

	A-338-98		A-338-98
Dynamex Canada Inc. (Applicant)		Dynamex Canada Inc. (demanderesse)	
v.		c.	
Canadian Union of Postal Workers (CUPW) (Respondent)		Syndicat des postiers du Canada (SPC) (défendeur)	
and		et	
Canada Labour Relations Board (Intervener)		Conseil canadien des relations du travail (intervenant)	
	A-339-98		A-339-98
Dynamex Canada Inc. (Applicant)		Dynamex Canada Inc. (demanderesse)	
v.		c.	
Canadian Union of Postal Workers (CUPW) (Respondent)		Syndicat des postiers du Canada (SPC) (défendeur)	
and		et	
Canada Labour Relations Board (Intervener)		Conseil canadien des relations du travail (intervenant)	

INDEXED AS: DYNAMEX CANADA INC. v. CANADIAN UNION OF POSTAL WORKERS (C.A.)

RÉPERTORIÉ: DYNAMEX CANADA INC. c. SYNDICAT DES POSTIERS DU CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Stone, Létourneau and Sexton JJ.A.—Toronto, December 18, 1998; Ottawa, March 19, 1999.

Cour d'appel, juges Stone, Létourneau et Sexton, J.C.A.—Toronto, 18 décembre 1998; Ottawa, 19 mars 1999.

Labour relations — Certification — Reapplications — Authority in CLRB, pursuant to CLRB Regulations, s. 31(3), to abridge time period for filing new certification application — Board did not exceed jurisdiction in adopting Regulations, s. 31(3) and correctly interpreted its Code, s. 15(e) mandate.

Relations du travail — Accréditation — Réintroduction de demandes d'accréditation — L'art. 31(3) du Règlement du Conseil des relations du travail investit celui-ci du pouvoir d'abrèger le délai qui doit s'écouler avant le dépôt d'une nouvelle demande d'accréditation — Le Conseil n'a pas excédé sa compétence en adoptant l'art. 31(3) du Règlement et a correctement interprété le pouvoir qu'il tient de l'art. 15e) du Code.

The Canada Labour Relations Board decided, pursuant to subsection 31(3) of the *Canada Labour Relations Board Regulations, 1992*, to abridge the six-month time period (established in subsection 31(1) of the Regulations) for filing a new application for certification by CUPW for a unit of applicant's employees at Winnipeg. The first application for certification had been rejected three months earlier because the respondent had underestimated the number of employees included in the unit. The decision to abridge the time period

Le Conseil canadien des relations du travail a décidé d'abrèger, en application du paragraphe 31(3) du *Règlement de 1992 du Conseil canadien des relations du travail*, le délai de six mois prévu au paragraphe 31(1) du Règlement pour l'introduction par le SCP d'une nouvelle demande d'accréditation à l'égard d'une unité d'employés de la demanderesse à Winnipeg. La première demande avait été rejetée trois mois plus tôt parce que le défendeur sous-estimait le nombre d'employés faisant partie de l'unité. La

enabled the Board to consider the application for certification, and to certify the respondent as the bargaining agent of the unit of employees following the holding of a representation vote.

Subsection 31(1) stated that a second application for certification would not be heard before six months have elapsed from the date of rejection of the first application. Subsection 31(3) gave the Board discretion to abridge that time period.

In these applications for judicial review of the two decisions, the applicant argued that subsection 31(3) was not validly enacted under paragraph 15(e) of the *Canada Labour Code* (authorizing the Board to make regulations respecting the specification of that time period). It was argued that subsection 31(3) gave the Board complete discretion to abridge the time bar, and that this amounted to a complete redelegation by the Board to itself of a power conferred on it by Parliament in a form different than that authorized by the Code. Another issue was whether the Board was entitled to abridge the time bar imposed in subsection 31(1) pursuant to paragraph 16(m) of the Code (conferring the general power on the Board to abridge or enlarge time periods in relation to proceedings before it).

Held (Létourneau J.A. *dissenting*), the applications should be dismissed.

Per Sexton J.A.: Parliament intended to give the Board flexibility in determining the period that must be awaited. In this regard, the Board's decision to abridge the time period was a valid exercise of the authority conferred by Parliament and could be justified under both subsection 31(3) of the Regulations and paragraph 16(m) of the Code.

Subsection 31(3) of the Regulations was validly enacted under paragraph 15(e) of the Code. Paragraph 15(e) should be interpreted using the purposive approach. The aim of the Code is primarily to foster constructive settlement of disputes and free collective bargaining. The Board's purpose is to effectively manage labour relations with the goal of maintaining a high level of industrial peace. The Board must be given flexibility to apply the system in a manner that will best enable it to accomplish its task. With respect to reapplications, the Board purported to exercise the authority conferred by the Code (15(e)) by creating a general rule (31(1)) which included retaining flexibility to abridge (31(3)). Parliament intended the Board to draw on its own expertise and experience to determine in which circumstances abridging the time bar would better maintain labour relations. It is doubtful that Parliament intended to fix stringent parameters on the manner in which the Board must deal with the time bar for reapplications for certification. Furthermore, if the applicant were correct in saying that

décision d'abrèger le délai d'attente a permis au Conseil d'instruire la demande d'accréditation, pour accorder au défendeur l'accréditation à titre d'agent négociateur de l'unité d'employés en question à la suite d'un scrutin de représentation.

Le paragraphe 31(1) prévoit qu'une nouvelle demande d'accréditation ne sera pas entendue dans les six mois du rejet de la première. Le paragraphe 31(3) investit le Conseil du pouvoir discrétionnaire d'abrèger ce délai.

Dans ces recours en contrôle judiciaire contre les deux décisions, la demanderesse soutient que le paragraphe 31(3) n'a pas été validement promulgué en application de l'alinéa 15e) du *Code canadien du travail* (qui habilite le Conseil à prendre des règlements concernant le délai susmentionné). Et que le paragraphe 31(3) investit le Conseil du pouvoir discrétionnaire d'abrèger ce délai, ce qui signifie que le Conseil s'est subdélégué à lui-même, sous une forme différente de celle autorisée par le Code, un pouvoir que le législateur lui a conféré. Il échet encore d'examiner si le Conseil était habilité à abrèger, en application de l'alinéa 16m) du Code (qui l'investit du pouvoir général d'abrèger ou de proroger les délais applicables dans le cadre de toute affaire dont il connaît), le délai imposé par le paragraphe 31(1).

Arrêt (le juge Létourneau, J.C.A., *dissident*): les deux recours doivent être rejetés.

Le juge Sexton, J.C.A.: Le législateur a entendu assurer au Conseil la souplesse nécessaire dans la fixation du délai d'attente. À cet égard, la décision du Conseil d'abrèger ce délai en l'espèce représente l'exercice valide du pouvoir conféré par le législateur et peut se justifier au regard du paragraphe 31(3) du Règlement comme de l'alinéa 16m) du Code.

Le paragraphe 31(3) du Règlement a été validement promulgué en application de l'alinéa 15e) du Code. Celui-ci doit être interprété sous l'angle téléologique. Le Code a pour but premier d'encourager le règlement positif des conflits de travail et la liberté de négociation collective. Le Conseil a pour attributions d'administrer avec efficacité les relations du travail afin de promouvoir un haut degré de paix sociale. Il faut qu'il jouisse de la souplesse nécessaire pour appliquer le système de la façon la plus propre à lui permettre d'accomplir sa tâche. En ce qui concerne la réintroduction des demandes d'accréditation, il est censé exercer le pouvoir discrétionnaire conféré par le Code (alinéa 15e)) en promulguant une règle générale (paragraphe 31(1)), laquelle comprend la souplesse nécessaire pour lui permettre d'abrèger le délai (paragraphe 31(3)), le cas échéant. Le législateur a entendu laisser au Conseil le soin de se fonder sur son expertise et son expérience pour décider dans quels cas le raccourcissement du délai d'attente serait plus conforme à l'harmonie des relations du travail. Il est permis de douter

once the Board has enacted a specific time limit, it is then prohibited from abridging that time, then this would alter paragraph 16(m) of the Code, which gives the Board that power.

The present case did not involve the redelegation of a power to legislate in one form into the power to legislate in another form, nor did it involve an improper subdelegation of power where the responsibility and obligation to exercise a power set out in a statute has been transferred inappropriately to another body.

The fact that it retained flexibility was consistent with the statutory scheme created by Parliament.

A holding that subsection 31(3) is *ultra vires* would signify that Parliament contemplated that where there is no certified bargaining agent and no valid reason for not allowing one, the Board should not have the power to abridge the time bar it has established. This would amount to applying section 31 in a punitive manner that is inconsistent with the purposes of the Code.

The Board's decision to abridge was also authorized by paragraph 16(m) of the Code. Parliament clearly intended the Board to have flexibility in dealing with time periods in matters before it, including in the certification process. The imposition of strict and unalterable time periods would frustrate one of the obvious purposes of the Code which is to foster industrial peace through effective labour relations. The specification that the Board may abridge the time limits set in section 24 of the Code was not redundant and therefore the power to vary time periods in section 24 was not a basis for finding that paragraph 16(m) does not confer the power to amend time periods set by regulation. There was no basis to the applicant's argument that paragraph 16(m) did not apply because this matter was not "in relation to any proceeding before it". The application for certification was before the Board pursuant to section 24. Quite simply, the Board was seized with jurisdiction to consider whether the application was submitted in accordance with the statutory scheme.

Per Stone J.A. (concurring): The applications should be dismissed.

Since this was a jurisdictional matter, "correctness" was the applicable standard. The wording of paragraph 15(e) must be viewed not only in its own immediate context but also in the context of the Code as a whole.

It was to be noticed that paragraph 15(e) did not require the Board by regulation to "specify" a time period. By empowering the Board to make regulations of general

qu'il ait entendu fixer des paramètres stricts, à observer par le Conseil pour se prononcer sur le délai qui doit s'écouler avant le dépôt d'une nouvelle demande d'accréditation. À supposer, comme le soutient la demanderesse, qu'il soit interdit au Conseil d'abréger un délai une fois qu'il l'a expressément défini, cela aurait effectivement modifié l'alinéa 16m) qui l'a investi de ce pouvoir.

Il n'y a pas eu en l'espèce subdélégation du même pouvoir de réglementation à soi-même et sous une autre forme, ni subdélégation irrégulière à un autre organisme de la responsabilité et de l'obligation d'exercer un pouvoir prévu par la loi.

Le fait que le Conseil s'est réservé la souplesse nécessaire est conforme au régime légal institué par le législateur.

Conclure que le paragraphe 31(3) est illégal reviendrait à dire que le législateur entendait prévoir que là où il n'y a aucun agent négociateur accrédité en place et où il n'y a aucune raison de ne pas en autoriser un, le Conseil ne doit pas avoir le pouvoir d'abréger le délai qu'il a institué. Cela reviendrait à faire de l'article 31 une disposition punitive contraire aux objectifs du Code.

La décision du Conseil d'abréger le délai d'attente était autorisée par l'alinéa 16m) du Code. Il est indubitable que le législateur a voulu assurer au Conseil la souplesse nécessaire pour fixer les délais dans les affaires soumises à sa juridiction, y compris les demandes d'accréditation. L'application de délais stricts et immuables ferait échec à l'un des objectifs manifestes du Code, qui est de promouvoir la paix sociale par de saines relations du travail. La disposition prévoyant que le Conseil peut abréger les délais prévus à l'article 24 du Code n'est pas redondante; il s'ensuit que le pouvoir de changer ces délais ne peut être invoqué à l'appui de l'argument que l'alinéa 16m) ne confère pas le pouvoir de déroger aux délais fixés par règlement. Rien ne permet de dire que l'alinéa 16m) n'est pas applicable puisque le point litigieux ne s'est pas fait jour «dans le cadre de toute affaire dont [le Conseil] connaît». La demande d'accréditation était quelque chose dont le Conseil connaissait, par application de l'article 24. Tout simplement, il avait compétence pour examiner si elle avait été soumise conformément au régime institué par la loi.

Le juge Stone, J.C.A. (*motifs concordants*): Il faut rejeter ces recours.

Puisqu'il s'agit d'une question de compétence, la norme de contrôle à appliquer est celle de la décision correcte. Les termes de l'alinéa 15e) doivent être envisagés non seulement dans leur contexte immédiat, mais aussi dans le contexte du Code tout entier.

Il y a lieu de noter que l'alinéa 15e) ne fait pas au Conseil obligation de «spécifier» un délai. En habilitant ce dernier à prendre des règlements d'application générale «concer-

application “respecting . . . the specification” of the period of time, Parliament intended the Board to have somewhat greater latitude. The presence of the word “respecting” in paragraph 15(e) supported this view. Moreover, the foregoing interpretation furthers the purposes of the Code and the specialized role of the Board. It was consistent with the pragmatic and functional approach now so firmly enshrined in the Supreme Court’s recent cases.

The Board did not exceed its jurisdiction in adopting subsection 31(3) of its Regulations, and it correctly interpreted its paragraph 15(e) mandate. Consequently, the Board’s decision to abridge the time period should not be interfered with.

Per Létourneau J.A. (*dissenting*): The applications should be allowed. Neither subsection 31(3) of the Regulations, nor paragraph 16(m) of the Code gave the Board jurisdiction to abridge the six-month limitation period established pursuant to subsection 31(1) of the Regulations.

Subsection 31(3) of the Regulations was *ultra vires* because it amounted to nothing less than the attribution of a discretionary power by the Board to itself by means of a regulation. This was clearly an illegal delegation of powers according to well established administrative law principles. That provision cannot be saved by a purposive approach or a purposive interpretation of section 31 of the Regulations or paragraph 15(e) of the Code. Indeed, a purposive approach cannot be attributive of a power if the text of the provision itself does not grant such power or denies it expressly or impliedly. It is a fundamental principle of administrative law that a body empowered by statute to make regulations cannot use that regulatory power to give itself the discretion to decide issues on a case-by-case basis. Parliament granted the Board, in paragraph 15(e) of the Code, the power to establish norms of general application with respect to the time limit applicable to the renewal of an application for certification and, as a consequence, did not intend the Board to decide such time limit on a case-by-case basis. The fact that the Board has fixed a six-month time period in subsection 31(1) becomes of no significance and of no effect if this norm can be set aside at any time at the Board’s discretion. It was no answer for the Board to say that it had so far exercised its discretion in a responsible manner. It was clear that Parliament intended that the discretion of the Board with respect to applications for certification be limited and statutorily controlled. Such intent is found in subsections 24(2) and (3) of the Code.

Paragraph 16(m) of the Code is a general provision of broader application than section 24 which deals specifically with one type of proceeding — an application by a trade union to be certified as the bargaining agent for a unit. Subsection 24(1) clearly states that such application is subject to any regulations made by the Board under paragraph 15(e). Because the limitation period applicable to the

nant» le délai, le législateur a entendu lui accorder une plus grande latitude. Cette conclusion est confortée par la présence du terme «concernant» à l’alinéa 15e). Qui plus est, une telle interprétation est dans le droit fil des objectifs du Code ainsi que du rôle spécialisé du Conseil. Elle est conforme à l’approche pragmatique et fonctionnelle qui est maintenant bien ancrée dans la jurisprudence de la Cour suprême.

Le Conseil n’a pas excédé sa compétence en adoptant le paragraphe 31(3) du Règlement, et il a correctement interprété le pouvoir qu’il tient de l’alinéa 15e). En conséquence, il n’y a pas lieu de toucher à sa décision d’abréger le délai en question.

Le juge Létourneau, J.C.A. (*motifs dissidents*): Il faut faire droit aux recours. Ni le paragraphe 31(3) du Règlement ni l’alinéa 16m) du Code n’habilite le Conseil à abréger le délai d’attente de six mois prévu au paragraphe 31(1) du Règlement.

Le paragraphe 31(3) du Règlement est illégal parce qu’il n’opère rien moins qu’attribution par le Conseil à lui-même d’un pouvoir discrétionnaire par voie de règlement. Il s’agit là indubitablement d’une délégation illégale de pouvoirs au regard des principes établis de droit administratif. Cette disposition ne peut être justifiée par une conception ou interprétation téléologique de l’article 31 du Règlement ou de l’alinéa 15e) du Code. En effet, une conception téléologique n’est pas en elle-même une source de pouvoir si le texte de la disposition en jeu ne confère pas ce pouvoir ou le dénie, que ce soit expressément ou implicitement. Un principe fondamental de droit administratif pose qu’un organisme habilité par la loi à prendre des règlements ne peut se fonder sur ce pouvoir de réglementation pour s’attribuer le pouvoir discrétionnaire de décider au gré des cas d’espèce. Le législateur a, par l’alinéa 15e) du Code, investi le Conseil du pouvoir d’instituer des normes d’application générale concernant le délai qui doit s’écouler avant la réintroduction d’une demande d’accréditation; il n’entendait donc pas l’autoriser à fixer ce délai au gré des cas d’espèce. Le fait que le Conseil ait fixé un délai de six mois au paragraphe 31(1) n’a aucun sens ni effet s’il peut déroger à loisir à cette norme. Ce n’est pas une solution que de dire qu’il l’a exercé jusqu’ici de façon responsable. Il est clair que selon la volonté du législateur, le pouvoir discrétionnaire dont le Conseil est investi en matière de demandes d’accréditation doit être confiné dans les limites prévues par la loi. Cette volonté se retrouve aux paragraphes 24(2) et (3) du Code.

L’alinéa 16m) du Code est une disposition générale d’application plus large que l’article 24 qui porte expressément sur une procédure, savoir la demande faite par un syndicat d’accréditation comme agent négociateur d’une unité. Le paragraphe 24(1) indique clairement que pareille demande est soumise à tout règlement pris par le Conseil pour l’application de l’alinéa 15e). Puisque le délai d’attente

renewal of an application for certification is specifically dealt with in section 24 and paragraph 15(e) of the Code and subsection 31(1) of the Regulations, the general provision of paragraph 16(m) cannot be resorted to to circumvent the legislative intent expressed in these specific provisions.

The Court's task was not to interpret the provisions to find powers that the Board wants, thinks it has or would like to have. The Court's duty was to interpret these provisions to find the powers that the Board actually has and Parliament says it has.

Furthermore, paragraph 16(m) provides that the Board possesses the power described therein "in relation to any proceeding before it" i.e. pending before it. Yet in the case at bar, there was no proceeding before the Board. On the one hand, the initial application for certification had been refused and these proceedings were terminated. On the other hand, subsection 31(1) not only barred the beginning of a new proceeding until the limitation period has expired, but also deprived the Board of its jurisdiction with respect thereto.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to amend the Canada Labour Code (Part I) and the Corporations and Labour Unions Returns Act and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 26, s. 5(4).
- Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 118(a) (as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 40), 121 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1).
- Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. Preamble, 15(e), 16(m), 24, 27, 28, 29(2).
- Canada Labour Relations Board Regulations*, SOR/73-205, s. 31.
- Canada Labour Relations Board Regulations, 1992*, SOR/91-622, s. 31(1),(3).
- Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1941, c. 233, ss. 426, 526 (as am. by S.Q. 1956-57, c. 91, s. 4).
- Code of Civil Procedure*, R.S.Q. 1977, c. C-25, art. 33.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985 c. F-7, s. 28 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8).
- Immigration Act*, R.S.C. 1952, c. 325, s. 61.
- Immigration Regulations*, P.C. 1954-1351, s. 20(4).
- Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, ss. 3(a), 221(1)(d), 231(3).
- Milk Act, 1965 (The)*, S.O. 1965, c. 72, s. 8(1),(6).
- Ont. Reg. 294/65, s. 6.
- Ont. Reg. 52/68, s. 4(2).
- Planning Act (The)*, R.S.O. 1970, c. 349, s. 35a(2) (as enacted by S.O. 1973, c. 168, s. 10).
- Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 328(1).

applicable à la réintroduction des demandes d'accréditation est expressément régi par l'article 24 et l'alinéa 15e) du Code et par le paragraphe 31(1) du Règlement, on ne peut invoquer la disposition générale de l'alinéa 16m) pour tourner la volonté du législateur telle qu'elle s'exprime par ces dispositions.

La Cour n'a pas pour tâche d'interpréter les dispositions en jeu de façon à en dégager les pouvoirs que le Conseil veut avoir, pense avoir ou aimerait avoir. Elle a pour responsabilité de les interpréter pour découvrir les pouvoirs dont il est effectivement investi et que le législateur dit lui avoir conférés.

