

Moffat Broadcasting Ltd. (Applicant)

v.

The Attorney General of Canada and Vancouver-New Westminster Newspaper Guild (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow J., Sheppard and Bastin D.JJ.—Vancouver, B.C., May 3 and 4, 1973.

Labour relations—Canada Labour Code, s. 115(2)(a) and (b)—Certification of bargaining unit—Judicial review—Certification set aside.

Respondent union made application to the Canada Labour Relations Board to be certified as bargaining agent of a unit of applicant's employees. There were then seven employees, of whom six were members of the union but two of these resigned before the application was heard. At the hearing, affidavits of three of the remaining employees were given, alleging that they were not or had ceased to be members of the union. The Board refused to order a vote of the employees and certified respondent union as bargaining agent.

Held, the certification must be set aside. Neither of the conditions for certification set out in section 115(2)(a) and (b) of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 had been met. No vote had been taken, as required by paragraph (b); and the Board could not conclude on the material before it that a majority of the employees in the bargaining unit were members in good standing of the union, as required by paragraph (a).

JUDICIAL review.

COUNSEL:

E. A. Alexander, Q.C., for applicant.*N. D. Mullins, Q.C.*, for Attorney General of Canada.*W. H. Deverell* for Vancouver-New Westminster Newspaper Guild.

SOLICITORS:

Robson, Alexander and Guest, Vancouver, for applicant.*Deputy Attorney General of Canada* for Attorney General of Canada.*Deverell, Harrop, Morrison, Wood and Powell*, Vancouver, for Vancouver-New Westminster Newspaper Guild.**Moffat Broadcasting Ltd. (Requérante)**

c.

Le procureur général du Canada et le Vancouver-New Westminster Newspaper Guild (Intimés)

Cour d'appel, le juge Thurlow, les juges suppléants Sheppard et Bastin—Vancouver (C.-B.), les 3 et 4 mai 1973.

Relations ouvrières—Code canadien du travail, art. 115(2)a) et b)—Accréditation d'une unité de négociation—Examen judiciaire—Annulation de l'accréditation.

Le syndicat intimé a présenté au Conseil canadien des relations ouvrières une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés de la requérante. Elle comprenait alors sept employés dont six étaient membres du syndicat; deux employés ont démissionné avant l'audition de la demande et, à l'audience, les affidavits de trois autres employés ont été présentés dans lesquels ils affirmaient n'être pas membres du syndicat ou avoir cessé de l'être. Le Conseil a refusé d'ordonner un vote des employés et a accrédité le syndicat intimé à titre d'agent négociateur.

Arrêt: il convient d'annuler l'accréditation. Aucune des conditions d'accréditation prévues à l'article 115(2)a) et b) du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, n'a été remplie. Il n'y avait pas eu le vote prévu à l'alinéa b) et le Conseil ne pouvait déduire des pièces portées à sa connaissance qu'une majorité des employés de l'unité de négociation étaient membres en règle du syndicat, comme l'exige l'alinéa a).

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

E. A. Alexander, c.r., pour la requérante.*N. D. Mullins, c.r.*, pour le procureur général du Canada.*W. H. Deverell* pour le Vancouver-New Westminster Newspaper Guild.

PROCUREURS:

Robson, Alexander et Guest, Vancouver, pour la requérante.*Le sous-procureur général du Canada* pour le procureur général du Canada.*Deverell, Harrop, Morrison, Wood et Powell*, Vancouver, pour le Vancouver-New Westminster Newspaper Guild.

THURLOW J. (orally)—This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the certification, granted on November 28, 1972, by the Canada Labour Relations Board under the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, of the respondent, Vancouver-New Westminster Newspaper Guild, Local 115 of the Newspaper Guild, as the bargaining agent of a unit of employees of the applicant working in the news department of Station CKLG at Vancouver, excluding the news director.

On June 21, 1972, when the application for certification was made the unit in question consisted of seven employees of whom six were members of the respondent union. Two of these employees had, however, resigned their employment with effect from June 30, 1972, and in consequence commencing on July 1 the unit consisted of five employees of whom four or five were members of the union.

On July 13 the applicant filed a reply to the application by which it challenged the appropriateness of the bargaining unit for certification and asked for a hearing but it neither admitted nor denied the union's assertion that a majority of the employees of the unit were members of the union. The request for a hearing was subsequently granted and the hearing was set for October 24, 1972, at Ottawa.

On October 19, 1972, the applicant advised the Board by telex of its intention to raise at the hearing the issue of whether a majority of the employees in the unit were members in good standing of the union or wished to have the applicant selected to be the bargaining agent on their behalf.

