérieur des locaux du syndicat où se réunissent habituellement les personnes qui désirent être présentées à un



After a lengthy hearing of those complaints, the Board issued a written decision in which it found

A. that the applicant had contravened section 161.1 by failing to establish and post rules governing the referral of longshoremen to employment;

B. that it was unnecessary to make any finding with respect to paragraph 185(f) since there was no evidence that Nauss and Roberts had been singled out for special treatment; and

C. that section 136.1 was not "particularly apposite for this situation" and that, in view of the finding that section 161.1 had been breached, there was no need to be more specific in considering section 136.1.

Having made those findings, the Board directed

1. that Nauss be admitted as a member of the applicant and that Roberts be added to the list of card men; and

2. that, in order to achieve compliance with section 161.1 for the future, the applicant Union prepare and post, before March 1, 1981, a set of rules for employment referral, including rules governing admittance to union membership and issuance of cards.

That is the decision against which this section 28 application is directed.

The applicant's only ground of attack is that the Board exceeded its jurisdiction in ordering that the

of premises occupied by the trade union in which persons seeking referral normally gather.

(3) Where a trade union to which subsection (1) applies has not established, before the coming into force of this section, rules for the purpose of making the referral referred to in that subsection, the trade union shall establish rules for that purpose forthwith after the coming into force of this section.

(4) In this section, "referral" includes assignment, designation, dispatching, scheduling and selection.

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

(f) expel or suspend an employee from membership in the trade union or deny membership in the trade union to an employee by applying to him in a discriminatory manner the membership rules of the trade union;

Après une longue audition de ces plaintes, le Conseil a rendu une décision écrite où il concluait

A. que la requérante avait violé l'article 161.1 en n'établissant pas et en n'affichant pas de règles régissant la présentation à un employeur de débardeurs en quête d'un emploi;

B. qu'il n'était pas nécessaire de rendre une décision au sujet de l'alinéa 185f), puisque rien ne prouvait que Nauss et Roberts avaient été traités plus mal que les autres ouvriers; et

C. que les dispositions de l'article 136.1 n'étaient pas «particulièrement pertinentes en l'espèce» et que, la violation de l'article 161.1 ayant été constatée, il n'était pas nécessaire d'apporter plus de précision à l'égard de l'article 136.1.

Sur la base de ces conclusions, le Conseil ordonna

1. que Nauss soit admis comme membre du syndicat requérant et que le nom de Roberts soit inscrit sur la liste des détenteurs de cartes; et

2. que, afin de garantir que l'article 161.1 soit respecté à l'avenir, la requérante rédige et affiche, avant le 1<sup>er</sup> mars 1981, une série de règles relatives à la présentation, y compris des règles sur l'adhésion au syndicat et l'octroi des cartes.

C'est contre cette décision qu'est dirigée la demande fondée sur l'article 28.

Le seul grief de la requérante est que le Conseil aurait outrepassé sa compétence en ordonnant

employeur doivent être affichées d'une manière visible les règles que le syndicat applique en vertu du paragraphe (1).

(3) Le syndicat doit établir, sans délai après la mise en vigueur du présent article, les règles visées au paragraphe (1) dans le cas où elles n'ont pas été établies avant cette date.

(4) Dans le présent article «présentation» comprend l'affectation, la désignation, l'inscription et la sélection.

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

f) exclure définitivement ou temporairement un employé du syndicat ou lui refuser l'adhésion au syndicat en lui appliquant d'une manière discriminatoire les règles du syndicat relatives à l'adhésion;

respondent Nauss be admitted as one of its members and that the name of the respondent Roberts be added to the list of card men. Those were not, says the applicant, orders that the Board was authorized to make under the Code.

It is common ground that the complaints of the respondents Nauss and Roberts were made under section 187 of the Code. The Board had the duty, pursuant to section 188, to hear and determine them and was empowered to make the orders specified in section 189. That section reads in part as follows:

**189.** Where, under section 188, the Board determines that a party to a complaint has failed to comply with . . . section 136.1 . . . 161.1 . . . 185 . . . the Board may, by order, require the party to comply with that . . . section . . .

and, for the purpose of ensuring the fulfilment of the objectives of this Part, the Board may, in respect of any failure to comply with any provision to which this section applies and in addition to or in lieu of any other order that the Board is authorized to make under this section, by order, require an employer or a trade union to do or refrain from doing any thing that it is equitable to require the employer or trade union to do or refrain from doing in order to remedy or counteract any consequence of such failure to comply that is adverse to the fulfilment of those objectives.

In this case, the Board determined that the applicant had contravened section 161.1 by failing to establish and post rules of referral; the Board did not determine that the applicant had contravened any other provision of the Code. It followed that, under section 189, the Board could order the applicant to comply with section 161.1 and that it could, in addition, require the applicant to do or refrain from doing any thing in order to remedy or counteract a consequence of the violation of that section. It also followed that the Board could make no other order than those.