Qui plus est, l'alinéa 16m) confère au Conseil le pouvoir qui y est prévu, «dans le cadre de toute affaire dont il connaît». Or, en l'espèce, il n'y avait aucune procédure engagée devant le Conseil. D'une part, la demande initiale d'accréditation avait été rejetée; cette affaire était donc terminée. D'autre part, le paragraphe 31(1) non seulement interdit l'ouverture d'une nouvelle procédure avant l'expiration du délai prescrit, mais encore prive le Conseil de sa compétence pour s'en saisir.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. préambule, 15e), 16m), 24 (mod. par L.C. 1993, ch. 42, art. 1), 27, 28, 29(2).
- Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1, art. 118a) (mod. par S.C. 1977-78, ch. 27, art. 40), 121 (mod. par S.C. 1972, ch. 18, art. 1).
- Code de procédure civile*, L.R.Q. 1977, ch. C-25, art. 33.
- Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 3a), 221(1)d), 231(3).
- Loi des cités et villes*, S.R.Q. 1941, ch. 233, art. 426, 526 (mod. par S.Q. 1956-57, ch. 91, art. 4).
- Loi modifiant le Code canadien du travail (partie I), la Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 26, art. 5(4).
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 28 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8).
- Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, art. 328(1).
- Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952, ch. 325, art. 61.
- Milk Act, 1965 (The)*, S.O. 1965, ch. 72, art. 8(1),(6).
- Planning Act (The)*, R.S.O. 1970, ch. 349, art. 35a(2) (édicé par S.O. 1973, ch. 168, art. 10).
- Règl. de l'Ont. 294/65, art. 6.
- Règl. de l'Ont. 52/68, art. 4(2).
- Règlement de 1992 du Conseil canadien des relations du travail*, DORS/91-622, art. 31(1),(3).
- Règlement du Conseil canadien des relations du travail*, DORS/73-205, art. 31.
- Règlement sur l'immigration*, C.P. 1954-1351, art. 20(4).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

U.E.S., Local 298 v. Bibeault, [1988] 2 S.C.R. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *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; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; (1995), 121 D.L.R. (4th) 385; 27 Admin. L.R. (2d) 1; 95 CLLC 210-009; 177 N.R. 1; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069; *Clarke v. Clarke*, [1990] 2 S.C.R. 795; (1990), 101 N.S.R. (2d) 1; 73 D.L.R. (4th) 1; 275 A.P.R. 1; 113 N.R. 321; 28 R.F.L. (3d) 113; *Upper Lakes Shipping Ltd. v. Sheehan et al.*, [1979] 1 S.C.R. 902; (1979), 95 D.L.R. (3d) 25; 79 CLLC 14,192; 25 N.R. 149; *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318; (1956), 2 D.L.R. (2d) 503; 114 C.C.C. 296; *Brant Dairy Co. Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al.*, [1973] S.C.R. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559; *Canadian Institute of Public Real Estate Companies et al. v. Corporation of the City of Toronto*, [1979] 2 S.C.R. 2; (1979), 7 M.P.L.R. 39; 8 O.M.B.R. 385; 25 N.R. 108; *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861; (1985), 19 D.L.R. (4th) 401; 13 Admin. L.R. 42; 59 N.R. 177; *Verdun, City of v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222; [1952] 1 D.L.R. 529; *Cdn. Pacific Ltd. v. Canada (Cdn. Transport Comm.)* (1988), 31 Admin. L.R. 138; 86 N.R. 360 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Bell Canada, Montreal, Quebec and Communications Workers of Canada and Communications Union Canada, [1979] 2 Can LRBR 429; (1979), 30 di 104; *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724; (1993), 108 D.L.R. (4th) 1; 17 Admin. L.R. (2d) 141; 93 CLLC 14,062; 160 N.R. 321; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209; 26 N.R. 341; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; (1991), 80 D.L.R. (4th) 520; 48 Admin. L.R. 161; 91 CLLC 14,017; 123 N.R. 161; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41; *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue et al.*, [1984] 1 S.C.R. 614; (1984), 9

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

U.E.S., Local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *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; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; (1995), 121 D.L.R. (4th) 385; 27 Admin. L.R. (2d) 1; 95 CLLC 210-009; 177 N.R. 1; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; (1984), 14 D.L.R. (4th) 457; 55 N.R. 321; 14 Admin. L.R. 72; 84 CLLC 14,069; *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795; (1990), 101 N.S.R. (2d) 1; 73 D.L.R. (4th) 1; 275 A.P.R. 1; 113 N.R. 321; 28 R.F.L. (3d) 113; *Upper Lakes Shipping Ltd. c. Sheehan et autres*, [1979] 1 R.C.S. 902; (1979), 95 D.L.R. (3d) 25; 79 CLLC 14,192; 25 N.R. 149; *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] R.C.S. 318; (1956), 2 D.L.R. (2d) 503; 114 C.C.C. 296; *Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre*, [1973] R.C.S. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559; *Institut canadien des compagnies immobilières publiques et autres c. Corporation de la ville de Toronto*, [1979] 2 R.C.S. 2; (1979), 7 M.P.L.R. 39; 8 O.M.B.R. 385; 25 N.R. 108; *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861; (1985), 19 D.L.R. (4th) 401; 13 Admin. L.R. 42; 59 N.R. 177; *Verdun, City of v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222; [1952] 1 D.L.R. 529; *Canadien Pacifique Ltée c. Canada (Comm. canadienne des transports)* (1988), 31 Admin. L.R. 138; 86 N.R. 360 (C.A.F.).

DÉCISIONS CITÉES:

Bell Canada, Montréal, Québec et Syndicat des travailleurs en communications du Canada et Syndicat des communications du Canada, [1979] 2 Can LRBR 429; (1979), 30 di 104; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724; (1993), 108 D.L.R. (4th) 1; 17 Admin. L.R. (2d) 141; 93 CLLC 14,062; 160 N.R. 321; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; (1979), 25 N.B.R. (2d) 237; 97 D.L.R. (3d) 417; 51 A.P.R. 237; 79 CLLC 14,209; 26 N.R. 341; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; (1991), 80 D.L.R. (4th) 520; 48 Admin. L.R. 161; 91 CLLC 14,017; 123 N.R. 161; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; (1983), 144 D.L.R. (3d) 193; [1983] 2 C.N.L.R. 89; [1983] CTC 20; 83 DTC 5041; 46 N.R. 41; *James Richardson & Sons, Ltd.*

D.L.R. (4th) 1; [1984] 4 W.W.R. 577; 7 Admin. L.R. 302; [1984] CTC 345; 84 DTC 6325; 54 N.R. 241; *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*, [1995] 2 S.C.R. 895; (1995), 126 D.L.R. (4th) 191; 7 B.C.L.R. (3d) 1; 30 Admin. L.R. (2d) 54; 183 N.R. 39; 100 W.A.C. 81; *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254; (1996), 113 D.L.R. (4th) 289; 17 C.C.E.L. (2d) 141; 10 C.C.P.B. 213; [1996] 1 C.T.C. 303; 96 DTC 6103; 193 N.R. 241; *Danjou v. Marquis* (1879), 3 S.C.R. 251.

c. Ministre du Revenu national et autres, [1984] 1 R.C.S. 614; (1984), 9 D.L.R. (4th) 1; [1984] 4 W.W.R. 577; 7 Admin. L.R. 302; [1984] CTC 345; 84 DTC 6325; 54 N.R. 241; *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895; (1995), 126 D.L.R. (4th) 191; 7 B.C.L.R. (3d) 1; 30 Admin. L.R. (2d) 54; 183 N.R. 39; 100 W.A.C. 81; *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254; (1996), 113 D.L.R. (4th) 289; 17 C.C.E.L. (2d) 141; 10 C.C.P.B. 213; [1996] 1 C.T.C. 303; 96 DTC 6103; 193 N.R. 241; *Danjou v. Marquis* (1879), 3 R.C.S. 251.

AUTHORS CITED

Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979. "specify".
Canadian Oxford Dictionary. Toronto: Oxford University Press, 1998. "respecting".
 Clarke, Graham J. *Canada Labour Relations Board: An Annotated Guide*. Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1998.
 Dussault, R. and L. Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 1, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.
 Edgar, S. G. G. *Craies on Statute Law*, 7th ed. London: Sweet & Maxwell, 1971.
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 1, Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 1996.
 Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec: Éditeur officiel, 1978.
Shorter Oxford English Dictionary, Vol. II, 3rd ed., Oxford: Clarendon Press, 1969. "specify".
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPLICATIONS for judicial review of two decisions by which the Canada Labour Relations Board first abridged the six-month time period for filing a new application for certification for a unit of applicant's employees, and then certified the respondent as bargaining agent. Applications dismissed.

APPEARANCES:

Guy Dussault for applicant.
Mel Myers, Q.C., for respondent.
Johane Tremblay for intervenier.

SOLICITORS OF RECORD:

Flynn, Rivard, Québec, for applicant.

DOCTRINE

Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979. «specify».
Canadian Oxford Dictionary. Toronto: Oxford University Press, 1998. «respecting».
 Clarke, Graham J. *Canada Labour Relations Board: An Annotated Guide*. Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1998.
 Dussault, R. et L. Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. 1, 2^e éd. Ste-Foy (Qué): Presses de l'Université Laval, 1984.
 Edgar, S. G. G. *Craies on Statute Law*, 7th ed. London: Sweet & Maxwell, 1971.
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, vol. 1, Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 1996.
 Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec: Éditeur officiel, 1978.
Shorter Oxford English Dictionary, Vol. II, 3rd ed., Oxford: Clarendon Press, 1969. «specify».
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

DEMANDES de contrôle judiciaire de deux décisions par lesquelles le Conseil canadien des relations du travail a abrégé le délai de six mois qui devait s'écouler avant l'introduction d'une nouvelle demande d'accréditation à l'égard d'une unité d'employés de la demanderesse, puis a accrédité le défendeur comme agent négociateur. Demandes rejetées.

ONT COMPARU:

Guy Dussault pour la demanderesse.
Mel Myers, c.r., pour le défendeur.
Johane Tremblay pour l'intervenant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Flynn, Rivard, Québec, pour la demanderesse.

Myers Weinberg Kussin Weinstein Bryk,
Winnipeg, for respondent.
Canada Labour Relations Board, for intervener.

Myers Weinberg Kussin Weinstein Bryk,
Winnipeg, pour le défendeur.
Conseil canadien des relations du travail, pour
l'intervenant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

[1] STONE J.A. (*concurring*): I have had the advantage of reading in draft the reasons for judgment of both of my colleagues.

[1] LE JUGE STONE, J.C.A. (*motifs concordants*): J'ai eu l'avantage de lire, sous forme de projet, les motifs de jugement de mes deux collègues dans cette affaire.

[2] Two decisions of the Canada Labour Relations Board (the Board) are before the Court on separate applications for judicial review. On April 27, 1998, the Board decided to abridge the six-month time period established in subsection 31(1) of the *Canada Labour Relations Board Regulations, 1992*¹ (the Regulations) for the filing of a new application for certification by the respondent for a unit of employees of the applicant at Winnipeg, Manitoba. The decision enabled the Board to consider the application for certification, which it did on May 7, 1998 when it decided to certify the respondent as the bargaining agent of the unit of employees described in that decision following the holding of a representation vote.

[2] La Cour est saisie en l'espèce de deux demandes de contrôle judiciaire, portant sur deux décisions distinctes du Conseil canadien des relations du travail (le Conseil). Le 27 avril 1998, celui-ci a décidé d'abréger le délai de six mois prévu au paragraphe 31(1) du *Règlement de 1992 du Conseil canadien des relations du travail*¹ (le Règlement) pour l'introduction par le défendeur d'une nouvelle demande d'accréditation à l'égard d'une unité d'employés de la demanderesse à Winnipeg (Manitoba). Cette décision permettait au Conseil d'examiner la demande d'accréditation, ce qu'elle a fait le 7 mai 1998, pour accorder au défendeur l'accréditation à titre d'agent négociateur de l'unité d'employés visée à la suite d'un scrutin de représentation.

[3] The respondent's earlier application for certification on March 24, 1997 was dismissed on July 30, 1997. The new application for certification was filed on November 7, 1997, slightly more than three months after the earlier application had been dismissed. The central issue facing this Court is whether the Board possessed authority under the *Canada Labour Code*² (the Code) and the Regulations to abridge the time period in question for filing the new application. If it did, then the decision to certify is unassailable. If it did not, the decision to certify could not stand.

[3] La première demande d'accréditation du défendeur, en date du 24 mars 1997, avait été rejetée le 30 juillet 1997. La nouvelle demande a été déposée le 7 novembre 1997, un peu plus de trois mois après le rejet de la première. La question centrale que la Cour doit examiner est de savoir si le Conseil avait en vertu du *Code canadien du travail*² (le Code) et du Règlement le pouvoir d'abréger le délai en question pour le dépôt de la nouvelle demande. Dans l'affirmative, la décision d'accréditation est inattaquable; sinon, elle ne peut être maintenue.

[4] The applicant argued before the Board that as the Board had dismissed the respondent's application for certification in respect of substantially the same unit of employees, the second application should be dismissed as an abuse of the Board's process. The respondent submitted that as the unit of employees was substantially the same as the one proposed in the

[4] La demanderesse a soutenu devant le Conseil que, puisqu'il avait rejeté la demande d'accréditation du défendeur à l'égard de la même unité d'employés à quelques détails près, il fallait rejeter la seconde demande qui représentait un abus des procédures du Conseil. Le défendeur a répliqué que l'unité d'employés étant essentiellement la même que celle visée

rejected application the Board should exercise its discretion pursuant to subsection 31(3) of the Regulations by abridging the six-month time period specified in subsection 31(1) thereof.

[5] In deciding to abridge this time period, the Board noted that the period “has no punitive purpose” and that it:³

... is meant to foster industrial peace by minimizing outside causes of disruption in existing collective bargaining relationships.

[6] The Board also noted that as there was no incumbent bargaining agent on the scene, the respondent’s application for certification was not directed at replacing a certified bargaining agent which had not been given a reasonable opportunity to bargain collectively with the employer. The Board further noted that the reason why the first application for certification had been rejected was that the respondent had “underestimated the number of employees included in the unit”. It found that the respondent had since gone “through the trouble of arranging another organizational campaign to secure the requisite employee support to earn the right to a vote.” In its view:⁴

The Board cannot be oblivious to the energy, time and effort spent by the Union in carrying out this process and unjustifiably deny it the opportunity to represent these employees merely due to a technical error.

[7] The Board then concluded:⁵

In the present case, the Board is of the opinion that to subject the timeliness of the Union’s application for certification to the accuracy of its assessment of the number of employees in the bargaining unit would defeat the purpose of the Code. For these reasons, the Board, exercising its discretion pursuant to section 31(3) of the Board’s Regulations, hereby abridges the six-month time period specified in section 31(1) of the said Regulations and allows CUPW to file its application for certification dated November 7, 1997.

[8] The Board proceeded to determine the unit of employees to be appropriate for collective bargaining, and ordered that a representative vote be taken “to ascertain the wishes of the employees” included in the

dans la demande qui avait été rejetée, le Conseil devrait exercer son pouvoir discrétionnaire en application du paragraphe 31(3) du Règlement pour abréger le délai de six mois prévu au paragraphe 31(1) du même texte.

[5] En décidant d’abréger le délai d’attente, le Conseil a fait observer que celui-ci «n’est pas une sanction» et qu’il vise³:

[...] à promouvoir la paix sociale en réduisant au minimum les causes externes qui puissent perturber les relations existantes de négociation collective.

[6] Le Conseil a aussi noté qu’il n’y avait aucun agent négociateur accrédité en place, que la demande d’accréditation du défendeur ne tendait pas à remplacer un agent négociateur accrédité, qui de ce fait eût été privé de la possibilité raisonnable de négocier collectivement avec l’employeur. Il a ajouté que la première demande d’accréditation avait été rejetée parce que le défendeur «sous-estimait le nombre d’employés faisant partie de l’unité». Il a conclu que, depuis lors, celui-ci avait «pris la peine d’entreprendre une autre campagne d’organisation pour s’assurer le soutien du nombre requis d’employés qui lui donnerait droit à la tenue d’un scrutin». Il a fait observer ce qui suit⁴:

Le Conseil ne peut ignorer l’énergie, le temps et les efforts qu’a consacrés le syndicat à l’entreprise, et lui dénier sans justification, en raison d’une simple erreur de procédure, la possibilité de représenter les employés en question.

[7] Et de conclure⁵:

En l’espèce, le Conseil pense aussi que subordonner le délai de recevabilité de la demande d’accréditation du syndicat à l’exactitude de son estimation du nombre d’employés dans l’unité de négociation ferait échec à l’objectif du Code. Par ces motifs, le Conseil, exerçant le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 31(3) de son règlement, abrége par les présentes le délai de six mois prévu au paragraphe 31(1) du même règlement, et autorise le SPC à déposer sa demande d’accréditation datée du 7 novembre 1997.

[8] Le Conseil a ensuite jugé que l’unité d’employés en question était habile à négocier collectivement, et ordonné la tenue d’un scrutin de représentation pour «s’assurer que les employés relevant de l’unité de

unit.

[9] In deciding as it did the Board was guided by its own jurisprudence, particularly the principles set out in *Bell Canada, Montreal, Quebec and Communications Workers of Canada and Communications Union Canada*⁶ which in turn was based upon certain decisions of the provincial labour relations boards of Ontario and British Columbia.

[10] The argument that subsection 31(3) of the Regulations is *ultra vires* was raised for the first time in this Court. The applicant contends that by the very language of paragraph 15(e) of the Code, the Board can do no more than specify by regulation a time period for the filing of a second application for certification. That paragraph reads:

15. The Board may make regulations of general application respecting

. . .

(e) the specification of the period of time after which the Board may receive an application from a trade union for certification as the bargaining agent for a unit where the Board has refused an application from the trade union for certification in respect of the same or substantially the same unit;

[11] It is not disputed that the Board did specify a time period in subsection 31(1) of the Regulations. That subsection reads:

31. (1) Where the Board has rejected an application for certification by a trade union or a council of trade unions, the Board shall not consider a new application for certification from that trade union or council of trade unions in respect of the same or what the Board considers to be substantially the same bargaining unit until six months have elapsed from the date on which the application was rejected.

[12] What is contested is that the Board exceeded its regulation-making authority under paragraph 15(e) by adopting subsection 31(3) of the Regulations. That subsection reads:

31. . . .

(3) Notwithstanding subsections (1) and (2), the Board may, on its initiative or at the request of a trade union, a

négociation tiennent vraiment» à se faire représenter par le défendeur.

[9] Pour parvenir à cette décision, le Conseil s'est guidé sur sa propre jurisprudence, en particulier sur les principes dégagés dans la décision *Bell Canada Montréal, Québec et Syndicat des travailleurs en communication du Canada et Syndicat des communications du Canada*⁶, laquelle s'inspirait elle-même de certaines décisions des commissions des relations du travail de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

[10] L'argument que le paragraphe 31(3) du Règlement est *ultra vires* a été soulevé pour la première fois devant la Cour. La demanderesse soutient que, par application des termes de l'alinéa 15e) du Code, le Conseil ne peut faire plus que fixer par règlement le délai qui doit s'écouler avant le dépôt d'une nouvelle demande d'accréditation. Voici ce que prévoit cet alinéa:

15. Le Conseil peut prendre des règlements d'application générale concernant:

[. . .]

e) le délai qui doit s'écouler avant qu'il puisse recevoir une nouvelle demande d'accréditation de la part d'un syndicat à qui il a déjà refusé l'accréditation pour la même unité ou une unité essentiellement similaire;

[11] Il n'est pas contesté que le Conseil a fixé un délai au paragraphe 31(1) du Règlement, lequel porte ce qui suit:

31. (1) Lorsque le Conseil a rejeté la demande d'accréditation d'un syndicat ou d'un regroupement de syndicats, il ne peut prendre en considération aucune nouvelle demande d'accréditation de ceux-ci à l'égard de la même unité de négociation, ou de ce que le Conseil considère être sensiblement la même unité de négociation, avant l'expiration d'un délai de six mois suivant la date du rejet.

[12] Ce que la demanderesse reproche au Conseil, c'est d'avoir excédé le pouvoir de réglementation qu'il tient de l'alinéa 15e) en adoptant le paragraphe 31(3) du Règlement, que voici:

31. [. . .]

(3) Par dérogation aux paragraphes (1) et (2), le Conseil peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un syndicat,

council of trade unions or an employee, abridge the time period specified in subsection (1) or (2).

Subsection 31(2) is not relevant to the issue.

[13] The Board was granted leave to intervene in these matters. It asserts that the authority to abridge the time was validly conferred by subsection 31(3). Such authority has been a feature of the Board's Regulations for many years. By section 31 of the Regulations as adopted by the Board in 1973 pursuant to the predecessor of paragraph 15(e),⁷ the Board specified a period of six months "unless the Board consents to receive the application prior to the expiry of that period".

[14] The applicant submits that paragraph 15(e) of the Code confers a limited power on the Board, *viz.*, of making regulations of general application specifying a period of time. It argues that the Board did just that in subsection 31(1), and that it had no residual authority under paragraph 15(e) to go further and adopt subsection 31(3). The latter subsection, it contends, does not purport to specify a period of time but rather to leave to the Board's discretion in the circumstances of a given case the abridging of the time period specified in subsection 31(1).

