

A-56-81

A-56-81

David C. Nauss and Peter H. Roberts (*Appellants*)

v.

Local 269 of the International Longshoremen's Association (*Respondent*)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Le Dain JJ.—
Halifax, March 27, 1981.

Jurisdiction — Labour relations — Appeal from Trial Division decision to stay execution of an order of the Canada Labour Relations Board which had been filed in the Federal Court — Respondent contends that the order became a judgment of the Federal Court for all purposes when it was filed — Whether the Trial Division had the power to stay the order — Appeal allowed — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, ss. 119, 122, 123 — Federal Court Rules 1904 and 1909 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(1)(a).

APPEAL.

COUNSEL:

D. Merlin Nunn, Q.C. and *Terry Roane* for appellant David C. Nauss.

G. J. McConnell and *John MacPherson* for respondent.

Yves Raic for employer.

W. Wylie Spicer and *David Graves* for Canada Labour Relations Board.

SOLICITORS:

Cox, Downie, Nunn & Goodfellow, Halifax, ^g for appellant David C. Nauss.

Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax, for respondent.

Ogilvy, Renault, Montreal, for employer.

McInnes, Cooper & Robertson, Halifax, for ^h Canada Labour Relations Board.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

PRATTE J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division staying the execution of an order of the Canada Labour Relations Board.

On November 14, 1980, the Board, following a complaint by the appellant of an alleged violation

David C. Nauss et Peter H. Roberts (*Appellants*)

^a c.

La Section 269 de l'Association internationale des débardeurs (*Intimée*)

^b Cour d'appel, les juges Pratte, Heald et Le Dain—
Halifax, 27 mars 1981.

Compétence — Relations du travail — Appel contre la décision de la Division de première instance qui a suspendu l'exécution d'une ordonnance rendue par le Conseil canadien des relations du travail et déposée à la Cour fédérale — L'intimée prétend que l'ordonnance, une fois déposée, est devenue à toutes fins utiles un jugement de la Cour fédérale — Il échet d'examiner si la Division de première instance a le pouvoir de suspendre l'ordonnance — Appel accueilli — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, modifié, art. 119, 122, 123 — Règles 1904 et 1909 de la Cour fédérale — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28(1)a.

APPEL.

AVOCATS:

^e *D. Merlin Nunn, c.r.* et *Terry Roane* pour l'appellant David C. Nauss.

G. J. McConnell et *John MacPherson* pour l'intimée.

^f *Yves Raic* pour l'employeur.

W. Wylie Spicer et *David Graves* pour le Conseil canadien des relations du travail.

PROCUREURS:

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

Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax, pour l'intimée.

Ogilvy, Renault, Montréal, pour l'employeur.

McInnes, Cooper & Robertson, Halifax, pour le Conseil canadien des relations du travail.

ⁱ *Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par*

LE JUGE PRATTE: Il est fait appel du jugement par lequel la Division de première instance a suspendu l'exécution de l'ordonnance rendue par le Conseil canadien des relations du travail.

^j L'appellant s'étant plaint d'une prétendue violation du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c.

of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, as amended, rendered a decision directing that the respondent Union admit the appellant to membership. The Board concluded that decision by the following observation:

The Board expects union compliance with this decision and will not issue a formal order, but reserves jurisdiction to do so should it be necessary.

On November 27, 1980, the respondent applied, under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to have that decision reviewed and set aside [[1981] 2 F.C. 827].

As, at the end of January 1981, the respondent had not yet complied with the decision, the Board, on January 26, 1981, issued a formal order requiring compliance with its terms not later than February 4, 1981. On January 29, 1981, a copy of that order was filed in the Federal Court pursuant to the provisions of section 123 of the *Canada Labour Code*. On February 3, 1981, the respondent applied to the Trial Division under Rules 1904(1) and 1909¹ for an order staying the execution of the order of the Board and varying the time within which the respondent had to demonstrate to the Board that it had complied with its order. That application was granted by the Trial Division. This appeal is directed against that judgment.

The first question to be resolved is whether the Trial Division had the power to stay the order of the Board.

It is the respondent's contention that the Trial Division had that power since the order of the Board had been filed in the Federal Court pursuant to section 123 of the Code and had thus

¹ Those Rules read as follows:

Rule 1904. (1) Notwithstanding that a judgment or order requiring a person to do an act specifies a time within which the act is to be done, the Court may make an order requiring the act to be done within another time, being such time after service of that order, or such other time, as may be specified therein.

Rule 1909. A party against whom a judgment has been given or an order made may apply to the Court for a stay of execution of the judgment or order or other relief against such judgment or order, and the Court may by order grant such relief, and on such terms, as it thinks just.

L-1, modifié, le Conseil a rendu, le 14 novembre 1980, une décision ordonnant que le syndicat intimé admette l'appelant comme membre. Le Conseil a terminé la décision par l'observation suivante:

Le Conseil s'attend à ce que le syndicat se conforme à la présente décision. Par conséquent, il ne rendra pas d'ordonnance officielle mais se réserve compétence pour le faire au besoin.