As the Board's directives relating to the respondents Nauss and Roberts obviously did not order compliance with section 161.1, the sole question to be answered is whether those directives required the applicant to do or refrain from doing something in order to remedy or counteract a consequence of the violation of that section. I am of the view that those orders were not made and could not have been made for that purpose. The exclusion of Nauss from the applicant and of Roberts from the ranks of the card men could not

l'admission de l'intimé Nauss au syndicat et l'inscription de l'intimé Roberts sur la liste des détenteurs de cartes. D'après la requérante, il ne s'agit pas là d'ordonnances que le Conseil était autorisé à prononcer sous le régime du Code.

Il est constant que les plaintes des intimés Nauss et Roberts étaient fondées sur l'article 187 du Code. Le Conseil était, aux termes de l'article 188, tenu de les instruire et de les juger, et il était autorisé à rendre les ordonnances prévues à l'article 189. Cet article porte notamment ce qui suit:

**189.** Lorsque, en vertu de l'article 188, le Conseil décide qu'une partie que concerne une plainte a enfreint . . . l'un des articles 136.1 . . . 161.1 . . . 185 . . . il peut, par ordonnance, requérir ladite partie de se conformer . . . à cet article . . .

en outre, afin d'assurer la réalisation des objectifs de la présente Partie, le Conseil peut, à l'égard de toute infraction à quelque disposition visée par le présent article, exiger d'un employeur ou d'un syndicat, par ordonnance, de faire ou de s'abstenir de faire toute chose qu'il est juste de lui enjoindre de faire ou de s'abstenir de faire afin de remédier ou de parer à toute conséquence défavorable à la réalisation des objectifs susmentionnés que pourrait entraîner ladite infraction, et ce en plus ou à la place de toute ordonnance que le Conseil est autorisé à rendre en vertu du présent article.

En l'espèce, le Conseil a jugé que la requérante avait enfreint l'article 161.1 en n'établissant et n'affichant pas de règles de présentation; il n'a pas dit que la requérante avait violé quelque autre disposition du Code. Il s'ensuit que, en application de l'article 189, le Conseil pouvait enjoindre à la requérante de se conformer à l'article 161.1 et, en outre, la requérir de faire ou de s'abstenir de faire toute chose propre à remédier ou à parer à toute conséquence d'une violation de cet article. Il s'ensuit également que le Conseil ne pouvait rendre aucune autre ordonnance.

Comme les directives du Conseil concernant les intimés Nauss et Roberts n'ont de toute évidence pas ordonné l'observation de l'article 161.1, la seule question est de savoir si ces directives ont imposé à la requérante de faire ou de s'abstenir de faire quelque chose afin de remédier ou de parer à quelque conséquence d'une violation de cet article. J'estime que de telles ordonnances n'ont pas été rendues et ne pouvaient pas l'être à cette fin. Il est inconcevable que l'exclusion de Nauss du syndicat requérant et de Roberts des rangs des détenteurs

conceivably flow from the absence of rules concerning referral to employment. Moreover, the Board did not purport to make those directives in order to remedy or counteract a consequence of the violation of section 161.1; the Board made those directives for the avowed purpose of bringing home "to the union . . . the seriousness of its task and the shoddy manner in which it has been conducting its affairs" on the assumption, which was expressly stated in the decision under attack, that the Board could, under sections 121 and 189, pronounce any order that it considered appropriate to achieve the objectives of the Code. I have already indicated that I take a narrower view of the Board's powers under section 189; I am also of opinion that section 121 does not add anything substantial to those powers.

For those reasons, I am of the view that the Board exceeded its jurisdiction when it issued directives relating to the respondents Nauss and Roberts. I would, therefore, allow the application and set aside those parts of the decision under attack.

\* \* \*

LALANDE D.J. concurred.

de cartes ait pu découler de l'absence de règles concernant la présentation de personnes en quête d'emploi. De plus, il n'était pas dans l'intention du Conseil de donner ces ordres pour remédier ou parer à quelque conséquence d'une violation de l'article 161.1; le Conseil a donné ces ordres dans le dessein déclaré de faire comprendre «au syndicat . . . l'importance de son rôle et sa façon négligente de mener ses affaires» en présumant, ainsi qu'il est énoncé expressément dans la décision attaquée, qu'il pouvait, en application des articles 121 et 189, rendre toute ordonnance qu'il jugerait appropriée pour atteindre les objectifs du Code. J'ai déjà indiqué que je me faisais une conception plus étroite des pouvoirs accordés au Conseil par l'article 189. J'estime aussi que l'article 121 n'ajoute rien de substantiel à ces pouvoirs.

Par ces motifs, j'estime que le Conseil a outrepassé sa compétence en donnant des directives relativement aux intimés Nauss et Roberts. J'estime, par conséquent, qu'il y a lieu d'accueillir la demande et d'annuler les parties attaquées de la décision dont il s'agit.

e

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE y a souscrit.

### Page 837

The concurrence of Lalande D.J. is deleted from the end of the case and inserted at the bottom of page 833 following the reasons for judgment of Thurlow C.J.

### Page 837

La concordance du juge suppléant Lalande est retranchée de la fin de l'arrêt et insérée à la page 833 à la suite des motifs du jugement du juge en chef Thurlow.