[15] The standard of review of an administrative tribunal's decision varies according to whether the matter is jurisdictional or is one that falls within the jurisdiction of the tribunal. If the matter is jurisdictional, the decision-maker is held to a standard of "correctness". If, on the other hand, the matter is within the tribunal's jurisdiction to decide, the tribunal is held to the lesser standard of "patent unreasonableness". The difficult task of determining which standard is to be applied is assisted by the approach that has been developed by the Supreme Court of Canada over the past twenty years.

[16] The determination of whether a matter is jurisdictional as opposed to being one falling within jurisdiction is to be made by applying the pragmatic and functional approach enunciated by Beetz J. in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*.⁸ The purpose served by that approach is that of discovering Parliamentary

d'un regroupement de syndicats ou d'un employé, abréger le délai prévu à ces paragraphes.

Le paragraphe 31(2) n'est pas en jeu en l'espèce.

[13] Le Conseil a été autorisé à intervenir dans l'instance. Il soutient que le pouvoir d'abréger le délai d'attente conféré par le paragraphe 31(3) est valide et figure dans son règlement depuis des années. Par l'article 31 du Règlement, tel qu'il a été adopté en 1973 en application de la disposition remplacée depuis par l'alinéa 15e)⁷, un délai de six mois a été institué «à moins qu'il [le Conseil] ne consente à recevoir la nouvelle demande avant l'expiration de ladite période».

[14] La demanderesse soutient que l'alinéa 15e) du Code investit le Conseil d'un pouvoir limité, savoir celui de fixer par règlement d'application générale, un délai déterminé. C'est, dit-elle, exactement ce qu'il a fait au paragraphe 31(1), après quoi il ne détenait, en vertu de cet alinéa, aucun pouvoir résiduel pour aller plus loin et adopter le paragraphe 31(3). Celui-ci n'a pas pour objet de spécifier quelque délai, mais de réserver au Conseil le pouvoir discrétionnaire d'abréger le délai prévu au paragraphe 31(1), et ce en fonction des circonstances du cas d'espèce.

[15] La norme de contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal administratif varie selon que cette décision touche à la question de sa compétence ou porte sur une matière relevant de sa compétence. Dans le premier cas, l'autorité administrative est tenue à la norme de la «décision correcte». Si, par contre, la matière relève de sa compétence, elle est soumise à la norme moins rigoureuse de la décision «manifestement déraisonnable». La tâche difficile de décider quelle est la norme applicable est facilitée par la méthodologie instituée par la Cour suprême du Canada ces vingt dernières années.

[16] Pour examiner si la décision touche à la question de la compétence ou porte sur une matière relevant de la compétence de l'organisme administratif, il faut adopter l'approche pragmatique et fonctionnelle définie par le juge Beetz dans *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*.⁸ Cette approche vise à découvrir la

intention. To accomplish that objective, Beetz J. directed the courts to examine:⁹

. . . not only the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal, but the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal. At this initial stage a pragmatic or functional analysis is just as suited to a case in which an error is alleged in the interpretation of a provision limiting the administrative tribunal's jurisdiction: in a case where a patently unreasonable error is alleged on a question within the jurisdiction of the tribunal, as in a case where simple error is alleged regarding a provision limiting that jurisdiction, the first step involves determining the tribunal's jurisdiction.

[17] The impact of the pragmatic and functional approach in this branch of the law has been profound. By adopting that approach the Supreme Court of Canada "has eschewed a formalistic approach".¹⁰ Indeed the pragmatic and functional approach has been described as "the very opposite of a textual and formalistic approach".¹¹

[18] It is now clear that a court must not be too astute to regard as jurisdictional that which may be doubtfully so.¹² That this has been a consistent theme of the decided cases in the Supreme Court of Canada is reflected in the judgment of Cory J. in *International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Ship and Dock Foremen, Local 514 v. Prince Rupert Grain Ltd.*, where he stated:¹³

At the outset it should be stated, once again, that it would be all too easy for courts to find that empowering provisions of statutes creating administrative tribunals are jurisdictional in nature, thereby increasing the likelihood that their jurisdiction will be unnecessarily limited. The result of adopting such an approach would be that a great many decisions of the tribunals would be required to be correct in the eyes of the courts. There have been very salutary warnings sounded against the courts taking such a position. In *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 ("CUPE"), at p. 233, Dickson J., as he then was, framed the warning in these clear words:

The question of what is and is not jurisdictional is often very difficult to determine. The courts, in my view,

volonté du législateur et, à cette fin, le juge Beetz engage les cours de justice à examiner⁹:

[. . .] non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres, et la nature du problème soumis au tribunal. L'analyse pragmatique ou fonctionnelle, à cette première étape, convient tout aussi bien pour le cas où l'on allègue une erreur dans l'interprétation d'une disposition qui circonscrit la compétence du tribunal administratif: dans le cas où l'on allègue une erreur manifestement déraisonnable sur une question qui relève de la compétence du tribunal comme dans le cas où l'on allègue une simple erreur sur une disposition qui circonscrit cette compétence, la première étape consiste à déterminer la compétence du tribunal.

[17] L'analyse pragmatique et fonctionnelle a eu un effet profond dans ce domaine du droit. En l'adoptant, la Cour suprême du Canada «a écarté une approche formaliste»¹⁰. En effet, la nouvelle approche a été située «aux antipodes d'une approche qui se voudrait textuelle et formaliste»¹¹.

[18] Il est maintenant établi que la cour de justice ne doit pas faire preuve d'excès de subtilité pour voir une question de compétence là où il n'y en a pas¹². Tel a été le thème constant de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, comme en témoignent les passages suivants du jugement rendu par le juge Cory dans *Syndicat international des débardeurs et magasiniers, Ship and Dock Foremen, section locale 514 c. Prince Rupert Grain Ltd.*¹³:

Au départ, il y a lieu de répéter qu'il serait beaucoup trop facile pour les cours de justice de conclure que les dispositions habilitantes des lois qui créent des tribunaux administratifs sont, par nature, attributives de compétence, ce qui a pour effet d'augmenter les chances que la compétence de ces tribunaux soit limitée inutilement. L'adoption d'un tel point de vue ferait en sorte que de très nombreuses décisions de ces tribunaux devraient être correctes aux yeux des cours de justice. Des avertissements très salutaires ont été lancés contre l'adoption d'un tel point de vue par les cours de justice. Dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963, c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 («SCFP»), à la p. 233, le juge Dickson, plus tard Juge en chef, formule l'avertissement en ces termes non équivoques:

Il est souvent très difficile de déterminer ce qui constitue une question de compétence. À mon avis, les tribu-

should not be alert to brand as jurisdictional, and therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so.

Similarly, in *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, at p. 181, Iacobucci J. observed that:

... when dealing with a tribunal as specialized as the Canada Labour Relations Board, inherent in whose functioning is the need to resolve disputes quickly and with finality, courts should be reluctant to characterize a provision as jurisdictional unless it is clear that it should be so labelled

To the same effect in *Teamsters Union v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710, Laskin C.J., at p. 724, stated that:

... mere doubt as to correctness of a labour board interpretation of its statutory power is no ground for finding jurisdictional error, especially when the labour board is exercising powers confided to it in wide terms to resolve competing contentions.

If these warnings are not heeded, the operation and indeed the whole concept of administrative tribunals may be jeopardized. These tribunals are often set up to operate in areas where specific expertise, experience, and sensitivity to the particular problems involved are essential to their resolution. Administrative tribunals are designed to function expeditiously, inexpensively, and with less formality than courts. There is little doubt either of the need for these tribunals or of the very important role they fulfil in Canadian society.

It has often been very properly recognized that labour relations boards exemplify a highly specialized type of administrative tribunal. Their members are experts in administering comprehensive labour statutes which regulate the difficult and often volatile field of labour relations. Through their constant work in this sensitive area, labour boards develop the special experience, skill and understanding needed to resolve the complex problems of labour relations. There were very sound reasons for the establishment of labour boards and the protection of their decisions by broad privative clauses. Parliament and provincial legislatures have clearly indicated that decisions of these boards on matters within their jurisdiction should be final and binding. The courts could all too easily usurp the role of these boards by characterizing the empowering legislation according them authority as jurisdiction limiting provisions which would require their decisions to be correct in the opinion of the court. Quite simply, courts should exercise deferential caution in their assessment of the jurisdiction of

naux devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l'assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu'il existe un doute à cet égard.

De même, dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, à la p. 181, le juge Iacobucci fait remarquer que:

[...] dans le cas d'un tribunal aussi spécialisé que le Conseil canadien des relations du travail, dont le bon fonctionnement requiert un règlement rapide et final des différends, les cours de justice devraient hésiter à qualifier une disposition d'attributive de compétence, à moins que cette qualification ne s'impose clairement [...]

Dans le même sens, le juge en chef Laskin affirme, dans l'arrêt *Syndicat des camionneurs c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710, à la p. 724:

[...] un simple doute quant à l'exactitude d'une interprétation donnée par un conseil des relations du travail au sujet des pouvoirs que la loi lui attribue ne constitue pas un motif suffisant pour conclure à une erreur de compétence, spécialement si ce conseil exerce les pouvoirs qui lui sont conférés, en termes généraux, de résoudre des prétentions contradictoires.

Si l'on ne tient pas compte de ces avertissements, c'est le fonctionnement et même tout le concept des tribunaux administratifs qui pourront être en péril. Ces tribunaux sont souvent créés pour œuvrer dans des domaines où des connaissances techniques, une expérience et une attention précises sont indispensables pour résoudre les problèmes particuliers qui se posent. Les tribunaux administratifs sont conçus pour fonctionner rapidement, à peu de frais et moins cérémonieusement que les cours de justice. Il y a peu de doute que ces tribunaux sont nécessaires ou qu'ils jouent un rôle fort important dans la société canadienne.

C'est tout à fait à bon droit qu'on a souvent reconnu qu'une commission des relations du travail est l'exemple même du tribunal administratif hautement spécialisé. Ses membres sont des experts dans l'application des lois du travail détaillées qui régissent le domaine difficile et souvent explosif des relations du travail. Par leur travail constant dans ce domaine délicat, les commissions des relations du travail acquièrent une expérience, des compétences et une compréhension spéciales nécessaires pour résoudre les problèmes complexes des relations du travail. Il y a d'excellentes raisons de créer des commissions des relations du travail et de protéger leurs décisions au moyen de clauses privatives générales. Le Parlement et les législatures provinciales ont clairement indiqué que les décisions de ces tribunaux administratifs sur des questions relevant de leur compétence devraient être finales et lier les parties. Les cours de justice pourraient beaucoup trop facilement usurper le rôle de ces tribunaux en considérant que leur loi habilitante limite leur compétence et exige que leurs décisions

labour boards and be slow to find an absence or excess of jurisdiction.

[19] The wording of paragraph 15(e) must be viewed not only in its own immediate context but also in the context of the Code as a whole. The policy objectives underlying the Code's adoption are recited in Part I. These include the recognition and support of "freedom of association and free collective bargaining." The responsibility for certifying a trade union as bargaining agent of a unit of employees appropriate for collective bargaining is that of the Board under sections 24, 27 and 28 of the Code. In this way the principles of freedom of association and free collective bargaining are recognized and supported. The expertise of the Board's members in discharging their duties under the Code and the presence of a strong privative clause have been emphasized by the Supreme Court for determining whether a question is jurisdictional or one falling within jurisdiction. Thus in *Canadian Broadcasting Corp.*, Iacobucci J. stated:¹⁴

The labour relations tribunal, in its federal and provincial manifestations, is a classic example of an administrative body which is both highly specialized and highly insulated from review. Decisions of the federal Board are protected by a broad privative clause, found in s. 22 of the Code. The Canada Labour Relations Board must develop a coherent and workable structure for the application of the numerous statutory provisions which govern the labour relations of the employers and employees whose operations fall within federal jurisdiction. In order for these workers and their employers to receive rapid resolution of their disputes in a manner which can be rationalized with their other rights and duties under the *Canada Labour Code*, the decisions of the Board cannot routinely be overturned by the courts whenever they disagree with the Board's treatment of an isolated issue. Thus the applicable standard of judicial review is one of patent unreasonableness so long as the Board has not committed a jurisdictional error.

Again in *Prince Rupert Grain*, Cory J. stated:¹⁵

soient jugées correctes par les cours de justice. Les cours devraient tout simplement faire preuve de retenue dans leur appréciation de la compétence des commissions des relations du travail et ne pas conclure trop vite à l'absence ou à l'excès de compétence.

[19] Les termes de l'alinéa 15e) doivent être envisagés non seulement dans leur contexte immédiat, mais aussi dans le contexte du Code tout entier. Les objectifs sociaux du Code sont évoqués dans sa première partie: ils comprennent la reconnaissance et le soutien de «la liberté syndicale et la pratique des libres négociations collectives». C'est au Conseil que ses articles 24 [mod. par L.C. 1993, ch. 42, art. 1], 27 et 28 confient la responsabilité d'accréditer un syndicat comme agent négociateur d'une unité d'employés donnée, habile à négocier collectivement. C'est de cette façon que sont reconnus et promus les principes de liberté syndicale et de libre négociation collective. L'expertise qu'appliquent les membres du Conseil dans les fonctions qu'ils exercent en application du Code et la présence d'une disposition privative explicite sont les deux facteurs que la Cour suprême a pris en compte pour examiner si une décision touche à la question de la compétence ou porte sur une matière relevant de la compétence du tribunal administratif concerné. C'est ainsi que le juge Iacobucci a fait observer ce qui suit dans *Société Radio-Canada*¹⁴:

Le tribunal des relations du travail, qu'on trouve aux niveaux fédéral et provincial, est un exemple classique d'organisme administratif qui est à la fois hautement spécialisé et, dans une très grande mesure, à l'abri de tout contrôle. Les décisions de l'organisme fédéral jouissent de la protection de la clause privative générale que renferme l'art. 22 du Code. Le Conseil canadien des relations du travail doit concevoir un régime cohérent et pratique pour l'application des nombreuses dispositions législatives qui régissent les relations du travail des employeurs et employés dont les activités sont du ressort fédéral. Pour que les différends entre ces travailleurs et leurs employeurs puissent se régler rapidement et d'une manière conciliable avec leurs autres droits et obligations aux termes du *Code canadien du travail*, les décisions du Conseil ne doivent pas pouvoir être systématiquement annulées par les cours de justice chaque fois que ces dernières désapprouvent la façon dont le Conseil a tranché une question donnée. Ainsi, la norme de contrôle judiciaire applicable est celle du caractère manifestement déraisonnable à moins que le Conseil n'ait commis une erreur de compétence.

De même le juge Cory dans *Prince Rupert Grain*¹⁵:

This conclusion is clearly confirmed by the broad and strongly worded privative clause set out in s. 22 of the *Canada Labour Code*. It has been held on numerous occasions that such a clause gives a very clear signal to the courts that decisions of a board or tribunal operating under the protection of such a privative clause must be protected from strict judicial scrutiny.

[20] With all of this guidance in mind I turn now to consider whether the Board erred in a way that would justify the interference of this Court. I should say at this juncture that as the power to abridge the subsection 31(1) time period depends on whether the Board was endowed with authority under paragraph 15(e) of the Code to adopt subsection 31(3) of the Regulations, the applicable standard of review is that of correctness. This much seems clear from the following words of Beetz J. in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*:¹⁶

[A jurisdictional error] relates generally to a provision which confers jurisdiction, that is, one which describes, lists and limits the powers of an administrative tribunal, or which is (TRANSLATION) "intended to circumscribe the authority" of that tribunal, as Pigeon J. said in *Komo Construction Inc. v. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172, at p. 175. A jurisdictional error results generally in an excess of jurisdiction or a refusal to exercise jurisdiction, whether at the start of the hearing, during it, in the findings or in the order disposing of the matter. Such an error, even if committed in the best possible good faith, will result nonetheless in the decision containing it being set aside, because it also falls within s. 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.

[21] If, of course, the wording of paragraph 15(e) clearly limited the Board's regulation-making authority thereunder to that of "specifying" the period of time before which a subsequent application for certification could be received by the Board, that would be practically conclusive of the matter.¹⁷ Such a conclusion would necessarily flow from accepted dictionary definitions of the word "specify" as meaning: "To mention, speak of, or name (something) definitely or explicitly; to set down or state categorically or particularly,"¹⁸ or: "To mention specifically; to state in full and explicit terms; to point out; to tell or state precisely or in detail; to particularize, or to distinguish by words one thing for another."¹⁹

Cette conclusion est nettement confirmée par la clause privative générale et explicite contenue à l'art. 22 du *Code canadien du travail*. On a statué à maintes reprises qu'une telle clause envoie aux cours de justice un message très clair que les décisions d'un tribunal administratif jouissant de la protection de ce type de clause privative doivent échapper à un examen judiciaire strict.

[20] C'est à la lumière de ces principes que j'examinerai maintenant si le Conseil a commis une erreur telle qu'elle justifie l'intervention de la Cour. Il y a lieu de noter à ce stade de l'analyse que, le pouvoir d'abréger le délai prévu au paragraphe 31(1) étant subordonné à la question de savoir si le Conseil tient de l'alinéa 15e) du Code le pouvoir d'adopter le paragraphe 31(3) du Règlement, la norme de contrôle à appliquer est celle de la décision correcte. Tel est le principe qui ressort de la conclusion suivante du juge Beetz dans *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*¹⁶:

[L'erreur de compétence] porte généralement sur une disposition attributive de compétence, c'est-à-dire sur une disposition qui décrit, énumère et limite les pouvoirs d'un tribunal administratif ou qui est «destiné(e) à circonscrire le champ d'activité» de ce tribunal comme le dit le juge Pigeon dans *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172 à la p. 175. L'erreur juridictionnelle entraîne le plus souvent un excès de compétence ou un refus d'exercer une compétence, soit dans l'ouverture d'une enquête, soit en cours d'enquête, soit encore dans ses conclusions ou son dispositif. Une telle erreur, même commise de la meilleure foi du monde, entraîne néanmoins l'annulation de la décision qui en est entachée car elle est également visée par l'al. 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[21] Il va de soi que si les termes de l'alinéa 15e) avaient expressément limité le pouvoir de réglementation qu'il confère au Conseil, au fait de «spécifier» («specify» en anglais) le délai qui doit s'écouler avant qu'une demande subséquente d'accréditation ne soit recevable, l'affaire en serait d'autant résolue¹⁷. Une telle conclusion découlerait forcément des définitions du dictionnaire du terme anglais «specify»: [TRADUCTION] «Mentionner de façon précise; imposer de façon catégorique»¹⁸ ou [TRADUCTION] «Mentionner de façon précise; indiquer en termes explicites; souligner; dire ou prescrire de façon précise ou détaillée; particulariser ou distinguer verbalement une chose d'une autre»¹⁹.

[22] It is to be noticed, however, that paragraph 15(e) does not require the Board by regulation to “specify” a time period. The context appears somewhat broader. By that paragraph the Board is empowered to make regulations “of general application respecting . . . the specification of the period of time”. If the Board’s mandate had been limited by paragraph 15(e) to that of “specifying” a time period, it would be arguable that the Board, by regulation, could do no more than specify the time period. Parliament, however, has not so limited the Board’s mandate under that paragraph. It appears, instead, that by empowering the Board to make regulations of general application “respecting . . . the specification” of the period of time, Parliament intended the Board to have somewhat greater latitude. The presence of the word “respecting” in paragraph 15(e) supports this view. Like the words “in respect of”²⁰ the word “respecting” is of broad import.²¹ Moreover, the foregoing interpretation furthers the purposes of the Code and the specialized role of the Board. In my view, it is consistent with the pragmatic and functional approach now so firmly enshrined in the Supreme Court’s recent jurisprudence.

[23] I am satisfied, therefore, that the Board did not exceed its jurisdiction in adopting subsection 31(3) of its Regulations, and that it correctly interpreted its paragraph 15(e) mandate. Accordingly, as subsection 31(3) is not *ultra vires*, the Board’s decision to abridge the time period on April 27, 1998 should not be interfered with. It follows, of course, that nor should this Court interfere with the Board’s decision of May 7, 1998.

[24] In view of the foregoing conclusions, it is not necessary to express a view on whether the Board also had power to abridge the time period pursuant to paragraph 16(m) of the Code.

[25] I would dismiss these section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8)] applications with costs to the respondent.