Thereafter at the hearing the applicant introduced and the Board ultimately received, subject to objection by the respondent union, affidavits which had been obtained by the applicant from three members of the bargaining unit.

One of these was by an employee named Vidler who had previously been a production superintendent in another department of the

LE JUGE THURLOW (oralement)—La présente affaire porte sur une demande introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* aux fins d'obtenir l'examen et l'annulation de l'accréditation que le Conseil canadien des relations ouvrières a accordée le 28 novembre 1972 en vertu du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, à l'intimé, le Vancouver-New Westminster Newspaper Guild (local 115 du Newspaper Guild) à titre d'agent négociateur d'une unité d'employés de la requérante, travaillant au service des informations du poste CKLG de Vancouver, à l'exclusion du directeur des informations.

Le 21 juin 1972, date à laquelle la demande d'accréditation a été déposée, l'unité en question comprenait sept employés dont six étaient membres du syndicat intimé. Toutefois, deux de ces employés avaient déposé leur démission qui devait prendre effet au 30 juin 1972 et, par suite, à compter du 1^{er} juillet, l'unité se composait de cinq employés dont quatre ou cinq étaient membres du syndicat.

Le 13 juillet, la requérante a déposé une réponse à la demande d'accréditation par laquelle elle contestait l'habileté de l'unité de négociation à négocier collectivement et elle a demandé une audience. Toutefois, elle n'a ni admis ni nié la déclaration du syndicat portant qu'une majorité des employés de l'unité étaient membres du syndicat. La demande d'audience a été accueillie et la date en a été fixée au 24 octobre 1972, à Ottawa.

Le 19 octobre 1972, la requérante a fait savoir par telex au Conseil qu'à l'audience, elle avait l'intention de soulever la question de savoir si une majorité des employés de l'unité étaient des membres en règle du syndicat ou si une majorité de ceux-ci souhaitait que la requérante devienne leur agent négociateur.

A l'audience, le Conseil a admis sous réserve des objections du syndicat intimé, des affidavits que la requérante avait obtenus de trois membres de l'unité de négociation.

L'un de ces affidavits a été signé par un employé du nom de Vidler, qui était antérieurement directeur de la production dans un autre

applicant's operation and who had been transferred to the news department as a newsman on October 17, 1972, that is to say, a week before the date set for the hearing. This affidavit stated that the deponent had never been a member of the union and did not wish the union to be certified as bargaining agent on his behalf. It also denied that there had been any threat or intervention by the company to compel him to refrain from becoming a member of the union.

The second affidavit, made by an employee named Farr, stated that he had joined the union in April 1972 and resigned from it in July 1972 and had obtained a refund of about \$3.00 of his union dues. He too said he did not want the union certified as bargaining agent on his behalf and that no threat had been made or intimidation practised on him by the applicant.

The third affidavit, made by an employee named Johnson, stated that he had joined the union in April 1972 and that on October 13, 1972, he had sent to the union a letter of resignation of his membership therein.

No evidence was offered by the union to contradict the fact which appeared from these affidavits that at the time of the hearing none of these three employees was a member of the union.

With respect to these affidavits the Board found, for carefully considered reasons which it is unnecessary to relate or to review, that no weight could be given to their contents as expressions of the true wishes of the deponents. The Board did not, however, uphold the respondent union's objection to their admissibility or reject them as inadmissible. Nor did it make any finding that these affidavits were unacceptable as evidence that the three deponents were not members of the union at the time of the hearing.

The Board next considered and rejected a request by the present applicant that the Board order that a vote by secret ballot be taken to determine the wishes of the employees in the bargaining unit and went on to conclude

... that in the circumstances the evidence of majority membership in good standing in the applicant (union) of the

secteur des affaires de la requérante et qui avait été muté au service de l'information à titre de journaliste le 17 octobre 1972, c.-à-d. une semaine avant la date fixée pour l'audience. L'auteur de cet affidavit déclare qu'il n'a jamais été membre du syndicat et qu'il ne souhaite pas que le syndicat soit accrédité comme son agent négociateur. Il nie également que la compagnie l'ait menacé ou qu'elle soit intervenue aux fins de l'empêcher de devenir membre du syndicat.

Le second affidavit a été déposé par un employé du nom de Farr. Celui-ci déclare qu'il est devenu membre du syndicat en avril 1972, qu'il l'a quitté en juillet 1972 et qu'il a obtenu un remboursement de cotisations d'environ \$3.00. Il a également déclaré qu'il ne souhaite pas que le syndicat soit accrédité comme son agent négociateur et que la requérante ne l'a pas menacé ou cherché à l'intimider.