Le 27 novembre 1980, l'intimée a, sur le fondement de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, présenté une demande tendant à l'examen et à l'annulation de cette décision [[1981] 2 C.F. 827].

Comme, à la fin de janvier 1981, l'intimée ne s'était toujours pas conformée à la décision, le Conseil a rendu, le 26 janvier 1981, une ordonnance officielle exigeant qu'elle s'y conforme le 4 février 1981 au plus tard. Le 29 janvier 1981, une copie de l'ordonnance a été déposée à la Cour fédérale en application des dispositions de l'article 123 du *Code canadien du travail*. Le 3 février 1981, l'intimée a sollicité de la Division de première instance, en vertu des Règles 1904(1) et 1909¹, la suspension de l'exécution de l'ordonnance rendue par le Conseil et la modification du délai à elle imparti pour montrer au Conseil qu'elle s'était conformée à l'ordonnance de celui-ci. C'est de la décision de la Division de première instance de faire droit à cette demande qu'il est fait appel.

La première question est de savoir si la Division de première instance avait le pouvoir de suspendre l'exécution de l'ordonnance du Conseil.

L'intimée prétend que la Division de première instance détenait ce pouvoir du fait que l'ordonnance du Conseil avait été déposée à la Cour fédérale conformément à l'article 123 du Code,

¹ Ces Règles sont ainsi rédigées:

Règle 1904. (1) Même si un jugement ou une ordonnance exigeant qu'une personne accomplisse un acte spécifiant dans quel délai l'acte doit être accompli, la Cour peut rendre une ordonnance exigeant que l'acte soit accompli dans tel autre délai, calculé à partir de la signification de cette ordonnance ou autrement, que spécifie cette dernière ordonnance.

Règle 1909. Une partie contre laquelle a été rendu un jugement ou une ordonnance peut demander à la Cour la suspension de l'exécution du jugement ou de l'ordonnance ou quelque autre redressement à l'encontre de ce jugement ou de cette ordonnance, et la Cour peut, par ordonnance, accorder le redressement qu'elle estime juste, aux conditions qu'elle estime justes.

become, by virtue of subsection 123(2), a judgment of the Federal Court for all purposes relating to its execution. In support of that contention, counsel referred to the decisions rendered in *Central Broadcasting Company Ltd. v. Canada Labour Relations Board*² and *Communications Workers of Canada v. Bell Canada*³ two cases where the Trial Division of this Court stayed the execution of orders of the Canada Labour Relations Board. He added that it would be unfair and abnormal if an order of the Board could be executed as a judgment of the Court but could not be stayed in the same manner.

It is necessary, in order to appreciate the soundness of the respondent's contention, to have in mind certain provisions of the *Canada Labour Code*.

Under section 119, the Board is given the power to "review, rescind, amend, alter or vary any order or decision made by it". Subject to that exception, however, its orders and decisions are specified by section 122 to be final. That section reads as follows:

122. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall be

(a) questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

Section 123, on which the respondent relies, reads thus:

123. (1) The Board shall, on the request in writing of any person or organization affected by any order or decision of the Board, file a copy of the order or decision, exclusive of the

² [1975] F.C. 310.

³ [1976] 1 F.C. 282.

devenant ainsi, en vertu du paragraphe 123(2), à toutes fins relatives à son exécution, un jugement de la Cour fédérale. L'avocat de l'intimée invoque à l'appui de cette prétention les décisions *Central Broadcasting Company Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*² et *Les Travailleurs en communication du Canada c. Bell Canada*³, deux affaires où la Division de première instance de la présente Cour a suspendu l'exécution d'ordonnances rendues par le Conseil canadien des relations du travail. Il fait en outre valoir qu'il serait à la fois injuste et anormal qu'une ordonnance du Conseil soit assimilée à un jugement de la Cour pour son exécution, mais ne le soit pas pour sa suspension.

Il faut, pour apprécier le bien-fondé de la prétention de l'intimée, se rappeler certaines dispositions du *Code canadien du travail*.

Le Conseil est habilité par l'article 119 à «réviser, annuler ou modifier toute décision ou ordonnance rendue par lui». Sous cette seule réserve, ses décisions et ordonnances sont, aux termes de l'article 122, définitives. L'article 122 est ainsi rédigé:

122. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni révisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(2) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

a) ne peuvent être mises en question, révisées, interdites ou restreintes, ou

b) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement,

pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction.

L'article 123, sur lequel s'appuie l'intimée, est ainsi conçu:

123. (1) Le Conseil doit, sur demande écrite de toute personne ou organisme concerné par une décision ou une ordonnance du Conseil, déposer à la Cour fédérale du Canada une

² [1975] C.F. 310.

³ [1976] 1 C.F. 282.

reasons therefor, in the Federal Court of Canada, unless, in the opinion of the Board,

(a) there is no indication of failure or likelihood of failure to comply with the order or decision, or

(b) there is other good reason why the filing of the order or decision in the Federal Court of Canada would serve no useful purpose.