* * *

[22] Il y a cependant lieu de noter que l’alinéa 15e) n’exige pas du Conseil de «spécifier» un délai. Le contexte paraît un peu plus général. Par cet alinéa, le Conseil est habilité à prendre des règlements «d’application générale concernant [. . .] le délai». Si son pouvoir avait été limité par cette disposition à celui de «spécifier» le délai, on pourrait soutenir qu’il ne pourrait, par règlement, faire davantage que de spécifier ce délai. Il se trouve cependant que le législateur n’a pas limité dans ce sens le pouvoir dont il investit le Conseil par cet alinéa. Il appert au contraire qu’en habilitant ce dernier à prendre des règlements d’application générale «concernant» le délai, le législateur a entendu lui accorder une plus grande latitude. Cette conclusion est appuyée par la présence du terme «concernant» à l’alinéa 15e). À l’instar de la locution «quant à»²⁰, le terme «concernant» (*«respecting»* en anglais) a une portée générale²¹. Qui plus est, l’interprétation qui précède favorise les objectifs du Code ainsi que le rôle spécialisé du Conseil. Elle est conforme à l’approche pragmatique et fonctionnelle qui est maintenant bien ancrée dans la jurisprudence récente de la Cour suprême.

[23] Je suis donc convaincu que le Conseil n’a pas excédé sa compétence en adoptant le paragraphe 31(3) du Règlement, et qu’il a correctement interprété le pouvoir qu’il tient de l’alinéa 15e). En conséquence, le paragraphe 31(3) n’est pas *ultra vires*, et il n’y a pas lieu de modifier la décision prise par le Conseil le 27 avril 1998 d’abrèger le délai en question. Il s’ensuit évidemment qu’il n’y a pas lieu non plus de modifier sa décision du 7 mai 1998.

[24] Étant donné les conclusions qui précèdent, il n’est pas nécessaire de juger si le Conseil est également habilité par l’alinéa 16m) du Code à abrèger le délai d’attente.

[25] Je suis d’avis de rejeter ces demandes fondées sur l’article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8)] et d’adjudger les dépens au défendeur.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[26] LÉTOURNEAU J.A. (*dissenting*): I have had the benefit of reading the reasons for judgment of both of my colleagues. Unfortunately, I cannot share their views that the Canada Labour Relations Board (the Board) had jurisdiction under either subsection 31(3) of the *Canada Labour Relations Board Regulations, 1992* (the Regulations) or paragraph 16(m) of the *Canada Labour Code* (the Code) to abridge the six-month limitation period established by subsection 31(1) of the said Regulations.

Whether subsection 31(3) of the Regulations is *ultra vires*

[27] Subsection 31(1) of the Code fixes the period that must lapse before the Board can acquire jurisdiction to consider a new application by a trade union to be certified as the bargaining agent for a unit. Subsection 31(3) gives the Board discretion to abridge or waive that period. They read:

31. (1) Where the Board has rejected an application for certification by a trade union or a council of trade unions, the Board shall not consider a new application for certification from that trade union or council of trade unions in respect of the same or what the Board considers to be substantially the same bargaining unit until six months have elapsed from the date on which the application was rejected.

...

(3) Notwithstanding subsections (1) and (2), the Board may, on its initiative or at the request of a trade union, a council of trade unions or an employee, abridge the time period specified in subsection (1) or (2).

[28] In my view, subsection 31(3) of the Regulations is *ultra vires* the powers of the Board and cannot be saved by a purposive approach or a purposive interpretation of section 31 of the Regulations or paragraph 15(e) of the Code. Indeed, a purposive approach cannot be attributive of a power if the text of the provision itself does not grant such power or denies it expressly or impliedly. In other words, a court cannot legislate under the guise of an interpretation based on a purposive approach.

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

[26] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A. (*dissident*): J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mes deux collègues. Je ne peux malheureusement partager leur conclusion que le Conseil canadien des relations du travail (le Conseil) avait compétence, soit en vertu du paragraphe 31(3) du *Règlement de 1992 du Conseil canadien des relations du travail* (le Règlement) soit en vertu de l'alinéa 16m) du *Code canadien du travail* (le Code), pour abréger le délai d'attente de six mois prévu au paragraphe 31(1) dudit Règlement.

Le paragraphe 31(3) du Règlement est-il *ultra vires*?

[27] Le paragraphe 31(1) du Règlement prévoit le délai qui doit s'écouler avant que le Conseil n'ait de nouveau compétence pour examiner une nouvelle demande soumise par un syndicat pour se faire accréditer à titre d'agent négociateur pour une unité d'employés. Le paragraphe 31(3) investit le Conseil du pouvoir discrétionnaire d'abréger ce délai ou d'en dispenser le demandeur. Voici ces deux dispositions:

31. (1) Lorsque le Conseil a rejeté la demande d'accréditation d'un syndicat ou d'un regroupement de syndicats, il ne peut prendre en considération aucune nouvelle demande d'accréditation de ceux-ci à l'égard de la même unité de négociation, ou de ce que le Conseil considère être sensiblement la même unité de négociation, avant l'expiration d'un délai de six mois suivant la date du rejet.

[. . .]

(3) Par dérogation aux paragraphes (1) et (2), le Conseil peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un syndicat, d'un regroupement de syndicats ou d'un employé, abréger le délai prévu à ces paragraphes.

[28] À mon avis, le paragraphe 31(3) du Règlement est *ultra vires* du Conseil et ne peut être justifié par une conception ou interprétation fondée sur l'objet de l'article 31 du Règlement ou de l'alinéa 15e) du Code. En effet, une conception fondée sur l'objet n'est pas en elle-même une source de pouvoir si le texte de la disposition en jeu ne confère pas ce pouvoir ou le dénie, que ce soit expressément ou implicitement. En d'autres termes, le juge ne peut légiférer sous couvert d'interprétation fondée sur l'objet du texte.

[29] Subsection 31(3) of the Regulations is *ultra vires* because it amounts to nothing less than the attribution of a discretionary power by the Board to itself by means of a regulation. This is clearly an illegal delegation of powers according to well established administrative law principles.

[30] As a matter of fact, it is a fundamental principle of administrative law that a body empowered by statute to make regulations cannot use that regulatory power to give itself the discretion to decide issues on a case-by-case basis. This principle flows from the very nature of a regulatory power and the difference which exists at law between a discretionary and a regulatory power. A regulation is by nature normative and of general application while a discretionary power allows the recipient of such power to exercise it in individual cases or in particular situations. The purpose of a regulation is to create a norm and not simply make individual decisions. In their well known *Treatise on Administrative Law*²², R. Dussault and L. Borgeat refer to regulations as follows:

Essentially, they constitute a norm of general conduct authorized by statute and applying to citizens or to certain categories of citizens Given their normative nature and their general scope, regulations may be distinguished from individual administrative decisions.

[31] Based on an analysis of the case law, they express the rule against the subdelegation of discretionary powers by regulation in the following terms:²³

For some questions of detail not foreseen in the statute, the regulation-making authority is expected to establish objective and uniform norms of behaviour for all citizens. However, at times, by deciding to draft regulations in discretionary terms, the authority is granted the power to make a particular decision in each case. Thus, for example, a board empowered to make regulations concerning the conditions for obtaining a licence may decide to make a regulation granting it full discretion as to the issuance of each licence sought. There is no doubt as to the illegality of this process, if it is not expressly authorized by Parliament; the exercise of a regulation-making power must involve general norms and not a system of administrative discretion.

[32] The writings of Professor Garant, another expert in administrative law, are to the same effect:²⁴

[29] Le paragraphe 31(3) du Règlement est *ultra vires* parce qu'il n'opère rien moins qu'attribution par le Conseil à lui-même d'un pouvoir discrétionnaire par voie de règlement. Il s'agit là indubitablement d'une délégation illégale de pouvoirs au regard des principes bien établis de droit administratif.

[30] De fait, suivant un principe fondamental de droit administratif, un organisme habilité par la loi à prendre des règlements ne peut se fonder sur ce pouvoir de réglementation pour s'attribuer le pouvoir discrétionnaire de décider au gré des cas d'espèce. Ce principe a son origine dans la nature même du pouvoir de réglementation et dans la différence, sur le plan juridique, entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir de réglementation. Le règlement est, de par sa nature, normatif et d'application générale, alors que le pouvoir discrétionnaire permet à l'autorité qui en est titulaire de l'exercer au gré des cas d'espèce. Un règlement a pour but de fixer une norme, et non de décider d'un cas particulier. Dans leur ouvrage bien connu *Traité de droit administratif*²², R. Dussault et L. Borgeat conçoivent le règlement en ces termes:

Il s'agit essentiellement d'une norme de conduite générale autorisée par la loi et applicable aux citoyens ou à certaines catégories d'entre eux [. . .] Étant donné sa nature normative et sa portée générale, le règlement se distingue d'une décision administrative individuelle.

[31] Se fondant sur leur analyse de la jurisprudence en la matière, ils énoncent la règle qui interdit la subdélégation de pouvoirs discrétionnaires par voie de règlement, comme suit²³:

Alors qu'on attend d'elle, sur certaines questions de détail non prévues par la loi, l'édiction de normes objectives de comportement uniformes pour tous les administrés, l'autorité réglementante s'accorde quelquefois, en décidant de rédiger les règlements en termes discrétionnaires, le pouvoir de rendre une décision particulière dans chaque cas. C'est le cas par exemple d'une régie qui, autorisée à réglementer les conditions d'obtention d'un permis, décide d'adopter un règlement lui accordant toute discrétion concernant l'émission de chacun des permis réclamés. L'illégalité d'un tel procédé, s'il n'est pas autorisé expressément par le Parlement, ne fait aucun doute; l'exercice d'un pouvoir réglementaire doit avoir pour objet l'adoption de normes générales et non l'établissement d'une discrétion administrative.

[32] Le professeur Garant, spécialiste lui aussi du droit administratif, est du même avis²⁴:

[TRANSLATION]

Regulations cannot confer pure discretion

The implications of this rule are twofold. On one hand, it means that a regulation-making authority cannot, through regulations, grant itself discretion when the legislator contemplated the establishment of norms. Pigeon put it this way:

“... it must be remembered that a regulation-making authority cannot turn regulation-making power into administrative discretion Once again, two things can be done with regulation-making power:—1° establish norms;—2° adopt compliance measures.”

[33] The normative character of a regulation means that, if a situation contemplated by a regulation arises, the treatment of that situation will be in accordance with what the regulation says and there will be no room for discretion for the authority charged with the application of the regulation. In the present instance, Parliament granted the Board in paragraph 15(e) of the Code the power to establish norms of general application with respect to the time limit applicable to the renewal of an application for certification and, as a consequence, did not intend the Board to decide such time limit on a case-by-case basis.

[34] A close reading of subsections 31(1) and (3) undoubtedly reveals that this regulation does not really create a norm of general application as it should, but rather gives the Board the discretion to decide on a case-by-case basis by waiving the application of the general norm established in subsection 31(1). Section 31 of the Regulations, by any stretch of the legal principles applicable, cannot be said to be a norm. The fact that the Board has fixed a six-month time period in subsection 31(1) becomes of no significance and of no effect when this norm can be set aside at any time at the Board's discretion.

[35] Moreover, it is hard to see how it can be said that the Board has provided direction and guidance in these matters of renewed applications for certification by specifying in subsection 31(1) the six-month rule. Nor is it of any assistance or comfort to say that the Board has, by enacting subsection 31(1), specified a benchmark to follow. This is precisely the point in issue here. The time period established in subsection

Un règlement ne peut être attributif de purs pouvoirs discrétionnaires.

Cette règle a une double portée. Elle signifie d'une part que le titulaire d'un pouvoir de réglementation ne peut s'attribuer à lui-même, par règlement, un pouvoir discrétionnaire quand le législateur a prévu qu'il établirait des normes. Ainsi que le disait Pigeon:

«[. . .] il ne faut pas oublier que celui qui a un pouvoir de réglementation ne peut pas le transformer en discrétion administrative. [. . .] Encore une fois, en vertu d'un pouvoir de réglementation, ce que l'on peut faire, c'est deux choses:—1° établir des normes,—2° prendre des mesures pour en assurer l'observance.»

[33] La nature normative d'un règlement fait que, s'il se présente une situation qu'il a envisagée, elle sera traitée conformément aux termes mêmes du règlement applicable et l'autorité chargée de son application n'a aucun pouvoir discrétionnaire de décision en la matière. En l'espèce, le législateur a, par l'alinéa 15e) du Code, investi le Conseil du pouvoir d'établir des normes d'application générale concernant le délai qui doit s'écouler avant la réintroduction d'une demande d'accréditation; il n'entendait donc pas l'autoriser à fixer ce délai au gré des cas d'espèce.

[34] Il ressort clairement d'une lecture attentive des paragraphes 31(1) et (3) que le Règlement n'institue pas vraiment une règle d'application générale comme il est censé le faire, mais qu'il confère au Conseil le pouvoir discrétionnaire de décider au cas par cas, par la dispense de l'application de la norme générale prévue au paragraphe 31(1). On aurait beau forcer l'interprétation des principes juridiques applicables, il est impossible de dire que l'article 31 du Règlement représente une norme. Le fait que le Conseil ait fixé un délai de six mois au paragraphe 31(1) n'a aucun sens ni effet s'il peut déroger à loisir à cette norme.

[35] Au surplus, on voit mal comment on pourrait dire que le Conseil donne des indications sur la marche à suivre en cas de réintroduction de la demande d'accréditation, en établissant la règle du délai de six mois au paragraphe 31(1). Rien ne sert non plus de dire qu'en adoptant le paragraphe 31(1), il a fixé un point de repère. C'est là justement le point litigieux en l'espèce. Le délai prévu au paragraphe 31(1) n'est

31(1) is not, and cannot be seen as, a mere direction or benchmark. It is the actual norm to be followed by everyone. It represents the very exercise of the regulatory power. What subsection 31(3) does, however, is to improperly give to the Board the discretionary power not to follow the norm. It actually defeats and eliminates the norm.

[36] Furthermore, the breath of discretion that the Board gave itself in subsection 31(3) remains entire and unabated. It is no answer for the Board to say that it has so far exercised its discretion in a responsible manner. I have no doubt it has. The issue in respect of the power conferred in subsection 31(3) is not that of a valid exercise of the power, but rather that of its valid existence.

[37] It is clear to me that Parliament intended that the discretion of the Board with respect to applications for certification be limited and statutorily controlled. Such intent is found in subsections 24(2) and (3) of the Code²⁵. I shall come back to these two subsections when I will discuss the applicability of paragraph 16(m) of the Code to the subject-matter. Suffice it to say for the time being that Parliament has either denied the Board under paragraphs 24(2)(c) and (d) any discretion to abridge the time-limit or has expressly granted it such discretion in situations envisaged by paragraph 24(2)(b) and subsection 24(3), i.e., in specific cases where no collective agreement applicable to the unit is in force but a trade union has been certified as the bargaining agent for the unit, and where an application for certification is made during the first six months of a strike or a lock-out.

[38] What subsection 24(2) reveals is an intention by Parliament to control the process by establishing time-limits with respect to the making of applications for certification in order, as my colleagues have pointed out, "to foster industrial peace by minimizing outside causes of disruption in existing collective bargaining relationships". It also reveals its intention to provide the Board, in some limited specific situations, with the discretion to abridge such time-limit. In my view, it reveals no intention to give to the Board an uncontrolled power like the one it gave itself on the renewal

pas et ne saurait être considéré comme une simple directive ou point de repère. Il constitue vraiment la norme à respecter par tout un chacun. Il représente l'exercice même du pouvoir de réglementation. Ce que fait le paragraphe 31(3), cependant, c'est d'investir irrégulièrement le Conseil du pouvoir discrétionnaire de ne pas respecter cette norme. En fait, il l'annule et l'élimine.

[36] Qui plus est, l'étendue du pouvoir discrétionnaire que s'est attribué le Conseil par le paragraphe 31(3) demeure entier et inchangé. Ce n'est pas une solution que de dire qu'il l'a exercé jusqu'ici de façon responsable. Je n'en doute pas. La question qui se pose au sujet du pouvoir conféré par le paragraphe 31(3) ne porte pas sur la validité de l'exercice de ce pouvoir, mais sur la validité de son existence même.

[37] Il est clair à mes yeux que selon la volonté du législateur, le pouvoir discrétionnaire dont le Conseil est investi en matière de demandes d'accréditation doit être confiné dans les limites prévues par la loi. Cette volonté se retrouve aux paragraphes 24(2) et (3) du Code²⁵. J'y reviendrai dans l'examen de l'applicabilité en l'espèce de l'alinéa 16(m) du Code. Qu'il suffise de dire pour l'instant que, ou bien le législateur a, par les alinéas 24(2)(c) et (d), dénié au Conseil tout pouvoir discrétionnaire pour abréger le délai d'attente, ou bien il l'en a expressément investi pour les cas visés à l'alinéa 24(2)(b) et au paragraphe 24(3), c'est-à-dire le cas où il n'y a aucune convention collective applicable à l'unité en question mais où un syndicat a été accrédité comme agent négociateur, et le cas où la demande d'accréditation est faite durant les six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out.

[38] Ce que révèle le paragraphe 24(2), c'est la volonté du législateur de contrôler le processus en définissant des délais applicables aux demandes d'accréditation afin, ainsi que l'ont fait observer mes collègues, de «promouvoir la paix sociale en réduisant au minimum les causes externes qui puissent perturber les relations existantes de négociation collective». Il révèle aussi sa volonté d'investir le Conseil, dans un petit nombre de cas déterminés, du pouvoir discrétionnaire d'abréger ces délais. À mon avis, il ne révèle aucune volonté de conférer au Conseil un pouvoir

of such applications through an illegal exercise of the regulatory power.

Whether paragraph 16(m) of the Code enables the Board to abridge the six-month limitation period

[39] Paragraph 16(m) at the time authorized the Board, “in relation to any proceeding before it”, to abridge or enlarge the time for instituting the proceeding:

16. . . .

(m) to abridge or enlarge the time for instituting the proceeding or for doing any act, filing any document or presenting any evidence in connection with the proceeding;

Such power has since then been repealed.²⁶

[40] Section 16 is obviously, by its contents and wording, a general provision of broader application than section 24 which deals specifically with one type of proceeding, i.e., an application by a trade union to be certified as the bargaining agent for a unit. Subsection 24(1) clearly states that such application is subject to any regulations made by the Board under paragraph 15(e):

24. (1) A trade union seeking to be certified as the bargaining agent for a unit that the trade union considers constitutes a unit appropriate for collective bargaining may, subject to this section and any regulations made by the Board under paragraph 15(e), apply to the Board for certification as the bargaining agent for the unit. [My emphasis.]

[41] Paragraph 15(e) empowers the Board to make regulations of general application respecting the period of time after which an application for certification may be renewed pursuant to an earlier refusal.

[42] It is significant that subsection 24(1) makes a specific and express reference to paragraph 15(e) of the Code. Clearly, Parliament intended that the renewal of an application be subject to the specific time-limit established by regulations. It is also instructive in this regard that the regulating power conferred

absolu, tel celui qu’il s’est attribué sur les nouvelles demandes d’accréditation par l’exercice illégal d’un pouvoir de réglementation.

L’alinéa 16(m) du Code autorise-t-il le Conseil à abréger le délai d’attente?

[39] À l’époque, l’alinéa 16(m) habilitait le Conseil, «dans le cadre de toute affaire dont il connaît», à :

16. [. . .]

m) abréger ou proroger les délais applicables à l’introduction de la procédure, à l’accomplissement d’un acte, au dépôt d’un document ou à la présentation de preuves;

Ce pouvoir a été maintenant abrogé²⁶.

[40] Il est évident que l’article 16, par sa teneur et ses termes, est une disposition générale d’application plus large que l’article 24 qui porte expressément sur une procédure, savoir la demande faite par un syndicat d’accréditation comme agent négociateur d’une unité. Le paragraphe 24(1) indique clairement que pareille demande est soumise à tout règlement pris par le Conseil pour l’application de l’alinéa 15e):

24. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et des règlements d’application de l’alinéa 15e), un syndicat peut solliciter l’accréditation à titre d’agent négociateur d’une unité qu’il juge habile à négocier collectivement. [Soulignement ajouté.]

[41] L’alinéa 15e) habilite le Conseil à prendre des règlements d’application générale concernant le délai qui doit s’écouler avant qu’une nouvelle demande d’accréditation ne puisse être présentée à la suite du rejet de la première.

[42] Il est important de noter que le paragraphe 24(1) fait expressément référence à l’alinéa 15e) du Code. À l’évidence, le législateur a entendu soumettre le dépôt d’une nouvelle demande au délai expressément fixé par règlement. Il est aussi significatif que le pouvoir de réglementation que le Conseil tient de cet

to the Board by paragraph 15(e) is a power to specify the period of time that must lapse before the Board can receive a renewed application for certification. The French version of paragraph 15(e) leaves no doubt that Parliament intended that there be a waiting period:

15. . . .

e) le délai qui doit s'écouler avant qu'il puisse recevoir une nouvelle demande d'accréditation de la part d'un syndicat à qui il a déjà refusé l'accréditation pour la même unité ou une unité essentiellement similaire; [Underlining mine.]