Le troisième affidavit a été déposé par un employé du nom de Johnson. Il a déclaré qu'il est devenu membre du syndicat en avril 1972 et que, le 13 octobre 1972, il a fait parvenir au syndicat une lettre de résignation.

Le syndicat n'a déposé aucune preuve aux fins de s'opposer à ces affidavits qui établissent qu'au moment de l'audience, aucun de ces employés n'était membre du syndicat.

Le Conseil est arrivé à la conclusion que, pour des motifs sérieux qu'il est inutile de répéter ou d'analyser, ces affidavits ne sont pas une manifestation des volontés véritables de leurs auteurs. Toutefois, le Conseil n'a pas fait droit à l'opposition du syndicat intimé à leur recevabilité et il ne les a pas rejetés comme inadmissibles. Il n'a pas conclu non plus que ces affidavits ne pouvaient pas être utilisés comme preuve du fait que leurs auteurs n'étaient pas des membres du syndicat au moment de l'audience.

Le Conseil a ensuite examiné et rejeté une demande de la requérante visant à obtenir que le Conseil ordonne un scrutin secret aux fins de déterminer les volontés des employés de l'unité de négociation et il a conclu:

[TRADUCTION] ... que, vu les circonstances, la preuve du fait qu'une majorité des employés de l'unité de négociation

employees in the bargaining unit constitutes acceptable evidence of the wishes of the employees in the bargaining unit which the Board has found appropriate for collective bargaining.

Accordingly an order will issue certifying the Applicant as bargaining agent for the unit of employees of the Respondent which the Board has found to be appropriate namely a unit of employees of the Respondent working in the news department of Station CKLG at Vancouver, B.C. excluding the news director.

Earlier in its reasons the Board had found that at the time of the filing of the application for certification the bargaining unit consisted of seven employees of whom six were members of the union, as to which there is no question, but nowhere in the reasons did it make any finding that a majority of the employees were members of the union at the time of the hearing. Nor was there evidence that could sustain a finding that more than three of the six employees who comprised the unit at that time were then members of the union. Moreover, the affidavits show that three of the six were then non-members.

The Board's certificate, however, recites *inter alia* that the Board "has satisfied itself that a majority of employees of the said employer comprising such unit are members in good standing of the applicant trade union."

I turn now to the statute. By section 115(1) the Board is directed to take such steps as it deems appropriate to determine the wishes of the employees in the unit as to the selection of a bargaining agent to act on their behalf and such wishes are undoubtedly relevant facts to be considered by the Board in exercising any discretionary power vested in it to certify or refuse to certify an applicant. The jurisdiction of the Board to certify is, however, dependent on the express terms of section 115(2) which reads:

115. (1) ...

(2) When, pursuant to an application for certification under this Part by a trade union, the Board has determined that a unit of employees is appropriate for collective bargaining

(a) if the Board is satisfied that the majority of the employees in the unit are members in good standing of the trade union, or

sont des membres en règle de la requérante (le syndicat) constitue une preuve valable des désirs des employés de l'unité de négociation que le Conseil a jugé habile à négocier collectivement.

^a Par conséquent, il est pris une ordonnance accréditant la requérante comme agent négociateur de l'unité d'employés que le Conseil juge habile à négocier, savoir une unité d'employés de l'intimé travaillant au service des informations du Poste CKLG à Vancouver (C.-B.), à l'exclusion du directeur des informations.

^b Dans ses motifs, le Conseil avait déjà conclu qu'au moment du dépôt de la demande d'accréditation, l'unité de négociation se composait de sept membres dont six étaient membres du syndicat, ce qui ne fait aucun doute, mais nulle part il n'a fait valoir qu'une majorité des employés étaient membres du syndicat au moment de l'audience. Également, aucune preuve ne permettait de conclure que plus de trois des six employés qui constituaient l'unité à ce moment étaient à ce même moment membres du syndicat. De plus, les affidavits établissent que trois des six employés n'étaient pas membres du syndicat.

^e Toutefois, le certificat du Conseil énonce notamment que le Conseil [TRADUCTION] «est convaincu qu'une majorité des employés dudit employeur qui constituent l'unité sont des membres en règle du syndicat demandeur».