(2) Where the Board files a copy of any order or decision in the Federal Court of Canada pursuant to subsection (1), it shall specify in writing to the Court that the copy of the order or decision is filed pursuant to subsection (1) and, where the Board so specifies, the copy of the order or decision shall be accepted for filing by, and registered in, the Court without further application or other proceeding; and, when the copy of the order or decision is registered, the order or decision has the same force and effect and, subject to this section and section 28 of the *Federal Court Act*, all proceedings may be taken thereon by any person or organization affected thereby as if the order or decision were a judgment obtained in the Court.

In my view, sections 119 and 122 state clearly that a decision of the Board shall be final and shall not be varied, reviewed, questioned or restrained except by the Board itself pursuant to section 119 and by the Federal Court of Appeal in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.

In view of the clear language of sections 119 and 122, equally clear language would be required, in my opinion, to confer on the Trial Division the power to stay the execution of an order of the Board, particularly in a case like the present one where the staying of the execution of the Board implies a variation of that order. I do not find that clear language in section 123. That section merely affords a means of execution of the orders of the Board. Once filed and registered in the Federal Court pursuant to section 123, an order of the Board does not become a judgment of the Court the terms of which the Court could vary under Rule 1904(1); it remains a decision of the Board which is still subject to the provisions of sections 119 and 122 and cannot, for that reason, be varied or restrained by the Trial Division. True, subsection 123(2) prescribes that when the copy of an order has been filed and registered "all proceedings may be taken thereon . . . as if the order . . . were a judgment obtained in the Court." However, it is clear, in my view, that an application to vary an order and stay its execution is not a proceeding taken on that order.

copie du dispositif de la décision ou de l'ordonnance en question, à moins qu'à son avis,

a) rien ne permette de croire à l'inobservation actuelle ou prévisible de l'ordonnance ou de la décision, ou

b) il existe d'autres bonnes raisons pour lesquelles le dépôt de l'ordonnance ou de la décision à la Cour fédérale ne servirait aucune fin utile.

(2) Lorsque le Conseil dépose à la Cour fédérale du Canada copie d'une ordonnance ou d'une décision conformément au paragraphe (1), il doit préciser par écrit à la Cour que le dépôt se fait conformément audit paragraphe; cette précision étant donnée, la Cour doit recevoir, aux fins de dépôt, la copie de l'ordonnance ou de la décision et l'enregistrer, sans qu'aucune autre demande ni procédure ne soit requise. Cet enregistrement confère à la décision ou à l'ordonnance la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de cette Cour et, sous réserve du présent article et de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, toutes les procédures lui faisant suite peuvent dès lors être engagées en conséquence par toute personne ou tout organisme concerné par l'ordonnance ou la décision.

A mon avis, il ressort clairement des articles 119 et 122 qu'une décision du Conseil est définitive et ne peut être modifiée, révisée, remise en question ou restreinte, sauf par le Conseil lui-même en vertu de l'article 119 et par la Cour d'appel fédérale conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Compte tenu des termes non équivoques des articles 119 et 122, j'estime que seules des dispositions tout aussi claires pourraient conférer à la Division de première instance le pouvoir de suspendre l'exécution d'une ordonnance du Conseil, d'autant plus qu'en l'espèce, la suspension de l'exécution de l'ordonnance du Conseil en implique la modification. Or, l'article 123 ne contient pas de telles dispositions. Cet article ne fait que prévoir un moyen d'exécution des ordonnances du Conseil. Son dépôt à la Cour fédérale et son enregistrement conformément à l'article 123 ne font pas de l'ordonnance du Conseil un jugement de la Cour fédérale susceptible de modification en vertu de la Règle 1904(1); elle garde son caractère de décision du Conseil assujettie aux dispositions des articles 119 et 122 et, de ce fait, ne peut être modifiée ou restreinte par la Division de première instance. Certes, le paragraphe 123(2) dispose que lorsque la copie de l'ordonnance a été déposée et enregistrée, «Cet enregistrement confère à la décision ou à l'ordonnance la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de cette Cour et . . . toutes les procédures lui faisant suite peuvent dès lors être engagées en conséquence». Tou-

I conclude, therefore, that the Trial Division did not have the power to make the decision under attack. For that reason, I would allow the appeal, set aside the decision of the Trial Division and dismiss the respondent's application for a stay of execution. The appellant should be entitled to his costs in this Court as well as in the Trial Division.

* * *

HEALD J. concurred.

* * *

LE DAIN J. concurred.

tefois, il ne fait pour moi aucun doute qu'une demande de modification d'une ordonnance et de suspension de l'exécution de celle-ci n'est nullement une procédure faisant suite à ladite ordonnance.

J'en conclus donc que la Division de première instance n'avait pas le pouvoir de rendre la décision attaquée. Par ce motif, j'estime qu'il y a lieu d'accueillir l'appel, d'annuler la décision rendue par la Division de première instance et de rejeter la demande de suspension de l'exécution de l'ordonnance présentée par l'intimée. L'appellant aura droit à ses dépens tant en appel qu'en première instance.

* * *

LE JUGE HEALD y a souscrit.

* * *

LE JUGE LE DAIN y a souscrit.