[43] Paragraph 16(m) is in direct conflict with paragraph 15(e) as it empowers the Board to practically eliminate the time period fixed by Regulations and give itself a jurisdiction that it would not otherwise have had prior to the expiry of the limitation period. The exercise by the Board of the powers conferred in paragraph 16(m), in the context of the renewal of an application for certification to be the bargaining agent, runs counter to and defeats the legislative intent clearly expressed in subsection 24(1) of the Code.

[44] In my view, the express reference in subsection 24(1) of the Code to paragraph 15(e) excludes the possible application of paragraph 16(m) and the broad and general powers it confers to the Board. Had Parliament intended such broad powers to apply, it would not have made an express reference in subsection 24(1) to paragraph 15(e) and the specific time period established by regulation pursuant to that paragraph. It is an elementary rule of statutory interpretation that:

. . . whenever there is a particular enactment and a general enactment in the same statute, and the latter, taken in its most comprehensive sense, would overrule the former, the particular enactment must be operative, and the general enactment must be taken to affect only the other parts of the statute to which it may properly apply.²⁷

[45] This basic principle of interpretation was approved and applied by the Supreme Court of Canada with respect to the interpretation of section 121 [R.S.C. 1970, c. L-1 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1) now section 21] of the Code. In *Canadian*

alinéa 15e) est celui de spécifier le délai qui doit s'écouler avant qu'il ne puisse recevoir une nouvelle demande d'accréditation. La version française de l'alinéa 15e) ne laisse aucun doute que le législateur entend imposer un délai d'attente:

15. [. . .]

e) le délai qui doit s'écouler avant qu'il puisse recevoir une nouvelle demande d'accréditation de la part d'un syndicat à qui il a déjà refusé l'accréditation pour la même unité ou une unité essentiellement similaire; [Non souligné dans l'original.]

[43] Il y a conflit direct entre l'alinéa 16m) et l'alinéa 15e) puisque le premier habilite le Conseil à éliminer dans les faits le délai fixé par règlement et à s'attribuer une compétence qu'il ne devrait pas avoir avant l'expiration du délai d'attente. L'exercice par le Conseil des pouvoirs prévus à l'alinéa 16m), en matière de réintroduction de demande d'accréditation à titre d'agent négociateur, enfreint et anéantit la volonté du législateur telle qu'elle s'exprime clairement au paragraphe 24(1) du Code.

[44] À mon avis, la mention expresse de l'alinéa 15e) au paragraphe 24(1) du Code exclut toute application possible de l'alinéa 16m) ainsi que les pouvoirs généraux et étendus qu'il confère au Conseil. Si le législateur avait entendu prévoir ces larges pouvoirs, il n'aurait pas mentionné expressément, dans le paragraphe 24(1), l'alinéa 15e) et le délai d'attente établi par règlement en application de ce dernier. Une règle élémentaire d'interprétation des lois pose ce qui suit:

[TRADUCTION] [. . .] lorsque la même loi comporte une disposition applicable à certains cas particuliers et une disposition générale, et que cette dernière, prise dans son sens le plus large, l'emporterait sur la première, la disposition expresse doit produire ses effets, et il faut présumer que la disposition générale n'affecte que les autres parties de la loi auxquelles elle est proprement applicable²⁷.

[45] Ce principe fondamental a été adopté par la Cour suprême du Canada pour l'interprétation de l'article 121 [S.R.C. 1970, ch. L-1 (mod. par S.C. 1972, ch. 18, art. 1), maintenant l'article 21] du Code. Dans *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c.*

Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.,²⁸ the Court refused to construe the general provisions of section 121 of the Code so as to give the Board the power to compel the production of documents outside the context of a formal hearing because paragraph 118(a) [as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 40] (now paragraph 16(a)) specially regulated the granting and exercise of such power. The principle has also been applied in *James Richardson & Sons, Ltd. v. Minister of National Revenue et al.*²⁹ and in *Schwartz v. Canada*.³⁰

[46] In the *James Richardson & Sons* case, the Minister of National Revenue attempted, pursuant to subsection 231(3) of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63], to obtain from the appellant some information relating to its clients who traded on the commodities futures market so as to check on their compliance with the *Income Tax Act*. The Supreme Court of Canada was of the view that the language of subsection 231(3) was unquestionably broad and would cover the kind of information sought by the Minister. However, paragraph 221(1)(d) of the *Income Tax Act* gave the Governor in Council the power to make regulations "requiring any class of persons to make information returns respecting any class of information required in connection with assessments under this Act". The Court concluded that the Minister could obtain a regulation under that paragraph requiring all traders on the commodities futures market to file returns of their transactions in such market. In the end, the Court refused to generally authorize under subsection 231(3) what could specifically be obtained under the authority of paragraph 221(1)(d).

[47] In the *Schwartz* case, the Minister of National Revenue argued that the damages received by Mr. Schwartz in consequence of an unlawful breach of an employment contract were taxable as income from an unenumerated source under the general provision of paragraph 3(a) of the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63]. The Supreme Court of Canada refused to apply this general provision because the *Income Tax Act* contained a specific provision with respect to the payment of such damages. As La Forest J. wrote:

*Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*²⁸, elle a refusé d'interpréter les dispositions générales de cet article de façon à reconnaître au Conseil le pouvoir de forcer la production de documents en dehors du contexte d'une audience formelle, parce que l'alinéa 118a) [mod. par S.C. 1977-78, ch. 27, art. 40] (l'actuel alinéa 16a)) en régissait expressément l'octroi et l'exercice. Ce principe a été aussi appliqué dans *James Richardson & Sons, Ltd. c. Ministre du Revenu national et autres*²⁹ et dans *Schwartz c. Canada*³⁰.

[46] Dans l'affaire *James Richardson & Sons*, le ministre du Revenu national se fondait sur le paragraphe 231(3) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, ch. 63] pour demander à l'appelante certains renseignements concernant ses clients qui faisaient des opérations à terme, et ce afin de vérifier s'ils se conformaient à la même loi. La Cour suprême du Canada estimait que les termes du paragraphe 231(3) étaient indubitablement larges et couvriraient les renseignements en question. Il se trouve cependant que l'alinéa 221(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* habilite le gouverneur en conseil à prendre des règlements «enjoignant à toute catégorie de personnes de faire des déclarations renfermant des renseignements en ce qui concerne tout genre de renseignements requis relativement aux cotisations sous le régime de la présente loi». La Cour a jugé que le ministre pouvait demander la promulgation d'un règlement en application de cette disposition pour obliger tous ceux qui font des opérations à terme à en faire la déclaration. En conclusion, elle a refusé d'autoriser de façon générale en vertu du paragraphe 231(3) ce qui pouvait être spécifiquement obtenu en vertu de l'alinéa 221(1)d).

[47] Dans l'affaire *Schwartz*, le ministre du Revenu national soutenait que le dédommagement reçu par M. Schwartz pour rupture de contrat de travail était imposable à titre de revenu provenant d'une source non énumérée, et ce en application de la disposition générale de l'alinéa 3a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, ch. 63]. La Cour suprême du Canada a refusé d'appliquer cette disposition générale parce que cette loi comportait une disposition portant expressément sur le traitement à réserver aux

... accepting the argument made by the Crown would amount to giving precedence to a general provision over the detailed provisions enacted by Parliament to deal with payments such as that received by Mr. Schwartz pursuant to the settlement.

To do otherwise would defeat Parliament's intention by approving an analytical approach inconsistent with basic principles of interpretation.³¹

[48] Because the limitation period applicable to the renewal of an application for certification is specifically dealt with in section 24 and paragraph 15(e) of the Code and subsection 31(1) of the Regulations, the general provision of paragraph 16(m) cannot be resorted to to circumvent the legislative intent expressed in these specific provisions. I am comforted in this view by the fact that acceptance of the respondent's contention that the Board can resort to paragraph 16(m) to abridge the limit periods provided for in section 24 would, for any practical purpose, also defeat the legislative intent expressed in subsections 24(2) and (3) of the Code.

24. . . .

(2) Subject to subsection (3), an application by a trade union for certification as the bargaining agent for a unit may be made

(a) where no collective agreement applicable to the unit is in force and no trade union has been certified under this Part as the bargaining agent for the unit, at any time;

(b) where no collective agreement applicable to the unit is in force but a trade union has been certified under this Part as the bargaining agent for the unit, after the expiration of twelve months from the date of that certification or, with the consent of the Board, at any earlier time;

(c) where a collective agreement applicable to the unit is in force and is for a term of not more than three years, only after the commencement of the last three months of its operation; and

(d) where a collective agreement applicable to the unit is in force and is for a term of more than three years, only after the commencement of the thirty-fourth month of its operation and before the commencement of the thirty-seventh month of its operation and, thereafter, only

dommages-intérêts de ce genre. Le juge La Forest s'est prononcé en ces termes:

[. . .] faire droit à l'argument de l'État reviendrait à accorder la préséance à une disposition générale par rapport aux dispositions détaillées adoptées par le législateur pour régir les paiements semblables à celui touché par M. Schwartz dans le cadre du règlement.

Procéder autrement irait à l'encontre de l'intention du législateur du fait que l'on entérinerait une méthode d'analyse incompatible avec des principes d'interprétation fondamentaux.³¹

[48] Puisque le délai d'attente applicable à la réintroduction des demandes d'accréditation est expressément régi par l'article 24 et l'alinéa 15e) du Code et par le paragraphe 31(1) du Règlement, on ne peut invoquer la disposition générale de l'alinéa 16m) pour contourner la volonté du législateur telle qu'elle s'exprime par ces dispositions. Et ce d'autant plus que faire droit à l'argument du défendeur que le Conseil peut se fonder sur l'alinéa 16m) pour abrégier les délais prévus à l'article 24 reviendrait aussi, dans les faits, à faire échec à la volonté du législateur telle qu'elle s'exprime par les paragraphes 24(2) et (3) du Code.

24. [. . .]

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la demande d'accréditation d'un syndicat à titre d'agent négociateur d'une unité peut être présentée:

a) à tout moment, si l'unité n'est ni régie par une convention collective en vigueur ni représentée par un syndicat accrédité à titre d'agent négociateur aux termes de la présente partie;

b) si l'unité est représentée par un syndicat sans être régie par une convention collective, après l'expiration des douze mois qui suivent la date d'accréditation ou dans le délai plus court autorisé par le Conseil;

c) si l'unité est régie par une convention collective d'une durée maximale de trois ans, uniquement après le début des trois derniers mois d'application de la convention;

d) si la durée de la convention collective régissant l'unité est de plus de trois ans, uniquement au cours des trois derniers mois de la troisième année d'application de la convention et, par la suite, uniquement;

(i) during the three month period immediately preceding the end of each year that the collective agreement continues to operate after the third year of its operation, and

(ii) after the commencement of the last three months of its operation.

(3) An application for certification under subsection (2) in respect of a unit shall not, except with the consent of the Board, be made during the first six months of a strike or lock-out of employees in the unit that is not prohibited by this Part. [Emphasis added.]

Again, in paragraphs 24(2)(b), (c) and (d) for example, Parliament has provided very strict time-limits within which an application for certification either cannot be made at all or, in some cases, can be made only with the consent of the Board. If the Board can abridge these time periods pursuant to paragraph 16(m), notwithstanding that subsection 24(1) states that an application is “subject to this section”, the mandatory prescriptions of paragraphs 24(2)(c) and (d) become meaningless. Moreover, there would have been no need for Parliament to expressly state in paragraph 24(2)(b) and subsection 24(3) that the Board could give its consent to the making of an application at an earlier time if it could always do that under the authority of paragraph 16(m).

[49] There may be valid policy considerations for not having a rigid limitation period and for granting the Board some flexibility in determining, on a case-by-case basis, the appropriate moment when an application pursuant to subsection 24(1) could be renewed. There is no doubt that the Board wants such flexibility. However, our task is not to interpret the provisions to find powers that the Board wants, thinks it has or would like to have. Our duty is to interpret these provisions to find the powers that the Board actually has and Parliament says it has. In my view, subsection 24(1), which refers to paragraph 15(e) of the Code, and section 31 of the Regulations do not give the Board such flexibility. As the Supreme Court of Canada said in the *Canadian Pacific Air Lines* case³² with respect to the interpretation of the powers conferred to the Board by the then section 121 of the Code [R.S.C. 1970, c. L-1]:

(i) au cours des trois derniers mois de chacune des années d'application suivantes,

(ii) après le début des trois derniers mois d'application.

(3) La demande d'accréditation ne peut, sans le consentement du Conseil, être présentée au cours des six premiers mois d'une grève ou d'un lock-out non interdits par la présente partie et touchant des employés faisant partie de l'unité en cause. [Non souligné dans l'original.]

Là encore, aux alinéas 24(2)b, c) et d) par exemple, le législateur a imposé des délais très stricts avant l'expiration desquels une demande d'accréditation n'est pas recevable du tout ou, dans certains cas, n'est recevable qu'avec le consentement du Conseil. Si celui-ci peut se fonder sur l'alinéa 16m) pour abréger ces délais, en dépit de la prescription au paragraphe 24(1) que la demande d'accréditation se fait «[s]ous réserve des autres dispositions du présent article», alors les prescriptions impératives des alinéas 24(2)c) et d) deviennent vides de sens. En outre, le législateur n'aurait pas jugé nécessaire de prévoir expressément à l'alinéa 24(2)b) et au paragraphe 24(3) que le Conseil pourrait consentir à l'introduction avant terme d'une demande, si celui-ci pouvait toujours le faire en vertu de l'alinéa 16m).

[49] Il se peut qu'il y ait des considérations d'orientation sociale valides qui justifient de ne pas observer un délai d'attente rigide et de donner au Conseil une certaine latitude pour décider, selon le cas d'espèce, du moment qui convient pour réintroduire une demande sous le régime du paragraphe 24(1). Il est hors de doute que le Conseil tient à jouir de cette latitude. Cependant, nous n'avons pas pour tâche d'interpréter les dispositions en question de façon à en dégager les pouvoirs que le Conseil veut avoir, pense avoir ou aimerait avoir. Nous avons pour responsabilité de les interpréter pour découvrir les pouvoirs dont il est effectivement investi et que le législateur dit lui avoir conférés. À mon avis, le paragraphe 24(1), qui fait référence à l'alinéa 15e) du Code, et l'article 31 du Règlement ne lui donnent pas cette latitude. Ainsi que l'a fait observer la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Lignes aériennes Canadien Pacifique*³², au sujet de l'interprétation des pouvoirs que le Conseil tenait

It is a fundamental rule of interpretation that the meaning of general provisions in the Code cannot be developed in such a way so as to give to the Board powers which are broader than those expressly and specially provided for elsewhere.

[50] I believe there is another reason why paragraph 16(m) of the Act had no application in the present instance. The provision stipulates that the Board possesses all these powers herein enumerated, including the power described in paragraph 16(m), "in relation to any proceeding before it". A review of all these powers and their nature confirms that a proceeding must be pending before the Board before it can validly exercise such powers.³³

[51] Yet, in the case at bar, there was no proceeding before the Board. On the one hand, the initial application for certification had been refused and these proceedings were terminated. On the other hand, subsection 31(1) of the Regulations not only barred the beginning of a new proceeding until the limitation period has expired, but also deprived the Board of its jurisdiction to consider such proceeding. Indeed, the power claimed by the Board pursuant to paragraph 16(m) of the Act would have precisely been to authorize a proceeding when none existed in fact and could have existed at law.

[52] For these reasons, I would have allowed the application for judicial review with costs, quashed the decision of the Board issued on April 27, 1998 and rejected the application for certification filed by the respondent on November 7, 1997.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[53] SEXTON J.A.: The applicant Dynamex Canada has brought two applications for judicial review that question the ability of the Canada Labour Relations Board (the Board) to abridge the time bar that a bargaining agent must respect before reapplying for certification when their original application has been

de l'article 121 du Code [S.R.C. 1970, ch. L-1] en vigueur à l'époque:

Il existe une règle fondamentale d'interprétation selon laquelle les dispositions d'application générale du Code ne peuvent être interprétées de manière à conférer au Conseil des pouvoirs plus étendus que ceux qui sont expressément prévus ailleurs.

[50] Je pense qu'il y a une autre raison pour laquelle l'alinéa 16m) ne s'applique pas en l'espèce. Cette disposition énumère tous les pouvoirs dont est investi le Conseil, y compris le pouvoir qui y est prévu, «dans le cadre de toute affaire dont il connaît». Un examen de ces pouvoirs ainsi que de leur nature confirme qu'il ne peut les exercer que dans le cadre d'une affaire dont il connaît, c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure engagée³³.

[51] Or, en l'espèce, il n'y avait aucune procédure engagée devant le Conseil. D'une part, la demande initiale d'accréditation avait été rejetée; cette affaire était donc terminée. D'autre part, le paragraphe 31(1) non seulement interdit l'ouverture d'une nouvelle procédure avant l'expiration du délai prescrit, mais encore prive le Conseil de sa compétence pour s'en saisir. En effet, le pouvoir que le Conseil prétend tenir de l'alinéa 16m) du Code aurait consisté précisément à autoriser une procédure alors qu'il n'y en avait aucune et que cette procédure n'aurait pu exister en droit.

[52] Pour ces motifs, j'aurais accueilli la demande en contrôle judiciaire avec dépens, annulé la décision du Conseil rendue le 27 avril 1998, et rejeté la demande d'accréditation déposée par le défendeur le 7 novembre 1997.

* * *

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

[53] LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Par ces deux recours en contrôle judiciaire, la demanderesse Dynamex Canada conteste le pouvoir du Conseil canadien des relations du travail (le Conseil) d'abréger le délai que doit respecter un agent de négociation pour demander de nouveau l'accréditation après que sa première

refused. Subsection 31(1) of the *Canada Labour Relations Board Regulations, 1992* (the Regulations) sets a period of six months as the time which must elapse in such circumstances. The Board in the present case abridged that time. Two possible bases were advanced on this application as permitting such abridgment. The first is subsection 31(3) which gives the Board the power to abridge the six-month time bar set in subsection 31(1) of the Regulations. The second is paragraph 16(m) of the *Canada Labour Code* (the Code) which confers the general power on the Board to abridge or enlarge the time periods in relation to proceedings before it. In my view, Parliament intended to give the Board flexibility in determining the period that must be awaited. In this regard, I have found the Board's decision to abridge the time period in this case was a valid exercise of the authority conferred by Parliament and can be justified under both bases.

Facts

[54] On March 27, 1997, the respondent, the Canadian Union of Postal Workers, filed an application with the Board to be certified as the bargaining agent for a group of employees of the applicant, Dynamex Canada. The respondent also filed an amended application for certification of a much smaller group of employees.

[55] On July 30, 1997 the Board dismissed both the original and amended applications. It found the amended bargaining unit sought was not appropriate for collective bargaining as the unit was a carving out and rejected the original application on the basis that the union had underestimated the number of employees in the bargaining unit. On November 7, 1997 the respondent filed a second application for certification which reflected the fact the bargaining unit sought covered a larger group of employees. The applicant opposed this application on several bases, including the ground that it was untimely. The applicant argued that since the application was for substantially the same bargaining unit as in the previous application, subsection 31(1) of the Regulations was contravened. This provision states that a second application for certification will not be heard before six months have elapsed from the date of rejection of the first application.

demande a été rejetée. Le paragraphe 31(1) du *Règlement de 1992 du Conseil canadien des relations du travail* (le Règlement) fixe cet intervalle à six mois, et le Conseil l'a abrégé en l'espèce. Dans le cours de l'instance, deux sources de pouvoir ont été invoquées à l'appui de ce raccourcissement. La première est le paragraphe 31(3) qui habilite le Conseil à abrégé le délai de six mois imposé par le paragraphe 31(1) du Règlement. La seconde est l'alinéa 16m) du *Code canadien du travail* (le Code) qui investit le Conseil du pouvoir général d'abrégé ou de proroger les délais dans les affaires dont il est saisi. À mon avis, le législateur a voulu assurer au Conseil la souplesse nécessaire dans la fixation du délai d'attente. J'en conclus que la décision du Conseil d'abrégé le délai d'attente en l'espèce représente l'exercice valide du pouvoir conféré par le législateur et peut se justifier au regard des deux sources.

Les faits

[54] Le 27 mars 1997, le défendeur Syndicat des postiers du Canada a déposé auprès du Conseil une demande d'accréditation à titre d'agent négociateur pour un groupe d'employés de la demanderesse Dynamex Canada. Il a également déposé une demande modifiée d'accréditation pour représenter un autre groupe bien moins important d'employés.