^f Examinons maintenant les dispositions législatives en cause. Aux termes de l'article 115(1), le Conseil doit prendre les mesures qu'il estime appropriées pour déterminer les désirs des employés dans l'unité quant au choix d'un agent négociateur devant agir en leur nom. Ces désirs constituent certainement des faits pertinents dont le Conseil doit tenir compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré aux fins d'accorder ou de refuser l'accréditation à un demandeur. Toutefois la compétence du Conseil en matière d'accréditation est définie par les termes exprès de l'article 115(2) qui énonce:

ⁱ 115. (1) ...

(2) Lorsque, conformément à une demande d'accréditation prévue dans la présente Partie et faite par un syndicat, le Conseil a décidé qu'une unité d'employés est habile à négocier collectivement

^j a) si le Conseil est convaincu que la majorité des employés de l'unité sont membres en règle du syndicat, ou

(b) if, as a result of a vote of the employees in the unit, the Board is satisfied that a majority of them have selected the trade union to be a bargaining agent on their behalf,

the Board may certify the trade union as the bargaining agent of the employees in the unit.

Under this section, as I read it, there are alternative bases upon which an applicant may be certified. Under (b) the Board may certify an applicant on the basis of the wishes of the majority of the employees of a bargaining unit, whether the majority are members of the union or not, if, but only if, a vote has been taken and as a result thereof the Board is satisfied that a majority of the employees in the unit have selected the union to be a bargaining agent on their behalf. As no vote was taken this basis cannot serve in the present case to support the certificate.

The only other possible basis for certification arises when the Board is satisfied as provided in (a), that a majority of the employees in the bargaining unit are members in good standing of the applicant union. In the present case the certificate recites that the Board is satisfied on that point but the material before the Board in my opinion was insufficient in point of law to sustain such a conclusion as of the time of the hearing or subsequently. That the situation with respect to the existence at the time of the hearing of a majority of the employees being members of the union is relevant and essential to the authority of the Board to certify under section 115(2)(a) is I think established by the wording of that provision which uses the present tense of the verb "to be" and by the jurisprudence to be found in *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company* [1953] 2 S.C.R. 18, and *Re Bakery and Confectionary Workers International Union of America and Rotary Pie Service Ltd.* (1962) 32 D.L.R. (2d) 576.

As the certification thus rests on a finding that could not lawfully be made on the material before it the Board, in my opinion, erred in law within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* in making its decision and the certification granted by it should therefore be set aside.

* * *

b) si, par suite d'un vote des employés de l'unité, le Conseil est convaincu qu'une majorité d'entre eux a choisi le syndicat comme agent négociateur en leur nom,

le Conseil peut accréditer ce syndicat comme agent négociateur des employés de l'unité.

^a D'après mon interprétation, cet article énonce deux moyens d'obtenir l'accréditation. En vertu de l'alinéa b), le Conseil peut accréditer un demandeur en se fondant sur les désirs de la majorité des employés d'une unité de négociation, que la majorité des employés soient membres du syndicat ou non, si, et uniquement dans ce cas, il y a eu un vote et si, en conséquence, le Conseil est convaincu qu'une majorité des employés de cette unité a choisi le syndicat comme agent négociateur en leur nom. Cet alinéa ne peut être invoqué en l'espèce aux fins d'appuyer le certificat car aucun vote n'a été pris.

^d La seule autre façon d'obtenir l'accréditation est de convaincre le Conseil, aux termes de l'alinéa a), qu'une majorité des employés de l'unité de négociation sont des membres en règle du syndicat demandeur. Dans la présente affaire, le certificat énonce que le Conseil a acquis une certitude sur ce point mais, à mon avis, les documents dont disposait le Conseil ne justifiaient pas cette conclusion en droit ni au moment de l'audience, ni par la suite. Je crois que les termes de l'article 115(2)a), où le verbe «être» est employé au présent, ainsi que les arrêts *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Company* [1953] 2 R.C.S. 18, et *Re Bakery and Confectionary Workers International Union of America and Rotary Pie Service Ltd.* (1962) 32 D.L.R. (2^e) 576, établissent que l'existence, au moment de l'audience, d'une majorité d'employés membres du syndicat est essentielle à l'existence du pouvoir du Conseil d'accorder l'accréditation en vertu de l'article 115(2)a).

^j Donc, vu que l'accréditation résulte d'une conclusion qui ne pouvait être tirée à bon droit du dossier soumis au Conseil, celui-ci a, à mon avis, commis une erreur de droit au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* en rendant sa décision et il y a donc lieu d'annuler l'accréditation qu'il a accordée.

* * *

SHEPPARD and BASTIN D.JJ. concurred.

LES JUGES SUPPLÉANTS SHEPPARD et BASTIN
ont souscrit à l'avis.