[55] Le 30 juillet 1997, le Conseil a rejeté la demande initiale et la demande modifiée. La seconde pour le motif que l'unité de négociation visée n'était pas habile à négocier collectivement puisqu'il s'agissait d'un élément scindé d'une autre unité, et la première parce que le syndicat avait sous-estimé le nombre d'employés dans l'unité de négociation. Le 7 novembre 1997, le syndicat a déposé une seconde demande d'accréditation plus conforme à la réalité de l'unité de négociation embrassant un groupe plus important d'employés. La demanderesse s'y est opposée pour plusieurs motifs, dont celui que la nouvelle demande était prématurée. Elle a soutenu que celle-ci, visant essentiellement la même unité de négociation que la demande précédente, allait à l'encontre du paragraphe 31(1), selon lequel la demande renouvelée d'accréditation ne sera pas entendue avant l'expiration de la période de six mois suivant le rejet de la première.

[56] On April 27, 1998, the Board issued their decision which concluded that the application was for substantially the same bargaining unit as in the previous application of March 27, 1997. However the Board exercised its discretion under subsection 31(3) of the Regulations and abridged the six-month time bar set in subsection 31(1) so that it could consider the merits of the application. The Board then determined that the requested bargaining unit was appropriate for collective bargaining, and ordered a representation vote be held pursuant to subsection 29(2) of the Code to determine the wishes of the employees included in that unit. The applicant applies for judicial review of the decision dated April 27, 1998 in A-339-98.

[57] After the representation vote, in a decision rendered on May 7, 1998 the Board certified the respondent as the bargaining agent for the employees in question. This decision is the subject of the application for judicial review in A-338-98. The issue raised in this application and the application of A-339-98 is whether the Board's decisions should be quashed on the basis that the Board lacked the jurisdiction to abridge the time bar.

Relevant Legislative Provisions

[58] Paragraph 15(e) of the Code confers the power to specify a time period for reapplication for certification. It states:

15. The Board may make regulations of general application respecting

...

(e) the specification of the period of time after which the Board may receive an application from a trade union for certification as the bargaining agent for a unit where the Board has refused an application from the trade union for certification in respect of the same or substantially the same unit;

[59] In exercising this power, the Board enacted the following provisions in the Regulations:

31. (1) Where the Board has rejected an application for certification by a trade union or a council of trade unions, the Board shall not consider a new application for certification from that trade union or council of trade unions in

[56] Le 27 avril 1998, le Conseil a rendu sa décision, concluant que cette demande visait essentiellement la même unité de négociation que la demande précédente en date du 27 mars 1997. Il a cependant exercé le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 31(3) du Règlement pour écourter la période d'attente de six mois fixée au paragraphe 31(1) et instruire la demande au fond. Il a subséquemment conclu que l'unité de négociation visée était habile à négocier collectivement, et ordonné la tenue d'un scrutin de représentation conformément au paragraphe 29(2) du Code pour que les employés puissent exprimer leurs vœux en la matière. La demanderesse demande le contrôle judiciaire de cette décision en date du 27 avril 1998, dans le dossier n° A-339-98.

[57] À la suite du scrutin de représentation, le Conseil a, le 7 mai 1998, accrédité le défendeur à titre d'agent négociateur pour les employés en question. Cette décision fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire dans le dossier n° A-338-98. Dans la présente demande comme dans le dossier n° A-339-98, se pose la question de savoir si les décisions du Conseil doivent être annulées pour le motif qu'il n'est pas habilité à abrégier le délai d'attente.

Les textes applicables

[58] L'alinéa 15e) confère le pouvoir de prescrire le délai qui doit s'écouler avant le dépôt d'une nouvelle demande d'accréditation:

15. Le Conseil peut prendre des règlements d'application générale concernant:

[. . .]

e) le délai qui doit s'écouler avant qu'il puisse recevoir une nouvelle demande d'accréditation de la part d'un syndicat à qui il a déjà refusé l'accréditation pour la même unité ou une unité essentiellement similaire;

[59] Dans l'exercice de ce pouvoir, le Conseil a pris les dispositions suivantes dans son règlement:

31. (1) Lorsque le Conseil a rejeté la demande d'accréditation d'un syndicat ou d'un regroupement de syndicats, il ne peut prendre en considération aucune nouvelle demande d'accréditation de ceux-ci à l'égard de la même unité de

respect of the same or what the Board considers to be substantially the same bargaining unit until six months have elapsed from the date on which the application was rejected.

...

(3) Notwithstanding subsections (1) and (2), the Board may, on its initiative or at the request of a trade union, a council of trade unions or an employee, abridge the time period specified in subsection (1) or (2).

[60] Also relevant to this application is paragraph 16(m) of the Code which grants the Board the general power to vary time limits. It states:

16. The Board has, in relation to any proceeding before it, the power

...

(m) to abridge or enlarge the time for instituting the proceeding or for doing any act, filing any document or presenting any evidence in connection with the proceeding;

Issues

[61] I. Is subsection 31(3) of the Regulations validly enacted under paragraph 15(e) of the Code?

II. Was the Board entitled to abridge the time bar imposed in subsection 31(1) of the Regulations pursuant to paragraph 16(m) of the Code?

Overview

[62] In my view the Board has the authority to abridge the time bar on reapplications for certification. This authority stems from two sources. The first source is subsection 31(3) of the Regulations which expressly grants the authority to abridge the time bar. In my view this subsection is validly enacted under paragraph 15(e) of the Code. Alternatively, if subsection 31(3) is *ultra vires*, the Board was nevertheless empowered to act as it did pursuant to paragraph 16(m) of the Code. I turn first to the validity of subsection 31(3) of the Regulations.

négociation, ou de ce que le Conseil considère être sensiblement la même unité de négociation, avant l'expiration d'un délai de six mois suivant la date du rejet.

[. . .]

(3) Par dérogation aux paragraphes (1) et (2), le Conseil peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un syndicat d'un regroupement de syndicats ou d'un employé, abrèger le délai prévu à ces paragraphes.

[60] Est également en jeu l'alinéa 16m) du Code qui investit le Conseil du pouvoir général de déroger aux délais:

16. Le Conseil peut, dans le cadre de toute affaire dont il connaît:

[. . .]

m) abrèger ou proroger les délais applicables à l'introduction de la procédure, à l'accomplissement d'un acte, au dépôt d'un document ou à la présentation d'éléments de preuve;

Les points litigieux

[61] I. Le paragraphe 31(3) du Règlement a-t-il été validement promulgué en application de l'alinéa 15e) du Code?

II. Le Conseil était-il habilité à abrèger, en application de l'alinéa 16m) du Code, le délai imposé par le paragraphe 31(1) du Règlement?

Aperçu général

[62] À mon avis, le Conseil est investi du pouvoir d'abrèger le délai qui doit s'écouler avant qu'une nouvelle demande d'accréditation ne soit recevable. Ce pouvoir découle de deux sources. La première est le paragraphe 31(3) du Règlement qui le prévoit expressément. Cette disposition a été validement promulguée en application de l'alinéa 15e) du Code. Par ailleurs, à supposer que le paragraphe 31(3) soit *ultra vires*, le Conseil était quand même habilité à faire ce qu'il a fait, en vertu de l'alinéa 16m) du Code. J'examinerai en premier lieu la validité du paragraphe 31(3) du Règlement.

I. Is subsection 31(3) of the Regulations validly enacted under paragraph 15(e) of the Code?

[63] At the outset it must be noted that Parliament has reposed in the Board an extremely broad discretion with respect to the time period within which a second application for certification can be considered after a previous application has been rejected. Paragraph 15(e) grants the Board the power to make regulations if it so desires: thus if it wishes, it can refrain from imposing any time bar at all.

[64] Relying on a strict textual construction, the applicant argued that paragraph 15(e) empowers the Board to set the time period through a regulation of “general application” only. Thus, subsection 31(1) which specifies a six-month waiting period is an appropriate exercise of the power conferred under paragraph 15(e), for it can be generally applied to every case. However subsection 31(3) gives the Board discretion to abridge the time period set in subsection 31(1). It was argued that retaining the discretion to abridge the time bar amounted to a complete redelegation by the Board to itself in a form different than authorized by the Code and therefore subsection 31(3) was *ultra vires*.

[65] In my view, this narrow interpretation of the provision must be rejected. In order to determine whether subsection 31(3) of the Regulations is *ultra vires* it is necessary to undertake a purposive analysis of paragraph 15(e) of the Code. Understanding the nature and purpose of the time bars that Parliament has allowed the Board to impose is crucial in the determination of whether subsection 31(3) is *intra vires*. In the seminal text, R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, (3rd ed., Toronto: Butterworths, 1994) purposive analysis is described as a “staple of statutory interpretation” in the Supreme Court of Canada and the following quote from *Clarke v. Clarke*³⁴ is reproduced to confirm that a purposive approach is the correct one when interpreting a statutory provision:

In interpreting the provisions of the Act the purpose of the legislation must be kept in mind and the Act given a broad

I. Le paragraphe 31(3) du Règlement a-t-il été valide-ment promulgué en application de l’alinéa 15e) du Code?

[63] Il y a lieu de noter en tout premier lieu que le législateur a investi le Conseil d’un pouvoir discrétionnaire extrêmement étendu pour ce qui est du délai qui doit s’écouler avant qu’une seconde demande d’accréditation ne soit recevable, à la suite du rejet de la première. L’alinéa 15e) l’habilite à prendre des règlements à ce sujet; donc, s’il le souhaite, il peut s’abstenir d’imposer quelque délai que ce soit.

[64] Faisant valoir une stricte interprétation littérale du texte, la demanderesse soutient que l’alinéa 15e) n’habilite le Conseil à fixer le délai que par règlement «d’application générale». Ainsi donc, le paragraphe 31(1) qui spécifie un délai d’attente de six mois représente l’exercice à bon droit du pouvoir prévu à l’alinéa 15e), car il peut s’appliquer de façon générale dans tous les cas. Cependant, le paragraphe 31(3) investit le Conseil du pouvoir d’abréger le délai prévu au paragraphe 31(1). La demanderesse soutient qu’en retenant le pouvoir discrétionnaire d’abréger le délai, le Conseil s’est subdélégué à lui-même ce pouvoir sous une forme différente que celle autorisée par le Code, ce qui fait que le paragraphe 31(3) est *ultra vires*.

[65] À mon avis, il faut rejeter pareille interprétation étroite de cette disposition. Afin d’examiner si le paragraphe 31(3) est *ultra vires*, il est nécessaire d’entreprendre une analyse fondée sur l’objet de l’alinéa 15e) du Code. La compréhension de la nature et du but des délais que le législateur a autorisé le Conseil à imposer est essentielle pour le jugement de la question de savoir si le paragraphe 31(3) est *ultra vires*. Le traité qui fait autorité en la matière, de R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd., Toronto: Butterworths, 1994), voit dans l’analyse fondée sur l’objet la «méthode courante d’interprétation des lois» en Cour suprême du Canada, ainsi qu’en témoigne le passage suivant de l’arrêt *Clarke c. Clarke*³⁴:

Pour interpréter les dispositions de la Loi, il faut tenir compte de son objet et lui donner l’interprétation large et

and liberal construction which will give effect to that purpose.³⁵

Thus the provision should be read in light of the whole statute and the construction of paragraph 15(e) should take into consideration the purpose and goals of the Code. With this aim in mind, the next section examines the general purpose of the Code.

Purpose of the Code

[66] The aim of the Code is primarily to foster constructive settlement of disputes and free collective bargaining. This is made clear in the preamble to Part I of the Code, which states:

WHEREAS there is a long tradition in Canada of labour legislation and policy designed for the promotion of the common well-being through the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes;

...

AND WHEREAS the Parliament of Canada desires to continue and extend its support to labour and management in their cooperative efforts to develop good relations and constructive collective bargaining practices, and deems the development of good industrial relations to be in the best interests of Canada in ensuring a just share of the fruits of progress to all;

NOW, THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

[67] The Board is entrusted to administer a highly complicated system of labour relations which contains numerous trade-offs between management and unions. The Board's purpose is to effectively manage labour relations with the goal of maintaining a high level of industrial peace. The Board must be given flexibility to apply the system in a manner that will best enable it to accomplish its task.

[68] Rather than imposing an absolute time bar, the Board created a comprehensive regime in section 31 of the Regulations by establishing a time bar of six months in subsection 31(1) and by granting itself flexibility in subsection 31(3) to abridge that period. The Board purported to exercise the authority con-

libérale qui donnera effet à son objet³⁵.

Ainsi donc, la disposition en question doit être saisie dans le contexte de la loi tout entière, et l'interprétation de l'alinéa 15e) doit prendre en considération l'objet et le but du Code. C'est dans cet esprit que j'examine maintenant l'objectif général du Code.

L'objectif du Code

[66] Le Code a pour but premier d'encourager le règlement positif des conflits de travail et la liberté de négociation collective. C'est ce qui ressort du préambule de sa partie I, comme suit:

Attendu: qu'il est depuis longtemps dans la tradition canadienne que la législation et la politique du travail soient conçues de façon à favoriser le bien-être de tous par l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends;

[. . .]

que le Parlement du Canada désire continuer et accentuer son appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends, et qu'il estime que l'établissement de bonnes relations du travail sert l'intérêt véritable du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte:

[67] Le Conseil est chargé d'administrer un système très compliqué de relations du travail, fait d'une multitude de compromis entre les employeurs et les syndicats. Il a pour but d'administrer avec efficacité ces relations du travail afin de promouvoir un haut degré de paix sociale. Il faut qu'il jouisse de la souplesse nécessaire pour appliquer le système de la façon la plus propre à lui permettre d'accomplir sa tâche.

[68] Au lieu d'imposer un délai absolu, il a, par l'article 31 du Règlement, mis en place un régime général en définissant une période d'attente au paragraphe 31(1) et en se réservant, au paragraphe 31(3), la souplesse nécessaire pour abréger cette période. Il entendait ainsi exercer le pouvoir discrétionnaire

ferred by the Code by creating a general rule which included retaining flexibility to abridge.

[69] Paragraph 15(e) of the Code clearly grants the Board authority to create a time bar for reapplications for certification. The question is the extent to which the Board may introduce flexibility when establishing this time bar.

How has the Board exercised its discretion?

[70] In *Canada Labour Relations Board: An Annotated Guide*³⁶, Graham J. Clarke summarizes the policy factors the Board has taken into account when determining whether to abridge the time bar for applying for certification after a refusal. These factors are:

. . . (1) a second application should not be entertained until a reasonable opportunity has been given to the parties to the collective agreement to bargain collectively its renewal; (2) the six-month bar is not a punitive measure; (3) the bar may not be applied where a union has underestimated the number of employees in the unit; (4) in raid situations, the bar ought not be applied where the initial application would probably have been successful; and (5) the bar should not be imposed unless the applicant uses the same membership evidence in its second application.

[71] The reasons of the Board in the present case also review in some detail the factors which it took into account when considering whether to abridge the time. The Board found:

The time period provided in section 31(1) of the Board's Regulations has no punitive purpose. It is meant to foster industrial peace by minimizing outside causes of disruption in existing collective bargaining relationships. The present case is not one where these risks exist since there is no incumbent bargaining agent and therefore no existing collective bargaining relationship involving the employees for which certification is sought. Unlike the situation that prevailed in *Bell Canada* (1979), 30 di 104; and [1979] 2 Can LRBR 429 (CLRB no. 191), this is not an application to replace a certified bargaining agent and one that should be rejected because the bargaining agent must be given a reasonable opportunity to bargain collectively with the

conféré par le Code en promulguant une règle générale, laquelle comprend la souplesse nécessaire pour lui permettre d'abrèger le délai, le cas échéant.

[69] L'alinéa 15e) du Code l'habilite indubitablement à fixer une période d'attente en cas de nouvelle demande d'accréditation pour la même unité de négociation. Il s'agit de savoir dans quelle mesure il peut introduire un élément de souplesse dans la définition de ce délai d'attente.

De quelle façon le Conseil a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire?

[70] Dans *Canada Labour Relations Board: An Annotated Guide*³⁶, Graham J. Clarke donne un aperçu des principes appliqués par le Conseil pour décider s'il y a lieu d'abrèger le délai qui doit s'écouler avant l'introduction d'une nouvelle demande d'accréditation à la suite du rejet de la première. Les voici:

[TRADUCTION] [. . .] (1) la seconde demande n'est pas recevable avant que les parties à la convention collective n'aient eu raisonnablement la possibilité d'en négocier collectivement la reconduction; (2) la période d'attente de six mois n'est pas une punition; (3) le délai peut ne pas s'appliquer si le syndicat a sous-estimé le nombre d'employés dans l'unité; (4) en cas de maraudage, il ne faudrait pas appliquer le délai s'il était probable que la demande initiale eût été couronnée de succès; (5) il ne faut pas appliquer le délai à moins que le syndicat demandeur ne produise dans sa seconde demande les mêmes preuves sur les membres de l'unité de négociation visée.

[71] Dans ses motifs de décision, le Conseil donne un aperçu assez détaillé des facteurs qu'il a pris en considération pour examiner s'il y avait lieu d'abrèger le délai, comme suit:

[TRADUCTION] Le délai d'attente prévu au paragraphe 31(1) du *Règlement* n'est pas une sanction. Il vise à promouvoir la paix sociale en réduisant au minimum les causes externes qui puissent perturber les relations existantes de négociation collective. Pareil risque n'est pas présent en l'espèce puisqu'il n'y a pas d'agent négociateur en place et qu'il n'y a aucune relation de négociation collective en ce qui concerne les employés à l'égard desquels le syndicat demande l'accréditation. À l'opposé de ce qui se passait dans *Bell Canada* (1979), 30 di 104; et [1979] 2 Can LRBR 429 (CCLRB n° 191), il n'y a pas en l'espèce de demande qui tend à remplacer un agent négociateur en place, et qu'il faudrait rejeter pour le motif que l'agent négociateur doit se

employer with a view to renewing a collective agreement before another trade union, having seen its earlier application for certification rejected for lack of the requisite support, can take another kick at the can.

In the instant case, the earlier application failed because the Union underestimated the number of employees included in the unit. Nevertheless, following the Board's decision on the original application, CUPW did its homework and went through the trouble of arranging another organizational campaign to secure the requisite employee support to earn the right to a vote. The Board cannot be oblivious of the energy, time and effort spent by the Union in carrying out this process and unjustifiably deny it the opportunity to represent these employees merely due to a technical error. In this regard, we adopt the reasoning of the Ontario Labour Relations Board in Hydro Electric Commission of Hamilton (1958), 58 CLLC 18, 120 and General Freezer, 63 CLLC 16, 294, which is reproduced in Bell Canada, *supra*:

"In Hydro Electric Commission of Hamilton, 58 CLLC 18, 120, the Ontario Board also indicated that the application of the six-month period was not to be a punitive measure. The Board had the following to say:

'The Board has never looked upon the power conferred upon it by section 67(2)(h) of the Act as being of a punitive nature, as would be the case if the Board were to adopt here the course suggested by counsel for the respondent.'

In General Freezer, 63 CLLC 16, 294, the Ontario Board refused to apply the six-month limitation where a union had filed a new application for certification after underestimating the number of employees included in the unit, which had the effect of denying the union the right to a vote since it had not filed with its application sufficient evidence of membership. In this situation, the Board stated the following:

'In addition it is not the usual practice of the Board to impose a bar on an unsuccessful applicant who fails to produce sufficient evidence of membership at a hearing to entitle it to a vote or who is dismissed in a pre-hearing representation vote prior to the vote being directed where there is no incumbent bargaining agent. The respondent in the instant case has urged the Board to change its policy. If the Board were to accede to the respondent's request, section 77(2)(i) of the Act would then be applied in a punitive manner contrary to the statement contained in Hydro Electric Commission of Hamilton case referred to above. We are of the opinion that to hold otherwise would be to defeat the purpose of the Act which may be briefly described as follows: to determine the true wishes

voir accorder la possibilité raisonnable de négocier collectivement avec l'employeur la reconduction de la convention collective, avant qu'un autre syndicat, dont la demande d'accréditation a été rejetée faute de soutien, ne puisse s'y essayer de nouveau.

En l'espèce, la première demande a été rejetée parce que le syndicat a sous-estimé le nombre d'employés faisant partie de l'unité. Il se trouve cependant qu'à la suite de la décision du Conseil, le SPC s'est préparé comme il faut et a pris la peine d'entreprendre une autre campagne d'organisation pour s'assurer le soutien du nombre requis d'employés qui lui donnerait droit à la tenue d'un scrutin. Le Conseil ne peut ignorer l'énergie, le temps et les efforts qu'a consacrés le syndicat à l'entreprise, et lui dénier sans justification, en raison d'une simple erreur de procédure, la possibilité de représenter les employés en question. À cet égard, nous faisons nôtres les motifs exposés par la Commission des relations de travail de l'Ontario dans Hydro Electric Commission of Hamilton (1958), 58 CLLC 18, 120, et dans General Freezer, 63 CLLC 16, 294, et reproduits dans Bell Canada, *susmentionné*, comme suit:

«Dans Hydro Electric Commission of Hamilton, 58 CLLC 18, 120, la Commission ontarienne faisait également savoir, en ces termes, que le délai de six mois n'était pas une mesure punitive:

"La Commission n'a jamais considéré comme étant de nature répressive le pouvoir qu'elle tient de l'alinéa 67(2)(h) de la Loi, ce qui eût été le cas si elle se rangeait en l'espèce à l'avis de l'avocat de l'intimée."

Dans General Freezer, 63 CLLC 16, 294, elle a refusé d'appliquer le délai d'attente de six mois à la nouvelle demande d'accréditation du syndicat qui avait précédemment sous-estimé le nombre d'employés faisant partie de l'unité, lequel délai aurait eu pour effet de lui dénier le droit à la tenue d'un scrutin puisqu'il n'avait pas joint à sa première demande la preuve suffisante sur le nombre d'employés. À cette occasion, la Commission s'est prononcée en ces termes:

"En outre, lorsqu'il n'y a pas d'agent négociateur en place, la Commission n'a pas pour pratique d'imposer une période d'attente à un demandeur malheureux qui ne produit pas à l'audition les preuves suffisantes sur le nombre des employés concernés pour avoir droit à la tenue d'un scrutin ou qui, avant l'audience, a été rejeté par un scrutin de représentation avant le scrutin ordonné. En l'espèce, l'intimée a prié la Commission de changer de politique. Que la Commission accède à la demande de l'intimée, cela signifierait que l'alinéa 77(2)(i) de la Loi s'appliquerait de façon punitive, ce qui irait à l'encontre de la conclusion tirée dans la cause Hydro Electric Commission of Hamilton, op. cit. Toute autre conclusion reviendrait à faire obstacle à l'objectif de la Loi, qui peut

of the employees in an appropriate bargaining unit for the purpose of gaining recognition of their chosen trade union as bargaining agent and then to promote and preserve a healthy and active bargaining relationship between the bargaining agent and the employer consistent of course with the wishes of the employees The timeliness of an application for certification should not be dependent entirely upon an applicant's "guesstimate" of the number of employees in a bargaining unit".

(page 107)

In the present case, the Board is also of the opinion that to subject the timeliness of the Union's application for certification to the accuracy of its assessment of the number of employees in the bargaining unit would defeat the purpose of the Code. For these reasons, the Board, exercising its discretion pursuant to 31(3) of the Board's regulations, hereby abridges the six-month time period specified in section 31(1) of the said Regulations and allows CUPW to file its application for certification dated November 7, 1997.³⁷

[72] From the above, it is evident that the time bar has been applied principally for the situation where an application to replace an existing certified bargaining agent has been rejected. It is in this situation that the certified agent must be given an opportunity to bargain with the employer to renew its collective agreement before being disrupted by another union whose previous application for certification was already rejected. Where there is no incumbent union, the rationale for applying the six-month bar is diminished.

A purposive construction of paragraph 15(e)

[73] Clearly the time bar serves an important purpose in some situations. However, in other contexts its application is inappropriate and may unnecessarily lead to a delay in certification, which may damage labour relations. I am satisfied that Parliament could not have intended to limit the Board's regulation-making power to enact only a time bar that would apply in every situation. Such a rigid constraint might well frustrate the Board from maintaining the central purpose of the Code of achieving smooth labour relations. In my view, Parliament intended the Board to draw on its expertise and experience to determine in which circumstances abridging the time bar would better maintain labour relations.

se résumer brièvement comme suit: s'assurer que les employés relevant de l'unité de négociation appropriée tiennent vraiment à faire reconnaître le syndicat qu'ils ont choisi pour être leur agent négociateur, puis promouvoir et préserver des relations de négociation positives et actives entre l'agent négociateur et l'employeur; de façon conforme à cette volonté [. . .] Qu'une demande d'accréditation soit considérée comme déposée dans les délais ou non ne doit pas dépendre uniquement des l'estimation approximative par le demandeur du nombre d'employés dans l'unité de négociation."

(page 107)

En l'espèce, le Conseil pense aussi que subordonner le délai de recevabilité de la demande d'accréditation du syndicat à l'exactitude de son estimation du nombre d'employés dans l'unité de négociation ferait échec à l'objectif du Code. Pour ces motifs, le Conseil, exerçant le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 31(3) de son règlement, abrège par les présentes le délai de six mois prévu au paragraphe 31(1) du même règlement, et autorise le SPC à déposer sa demande d'accréditation datée du 7 novembre 1997.³⁷

[72] Il ressort de ce qui précède que le délai d'attente n'a été surtout imposé que dans le cas où la première demande rejetée tendait à remplacer un agent négociateur accrédité en place. C'est dans ce cas qu'il faut donner à ce dernier la possibilité de négocier avec l'employeur la reconduction de sa convention collective avant d'être dérangé par un autre syndicat dont la demande d'accréditation initiale a été déjà rejetée. Dans le cas où aucun syndicat n'est en place, le délai d'attente de six mois perd d'autant de sa raison d'être.

Une interprétation fondée sur l'objet de l'alinéa 15e)

[73] Il est indubitable que le délai d'attente vise un objectif important dans certains cas. Dans d'autres contextes cependant, son application ne se justifie pas et peut retarder l'accréditation, ce qui peut compromettre les relations entre employeur et employés. On ne saurait concevoir que le législateur ait entendu limiter le pouvoir de réglementation du Conseil à l'adoption d'un seul délai d'attente applicable dans tous les cas. Pareille contrainte pourrait empêcher celui-ci de poursuivre l'objectif primordial du Code qui est de maintenir l'harmonie dans les relations industrielles. À mon avis, le législateur a voulu laisser au Conseil le soin de se fonder sur son expertise et son expérience pour décider dans quels cas le raccour-

[74] The applicant's position that subsection 31(3) is *ultra vires* depends on the construction of paragraph 15(e) as conferring only the power to establish a time bar that is mandatory in all circumstances. In my view, when construed in light of the statute as a whole, it becomes clear that Parliament could not have intended to impose such a rigid restriction on the Board when establishing time limits for its own proceedings. A purposive approach, which considers the aims of the time bar and the general goals of the Code leads to the conclusion that the flexible scheme enacted by the Board was well within the statutory grant of power.

[75] The view that Parliament intended to grant the Board flexibility in determining the time bar is consistent with the accepted position that the Board should control its own procedure. As an expert body, the Board has the insight and expertise to determine the best procedure to accomplish its goals. Parliament must be taken to have recognized the benefits of allowing the Board to tailor its procedures to best meet its needs. In this vein, it is doubtful Parliament intended to fix stringent parameters on the manner in which the Board must deal with the time bar for reapplication for certification.

[76] When read in light of the other provisions of the Code, it is evident that paragraph 15(e) could not have the strict meaning urged by the applicant. In particular paragraph 16(m) of the Code grants the Board the authority, "in relation to any proceeding before it", to "abridge or enlarge the time for instituting the proceeding or for doing any act". It is trite law that where possible, statutory provisions should be given a construction that are consistent with each other. The effect of the applicant's construction is that paragraph 15(e) would authorize a regulation establishing a fixed time bar that would be insulated from the

cissement du délai d'attente serait plus conforme à cette harmonie.

[74] L'argument proposé par la demanderesse que le paragraphe 31(3) est *ultra vires* est tributaire d'une interprétation selon laquelle l'alinéa 15e) du Code confère uniquement le pouvoir de fixer un délai d'attente d'application obligatoire dans tous les cas. À mon avis, si on interprète cette dernière disposition dans le contexte du Code pris dans son ensemble, il est visible que le législateur n'aurait pu entendre imposer une contrainte aussi rigide au Conseil dans la définition des délais pour les matières relevant de sa compétence. Une interprétation fondée sur l'objet, qui prend en compte le but du délai d'attente ainsi que les objectifs généraux du Code, force à conclure que le régime souple mis en place par le Conseil relève bien des pouvoirs que celui-ci tient de la loi.

[75] La conclusion que le législateur a voulu donner au Conseil la souplesse nécessaire dans la définition du délai d'attente est conforme au principe reconnu que celui-ci doit être maître de sa propre procédure. À titre d'organisme expert, il a les connaissances spécialisées et l'expertise nécessaires pour décider de la meilleure procédure à suivre pour atteindre ses objectifs. Il faut présumer que le législateur avait conscience de l'avantage qu'il y a à lui permettre de façonner sa procédure de façon à répondre le mieux à ses besoins. Dans cet ordre d'idées, il est permis de douter qu'il ait voulu fixer des paramètres stricts, à observer par le Conseil pour se prononcer sur le délai qui doit s'écouler avant le dépôt d'une nouvelle demande d'accréditation.

[76] Il est évident que, saisi à la lumière des autres dispositions du Code, l'alinéa 15e) n'aurait pu avoir le sens strict que lui prête la demanderesse. En particulier, l'alinéa 16m) habilite le Conseil, «dans le cadre de toute affaire dont il connaît», à «abrégé ou proroger les délais applicables à l'introduction de la procédure, à l'accomplissement d'un acte». Il est de droit constant que, dans la mesure du possible, les dispositions d'un texte de loi doivent faire l'objet d'une interprétation telle qu'elles sont compatibles les unes avec les autres. L'interprétation donnée par la demanderesse de l'alinéa 15e) aurait pour effet d'autoriser un

power to amend time limits given in another statutory provision. In my view, the applicant's construction of paragraph 15(e), which allows for the creation of a regulation that would supersede the power granted in paragraph 16(m), cannot be reflective of Parliament's intent.

[77] The applicant's construction of paragraph 15(e) is that the Board can only enact a regulation which imposes a fixed time bar. Once this is done, the applicant says that there is no power in the Board to abridge this time. This has the effect of removing from the Board the power explicitly given to it by virtue of paragraph 16(m). In other words the Board, by its own Act, has taken from itself the power which the legislature specifically gave it. This is the sort of action which the Supreme Court of Canada held is prohibited in the case of *Upper Lakes Shipping Ltd. v. Sheehan et al.*³⁸ In *Sheehan* the Board purported to enlarge a time limit prescribed by the statute. Laskin C.J. found:

. . . I am of the opinion that s. 118(m) [now 16(m)] is not applicable for another and more fundamental reason, namely, that it does not empower the Board to alter a substantive provision of the statute prescribing a time limit for filing complaints.³⁹

Thus in *Sheehan*, the Supreme Court of Canada established that the Board could not "alter a substantive provision" of its empowering statute.

[78] If the applicant is correct in saying that once the Board enacts a specific time limit, it is then prohibited from abridging that time, it has effectively altered paragraph 16(m) of the statute which gives the Board that power. This is more support for rejecting the applicant's interpretation of paragraph 15(e).

[79] While the foregoing analysis is sufficient to dispose of the applicant's argument, one last point need be addressed. The applicant has attempted to bolster its position that subsection 31(3) is *ultra vires* by reference to several cases. In view of the conclusion already reached, these cases do not assist the applicant. However, even absent this conclusion I do not believe they are helpful because each of these

règlement portant fixation d'un délai d'attente immuable, échappant au pouvoir de dérogation que confère une autre disposition. À mon avis, l'interprétation que donne la demanderesse de l'alinéa 15e) et qui permet la prise d'un règlement qui ferait échec au pouvoir conféré par l'alinéa 16m), ne saurait représenter la volonté du législateur.

[77] Selon l'interprétation que la demanderesse donne à l'alinéa 15e), le Conseil ne peut prendre qu'un règlement qui impose un délai d'attente immuable, après quoi il n'a nullement le pouvoir d'y déroger. Ce qui revient à lui enlever le pouvoir que lui confère expressément l'alinéa 16m). En d'autres termes, le Conseil, par sa propre action, s'est privé lui-même du pouvoir dont le législateur l'a expressément investi. Il s'agit là du genre d'action jugé interdit par la Cour suprême du Canada dans *Upper Lakes Shipping Ltd. c. Sheehan et autre*³⁸, affaire dans laquelle le Conseil a décidé de proroger un délai légal. Le juge en chef Laskin s'est prononcé en ces termes:

[. . .] je suis d'avis qu'il y a une autre raison fondamentale de ne pas appliquer le par. 118m) [l'actuel alinéa 16m)]: ce paragraphe ne permet pas au Conseil de modifier une disposition de la loi qui fixe le délai pour le dépôt des plaintes³⁹.

Par l'arrêt *Sheehan* donc, la Cour suprême du Canada a établi que le Conseil ne pouvait pas «modifier une disposition» de sa loi d'habilitation.

[78] À supposer, comme le soutient la demanderesse, qu'il soit interdit au Conseil d'abrèger un délai une fois qu'il l'a expressément défini, celui-ci aurait effectivement modifié l'alinéa 16m) qui l'a investi de ce pouvoir. Voilà un autre argument qui justifie de rejeter l'interprétation qu'elle donne de l'alinéa 15e).

[79] Bien que l'analyse qui précède suffise pour rejeter l'argumentation de la demanderesse, il reste un point à trancher. Elle a encore fondé son argument que le paragraphe 31(3) est *ultra vires* sur plusieurs précédents. Vu la conclusion déjà tirée, ces précédents ne lui sont d'aucun secours. Mais même en l'absence d'une telle conclusion, je ne pense pas qu'ils lui soient de quelque utilité en raison de la différence fondamen-

cases can be distinguished from the instant case. These cases do not concern labour relations and none of them involve the highly specialized Canada Labour Relations Board. I turn now to an examination of these cases.

1. *Attorney General of Canada v. Brent*⁴⁰

[80] The issue in *Brent* was whether the Governor in Council properly subdelegated powers given it under the *Immigration Act*⁴¹ to special inquiry officers. The relevant provision read:

61. The Governor in Council may make regulations for carrying into effect the purposes and provisions of this Act and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations respecting

. . .

- (g) the prohibiting or limiting of admission of persons by reason of
 - (i) nationality, citizenship, ethnic group, occupation, class or geographical area of origin,
 - (ii) peculiar customs, habits, modes of life or methods of holding property,
 - (iii) unsuitability having regard to the climatic, economic, social, industrial, educational, labour, health or other conditions or requirements existing, temporarily or otherwise, in Canada or in the area or country from or through which such persons come to Canada, or
 - (iv) probable inability to become readily assimilated or to assume the duties and responsibilities of Canadian citizenship within a reasonable time after their admission.

[81] Subsection 20(4) of the Order in Council [*Immigration Regulations*, P.C. 1954-1351] passed pursuant to this provision subdelegated the power granted to the Governor in Council in the Act to a special inquiry officer. The subdelegation read:

20. . . .

(4) Subject to the provisions of the Act and to these regulations, the admission to Canada of any person is

tale entre l'affaire en instance et chacune des causes citées. Celles-ci ne portent pas sur les relations du travail et aucune d'elles ne met en cause le Conseil canadien des relations du travail, qui est un organisme hautement spécialisé. J'examinerai maintenant chacune des causes citées.

1. *Attorney General of Canada v. Brent*⁴⁰

[80] Dans *Brent*, se posait la question de savoir si le gouverneur en conseil était habilité à subdéléguer à des enquêteurs spéciaux les pouvoirs que lui-même tenait de la *Loi sur l'immigration*⁴¹, dont voici la disposition applicable:

61. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour la réalisation des fins et l'application des dispositions de la présente loi et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements concernant

[. . .]

- g) l'interdiction d'accorder, ou les restrictions selon lesquelles peut être accordée, l'admission de personnes en raison
 - (i) de la nationalité, citoyenneté, groupe ethnique, occupation, classe ou région géographique d'origine,
 - (ii) des coutumes, habitudes, modes de vie ou méthodes particuliers de détention de biens,
 - (iii) d'inaptitude eu égard aux conditions ou exigences climatiques, économiques, sociales, industrielles, éducatives, ouvrières, sanitaires ou autres existant temporairement ou autrement au Canada ou dans la région ou le pays d'où, ou par lequel ces personnes viennent au Canada, ou
 - (iv) de leur inaptitude probable à devenir facilement assimilées ou à assumer les devoirs et responsabilités de citoyens canadiens dans un délai raisonnable après leur admission.

[81] Le paragraphe (4) de l'article 20 du règlement [*Règlement sur l'immigration*, C.P. 1954-1351] pris pour l'application de cette disposition subdéléguait à l'enquêteur spécial le pouvoir que le gouverneur en conseil tenait de la Loi:

20. [. . .]

(4) Sous réserve des dispositions de la Loi et des présents règlements, l'admission au Canada de toute personne est

prohibited where in the opinion of a Special Inquiry Officer such person should not be admitted by reason of

- (a) peculiar customs, habits, modes of life or methods of holding property
- (b) his unsuitability having regard to the economic, social, industrial, educational, labour, health or other conditions or requirements existing, temporarily or otherwise, in Canada or in the area or country from or through which such person comes to Canada, or
- (c) his probable inability to become readily assimilated or to assume the duties and responsibilities of Canadian citizenship within a reasonable time after his admission.

[82] It is evident that the paragraphs 20(4)(a) to (c) of the Regulations merely parroted subparagraphs 61(g)(ii) to (iv) of the granting legislation. The Supreme Court found that this subdelegation was unlawful as Parliament intended that it would be the Governor in Council who would enact regulations establishing specific criteria for limiting the admission of persons into Canada. The power to grant admission could not be left to the open discretion of the opinion of special inquiry officers. Since the Governor in Council did not establish specific standards but merely passed on the general factors to be considered to the special inquiry officers, decisions would be made on a standard that was “everchanging according to the individual notions of Immigration Officers and Special Inquiry Officers”.

[83] In my opinion this case can be distinguished as it involved the subdelegation of a power granted in a statute where the subdelegation merely parroted the terms of the authorizing statute. In our case, the Board has exercised the authority to establish a time bar by setting a six-month period while retaining flexibility. Thus our case can be distinguished from *Brent*.

2. *Brant Dairy Co. Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al.*⁴²

[84] *Brant Dairy* involved the question of whether the Ontario Milk Marketing Board could redelegate to itself powers conferred upon it by the Milk Commis-

interdite si, de l’avis de l’enquêteur spécial, une telle personne ne peut être admise en raison

- a) des coutumes, habitudes, modes de vie ou méthodes particuliers de détention de biens [. . .],
- b) de son inaptitude eu égard aux conditions ou exigences climatiques, économiques, sociales, industrielles, éducatives, ouvrières, sanitaires ou autres existant temporairement ou autrement au Canada ou dans la région ou le pays d’où, ou par lequel ces personnes viennent au Canada, ou
- c) de son inaptitude probable à devenir facilement assimilée ou à assumer les devoirs et responsabilités de citoyen canadien dans un délai raisonnable après son admission.

[82] On peut voir que les alinéas 20(4)a) à c) du Règlement ne faisaient que reprendre textuellement les alinéas 61g)(ii) à (iv) de la loi d’habilitation. La Cour suprême a jugé la subdélégation illégale puisque le législateur a voulu que ce soit le gouverneur en conseil qui définisse par règlement des critères spécifiques pour limiter l’admission de gens au Canada. Le pouvoir d’admission ne pouvait donc être laissé à la discrétion des enquêteurs spéciaux. Puisque le gouverneur en conseil n’a pas défini de critères spécifiques mais s’est contenté d’indiquer les facteurs généraux à prendre en considération par les enquêteurs spéciaux, les décisions seraient subordonnées à une norme «en constante fluctuation en fonction de la conception personnelles des agents d’immigration et des enquêteurs spéciaux».

[83] Cette cause est différente de l’affaire en instance en ce qu’elle portait sur la subdélégation d’un pouvoir légal, subdélégation qui consistait en la reprise textuelle des termes de la loi d’habilitation. En l’espèce, le Conseil a exercé son pouvoir de définir les délais en fixant une période d’attente de six mois, tout en conservant la souplesse nécessaire en la matière. On peut donc distinguer l’affaire en instance de la cause *Brent*.

2. *Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre*⁴²

[84] La cause *Brant Dairy* posait la question de savoir si l’Office ontarien de commercialisation du lait pouvait se déléguer à son tour les pouvoirs dont la

sion under regulations enacted under *The Milk Act, 1965*.⁴³

[85] Subsection 8(6) of the Act allowed the Commission to subdelegate its regulation-making powers to a marketing board. It read:

8. . . .

(6) The Commission may delegate to a marketing board such of its powers under subsection 1 as it deems necessary, and may at any time terminate any such delegation.

[86] Under subsection 8(6) the Commission issued Regulation 294/65. Section 6 of this Regulation delegated to the Marketing Board a substantial part of the Commission's powers, including the power given to the Commission under numbered paragraph 11 of subsection 8(1) which read:

8.—(1) The Commission may make regulations with respect to regulated products generally or to any regulated product, and, without limiting the generality of the foregoing, may make regulations,

. . .

11. providing for,

- i. the marketing of a regulated product on a quota basis,
- ii. the fixing and allotting to persons of quotas for the marketing of a regulated product on such basis as the Commission deems proper,

[87] After the Commission subdelegated this broad power to make regulations to the Marketing Board (in Regulation 294/65), the Marketing Board enacted O. Reg. 52/68, exercising its delegated power. However it did not establish any standards as instructed by the Regulation but merely repeated the terms of the authorizing statute. An example of this identical conferral of discretion is seen in subsection 4(2) of Regulation 52/68 which parroted subparagraph 11(ii) of subsection 8(1) of *The Milk Act, 1965* (reproduced above). It read:

Commission du lait l'avait investi par règlement pris pour l'application de *The Milk Act, 1965*.⁴³

[85] Le paragraphe 8(6) de cette Loi habilitait la Commission à subdéléguer ses pouvoirs de réglementation à un office de commercialisation, comme suit:

[TRADUCTION]

8. [. . .]

(6) La Commission peut déléguer à un office de mise en marché les pouvoirs à elle conférés au paragraphe (1) qu'elle juge nécessaires et peut en tout temps mettre fin à pareille délégation.

[86] En application de ce paragraphe 8(6), la Commission a pris le Règlement 294/65, dont l'article 6 déléguait à l'Office de commercialisation une bonne part de ses pouvoirs, y compris celui qu'elle tenait de l'alinéa 11 du paragraphe 8(1), lequel prévoyait ce qui suit:

[TRADUCTION]

8.—(1) La Commission peut faire des règlements relative- ment aux produits réglementés en général ou relativement à tout produit réglementé, et sans limiter la généralité de ce qui précède, elle peut faire des règlements,

[. . .]

11. prévoyant,

- i. la mise en marché d'un produit réglementé sur une base de quotas,
- ii. la fixation et l'attribution de quotas à des personnes à l'égard de la mise en marché d'un produit réglementé, sur la base que la Commission juge appropriée,

[87] Après que la Commission eut subdélégué ce large pouvoir de réglementation à l'Office de commercialisation (par le Règlement 294/65 susmentionné), celui-ci a pris le Règlement 52/68 dans l'exercice de ce pouvoir délégué. Il n'a cependant fixé aucune norme conformément au Règlement de la Commission, mais n'a fait que reproduire les termes de la loi d'habilitation. Une illustration de cet octroi identique de pouvoir discrétionnaire se trouve au paragraphe 4(2) du Règlement 52/68 qui reproduit l'alinéa 11(ii) du paragraphe 8(1) de la loi *The Milk Act, 1965*, comme suit:

4. . . .

(2) The marketing board may fix and allot to persons quotas for the marketing of milk on such basis as the marketing board deems proper.

[88] The Supreme Court of Canada concluded that the Marketing Board had exercised the power to establish a quota system and allot quotas in the very terms in which it was given. Thus, the Marketing Board had not established a system as it was empowered to do, but had simply repeated the formula given in the statute, specifying no standards and leaving everything in its discretion. Laskin J. (as he then was) found:

A statutory body which is empowered to do something by regulation does not act within its authority by simply repeating the power in a regulation in the words in which it was conferred. That evades exercise of the power and, indeed, turns a legislative power into an administrative one. It amounts to a redelegation by the Board to itself in a form different from that originally authorized; and that this is illegal is evident from . . . *Brent*.⁴⁴

[89] Applying this to the facts here, the question becomes whether the Board has “simply repeated the power” given it in the statute. As already noted, the Board exercised the power conferred in paragraph 15(e) of the Code by setting a six-month time bar as a general rule while retaining the flexibility to adjust the time bar where necessary. By specifying a general rule which is to be normally applied, the Board has done more than simply repeat the power conferred by the statute.

[90] Subsection 31(3) should be viewed as allowing the Board to vary a time period from the normal six-month time in circumstances where failure to do so would result in the purpose of the Code being frustrated. The Regulations are enacted in a manner that establishes a six-month period as the normal waiting time. This situation can be distinguished from the situation which would occur if the Board enacted a regulation giving itself the power to establish the time bar administratively on its own whim on a case-by-case basis.

[TRADUCTION]

4. [. . .]

(2) L'Office de mise en marché peut fixer des quotas et les attribuer à des personnes à l'égard de la mise en marché du lait, sur la base que l'Office juge appropriée.

[88] La Cour suprême du Canada a conclu que l'Office de commercialisation avait exercé le pouvoir de fixer les quotas et de les attribuer par la reprise des termes mêmes dans lesquels il s'était vu conférer ce pouvoir. Il n'a donc pas mis en place un système comme il y était habilité mais s'est contenté de répéter la formule de la loi, ne définissant aucune norme et laissant le tout à sa propre discrétion. Le juge Laskin (plus tard juge en chef) a fait à ce sujet l'observation suivante:

Les organismes créés par statut qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré. C'est là se soustraire à l'exercice de ce pouvoir et, de fait, c'est là faire d'un pouvoir législatif un pouvoir administratif. Cela équivaut à une nouvelle délégation que l'Office se fait à lui-même dans une forme différente de celle qui a initialement été autorisée; il est évident que cela est illégal, d'après le jugement que cette Cour a rendu dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Brent*.⁴⁴

[89] Transposée à la présente affaire, la question se pose alors de savoir si le Conseil «n'a fait que réitérer le pouvoir» dont la loi l'a investi. Comme déjà noté, il a exercé le pouvoir prévu à l'alinéa 15e) du Code en définissant un délai d'attente de six mois à titre de règle générale, tout en se réservant la souplesse nécessaire pour y déroger au besoin. En définissant une règle générale qui doit s'appliquer normalement, le Conseil a fait davantage que de réitérer le pouvoir qu'il tient de la loi.

[90] Il faut interpréter le paragraphe 31(3) comme autorisant le Conseil à déroger au délai normal de six mois dans les cas où le défaut de le faire reviendrait à faire échec à l'objectif du Code. Le Règlement a été pris de façon à prévoir une période de six mois à titre de délai d'attente normal. Ce cas est tout à fait différent du cas hypothétique où le Conseil prendrait un règlement pour s'octroyer le pouvoir de fixer administrativement et à son gré, un délai d'attente selon le cas d'espèce.

[91] The following quote from *Brant Dairy* supports the view that by specifying a reference point of six months, the Board has properly exercised its discretion. Laskin J. found:

The Board was required to legislate by regulation. Instead it has purported to give itself random power to administer as it sees fit without any reference point in standards fixed by regulation.⁴⁵

[92] Here the Board has fixed by regulation a reference point of six months. Further, Laskin J. found:

What is objectionable, in my view of the law, is not the breadth of the delegation or the subdelegation but the failure . . . to provide even a minimum of direction and specification⁴⁶

[93] Again our case can be distinguished as the Board provided direction, by specifying the six-month rule. This is not a case where the Board has left itself untrammelled discretion without specifying a benchmark to follow.

[94] I agree with the respondent who distinguishes *Brant Dairy* on the basis that it involved a regulation which merely parroted the general criteria specified in the authorizing statute.

3. *Canadian Institute of Public Real Estate Companies et al. v. Corporation of the City of Toronto*⁴⁷

[95] In *Canadian Institute of Public Real Estate Companies*, the Supreme Court considered the validity of a City of Toronto by-law which set out conditions for the development of land that were the same as those set out in the enabling legislation, subsection 35a(2) of *The Planning Act*.⁴⁸

[96] By-law 419-74 set out the conditions for land development in the following terms [at pages 4-5]:

(3)(i) As a condition of development or redevelopment of any land or buildings within any area hereinafter referred to, the Council requires the provision and

[91] L'observation suivante, faite par le juge Laskin dans *Brant Dairy*, conforte la conclusion qu'en définissant expressément un délai de référence de six mois, le Conseil a légitimement exercé son pouvoir discrétionnaire en la matière:

L'Office était tenu de légiférer par règlement, mais il a plutôt tenté de se conférer le pouvoir arbitraire d'administrer comme il le jugeait bon sans préciser ses normes par règlement⁴⁵.

[92] En l'espèce, le Conseil a fixé un délai de référence de six mois. Le juge Laskin a encore fait observer ce qui suit:

Ce à quoi l'on peut s'occuper, selon mon interprétation du droit, ce n'est pas à l'étendue de la délégation ou de la sous-délégation, mais au défaut [. . .] de fournir ne serait-ce qu'un minimum de directives et de précisions⁴⁶ [. . .]

[93] Là encore, la présente affaire est différente en ce que le Conseil a fixé la voie à suivre en posant pour règle le délai d'attente de six mois. Il ne s'est pas réservé un pouvoir discrétionnaire illimité, sans spécifier un critère à respecter.

[94] Je suis d'accord avec le défendeur qui distingue la présente affaire de la cause *Brant Dairy* sur le fondement que celle-ci portait sur un règlement qui ne faisait que répéter les critères généraux fixés par la loi d'habilitation.

3. *Institut canadien des compagnies immobilières publiques et autres c. Corporation de la ville de Toronto*⁴⁷

[95] Dans *Institut canadien des compagnies immobilières publiques*, la Cour suprême était appelée à se prononcer sur la validité d'un règlement par lequel la ville de Toronto fixait les conditions de mise en valeur immobilière, exactement dans les mêmes termes que le texte de loi d'habilitation, savoir le paragraphe 35a(2) de *The Planning Act*.⁴⁸

[96] Le règlement 419-74 définissait les conditions de mise en valeur immobilière comme suit [aux pages 4 et 5]:

[TRADUCTION] (3)(i) Préalablement à la mise en valeur ou au réaménagement de tout terrain ou bâtiment compris dans une zone ci-après désignée, le conseil exige

maintenance of the following facilities and matters, namely:

1. Widening of highways that abut on the land that is being developed or redeveloped.
2. Subject to The Public Transportation and Highway Improvement Act, facilities to provide access to and from the land such as access ramps and curbs including the number, location and size of such facilities and the direction of traffic thereon.
3. Off-street vehicular parking and loading areas and access driveways including the surfacing of such areas and driveways.
4. Walkways and all other means of pedestrian access.
5. Removal of snow from access ramps, driveways, parking areas and walkways.
6. Grading or change in elevation or contour of the land and the disposal of storm, surface and waste water from the land and from any building or structures thereon.
7. Conveyance to the municipality, without cost, of easements required for the construction, maintenance or improvement of any existing or newly required watercourses, ditches, land drainage works and sanitary sewerage facilities on the land.
8. Floodlighting of the land or of any buildings or structures thereon.
9. Walls, fences, hedges, trees, shrubs, or other suitable groundcover to provide adequate landscaping of the land or protection of adjoining lands.
10. Vaults, central storage and collection areas and other facilities and enclosures as may be required for the storage of garbage and other waste material.
11. Plans showing the location of all buildings and structures to be erected on the land and the location of the other facilities required by the by-law.
12. Perspective drawings and plans showing building elevations and cross sections of industrial and commercial buildings and residential buildings containing twenty-five or more dwelling units.

[97] This by-law was a verbatim repetition of the criteria set out in subsection 35a(2) of *The Planning Act*, which is set out below:

35a. . . .

l'aménagement et l'entretien des installations et objets suivants:

1. L'élargissement des voies publiques contiguës au terrain mis en valeur ou réaménagé.
2. Sous réserve de The Public Transportation and Highway Improvement Act, l'aménagement des accès à ce terrain, par exemple les rampes d'accès et les bordures de trottoirs, y compris le nombre, le lieu, les dimensions de ces installations et le sens de la circulation.
3. Les aires de stationnement et de chargement hors rue et les voies d'accès, y compris le revêtement de ces aires et voies.
4. Les trottoirs et autres voies d'accès pour piétons.
5. L'enlèvement de la neige des rampes d'accès, des entrées, des aires de stationnement et des trottoirs.
6. Le nivellement ou la modification de l'élévation ou du profil du terrain, l'écoulement des eaux de pluie, des eaux de surface et des eaux usées du terrain et de tout bâtiment ou structure.
7. La cession à la municipalité, sans frais, des servitudes nécessaires à la construction, à l'entretien ou à l'amélioration des cours d'eau, des fossés, des ouvrages de drainage et du réseau d'égout sanitaire existants ou devenus nécessaires.
8. L'éclairage par projecteurs du terrain ou de tout bâtiment ou structure.
9. Les murs, clôtures, haies, arbres, arbustes et toute autre plantation qui assure un aménagement adéquat du terrain ou la protection des terrains contigus.
10. Les remises souterraines, les espaces pour l'entreposage et le ramassage central des ordures et toute autre installation et clôtures requises pour l'entreposage des ordures et des rebus.
11. Les plans montrant l'emplacement de tous les bâtiments et structures et celui de toute autre installation exigée par le règlement.
12. Les dessins en perspective et les plans montrant l'élévation des bâtiments et les vues en coupe des immeubles industriels et commerciaux et des immeubles résidentiels comprenant vingt-cinq unités de logement ou plus.

[97] Ce règlement était la reproduction textuelle des critères définis au paragraphe 35a(2) de *The Planning Act*, que voici:

[TRADUCTION]

35a. [. . .]

(2) Where there is an official plan in effect in a municipality, the council of the municipality in a by-law passed under section 35 may, as a condition of development or redevelopment of land or buildings in the municipality or in any defined area or areas thereof, prohibit or require the provision, maintenance and use of the following facilities and matters or any of them and may regulate the maintenance and use of such facilities and matters:

1. Widening of highways that abut on the land that is being developed or redeveloped.
2. Subject to *The Public Transportation and Highway Improvement Act*, facilities to provide access to and from the land such as access ramps and curbing including the number, location and size of such facilities and the direction of traffic thereon.
3. Off-street vehicular parking and loading areas and access driveways including the surfacing of such areas and driveways.
4. Walkways and all other means of pedestrian access.
5. Removal of snow from access ramps, driveways, parking areas and walkways.
6. Grading or change in elevation or contour of the land and the disposal of storm, surface and waste water from the land and from any buildings or structures thereon.
7. Conveyance to the municipality, without cost, of easements required for the construction, maintenance or improvement of any existing or newly required watercourses, ditches, land drainage works and sanitary sewerage facilities on the land.
8. Floodlighting of the land or of any buildings or structures thereon.
9. Walls, fences, hedges, trees, shrubs or other suitable groundcover to provide adequate landscaping of the land or protection to adjoining lands.
10. Vaults, central storage and collection areas and other facilities and enclosures as may be required for the storage of garbage and other waste material.
11. Plans showing the location of all buildings and structures to be erected on the land and the location of the other facilities required by the by-law.
12. Perspective drawings and plans showing building elevators and cross sections of industrial and commercial buildings and residential buildings containing twenty-five or more dwelling units.

(2) Lorsqu'un plan officiel est en vigueur dans une municipalité, le conseil municipal peut, par règlement adopté en vertu de l'article 35, préalablement à la mise en valeur ou au réaménagement des terrains ou des bâtiments situés dans la municipalité ou dans toute zone prévue au règlement, interdire ou exiger l'aménagement, l'entretien et l'utilisation des installations ou objets suivants, ou de l'un d'entre eux, et peut réglementer leur entretien ou leur utilisation:

1. L'élargissement des voies publiques contiguës au terrain mis en valeur ou réaménagé.
2. Sous réserve de *The Public Transportation and Highway Improvement Act*, l'aménagement des accès à ce terrain, par exemple les rampes d'accès et les bordures de trottoirs, y compris le nombre, le lieu, les dimensions de ces installations et le sens de la circulation.
3. Les aires de stationnement et de chargement hors rue et les voies d'accès, y compris le revêtement de ces aires et voies.
4. Les trottoirs et autres voies d'accès pour piétons.
5. L'enlèvement de la neige des rampes d'accès, des entrées, des aires de stationnement et des trottoirs.
6. Le nivellement ou la modification de l'élévation ou du profil du terrain, l'écoulement des eaux de pluie, des eaux de surface et des eaux usées du terrain et de tout bâtiment ou structure.
7. La cession à la municipalité, sans frais, des servitudes nécessaires à la construction, à l'entretien ou à l'amélioration des cours d'eau, des fossés, des ouvrages de drainage et du réseau d'égout sanitaire existants ou devenus nécessaires.
8. L'éclairage par projecteurs du terrain ou de tout bâtiment ou structure.
9. Les murs, clôtures, haies, arbres, arbustes et toute autre plantation qui assure un aménagement adéquat du terrain ou la protection des terrains contigus.
10. Les remises souterraines, les espaces pour l'entreposage et le ramassage central des ordures et toute autre installation et clôtures requises pour l'entreposage des ordures et des rébus.
11. Les plans montrant l'emplacement de tous les bâtiments et structures et celui de toute autre installation exigée par le règlement.
12. Les dessins en perspective et les plans montrant l'élévation des bâtiments et les vues en coupe des immeubles industriels et commerciaux et des immeubles résidentiels comprenant vingt-cinq unités de logement ou plus.

[98] Since the by-law merely repeated the enabling legislation, the Court found that the by-law was *ultra vires* for the same reasons enunciated in *Brant Dairy*. The Court could not uphold the City's action as it involved the "mere simple repetition of the power and not the exercise of the power by the enactment of a by-law defining the desired regulations". *Canadian Institute of Public Real Estate Companies* addressed another situation where the enabling legislation permitted the enactment of delegated legislation and the subordinate legislating body purported to exercise the delegated power in the very terms it was given. As previously discussed, our case does not involve the simple parroting of the authorizing statute and thus it is clearly distinguishable.

4. *Air Canada v. City of Dorval*⁴⁹

[99] In *Air Canada*, the Supreme Court considered the issue of whether the City of Dorval, which had the authority to set a tax rate by by-law, acted within its authority when it adopted a by-law that gave City Council the right to fix the tax rate by resolution. The relevant provision (section 526 of the *Cities and Towns Act*⁵⁰) read:

526. The council may impose by by-law and collect certain annual dues or taxes on all or some trades, manufactures, financial or commercial occupations, arts, professions, callings or means of earning a profit or livelihood, carried on or followed in the city. Such dues or taxes may consist of a fixed amount or be proportionate to the annual rental value as assessed on the premises occupied for such purposes; such dues or taxes may be imposed under both forms at the same time, and may be different or higher when payable by persons who do not reside in the city or who have resided therein for less than twelve months; however, in no such case shall the sum fixed exceed two hundred dollars and the sum proportionate to the annual rental value, ten per cent of such value. [Emphasis added.]

[100] By-law 577 was enacted pursuant to this section. Section 2 read [at page 864]:

An annual tax is hereby imposed on all business carried on in the city, except those specifically referred to in Sections 3, 4 and 5 of this by-law, and such tax is hereby

[98] Puisque le règlement ne faisait que répéter les termes de la loi d'habilitation, la Cour l'a jugé illégal par les mêmes motifs que dans l'arrêt *Brant Dairy*. Elle n'a pu conclure à la validité de l'action de la municipalité puisqu'il y avait «répétition pure et simple de l'énoncé des pouvoirs et non leur exercice par l'adoption d'un règlement aux dispositions explicites». *Institut canadien des compagnies immobilières publiques* est une autre illustration du cas où la loi d'habilitation autorisait la prise de règlements et où l'organisme de réglementation a voulu exercer le pouvoir délégué par la reprise des termes mêmes par lesquels ce pouvoir avait été conféré. Comme déjà noté, la présente affaire n'est pas un cas de réitération pure et simple de la loi d'habilitation; elle est donc manifestement différente de la cause citée.

4. *Air Canada c. Cité de Dorval*⁴⁹

[99] Dans *Air Canada*, la Cour suprême était appelée à juger si la cité de Dorval, qui était habilitée à fixer un taux de taxe par règlement, avait compétence pour adopter un règlement pour se donner à elle-même le pouvoir de fixer le taux de taxe par voie de résolution. La disposition applicable, savoir l'article 526 de la *Loi des cités et villes*⁵⁰, prévoyait ce qui suit:

526. Le conseil peut imposer par règlement et percevoir certains droits ou taxes annuels sur tous ou sur certains commerces, manufactures, établissements financiers ou commerciaux, occupations, arts, professions, métiers ou moyens de profit ou d'existence, exercés ou exploités dans la cité. Ces droits ou taxes peuvent consister en une somme fixe ou être basés sur la valeur locative annuelle estimée des lieux occupés à cette fin; ils peuvent être imposés sous les deux formes à la fois et être différents ou plus élevés lorsqu'ils sont percevables de personnes qui ne résident pas dans la cité, ou qui y résident depuis moins de douze mois; toutefois dans aucun cas, la somme fixe ne doit excéder deux cents dollars et celle basée sur la valeur locative annuelle, dix pour cent de cette valeur. [Non souligné dans l'original.]

[100] Le règlement 577 a été pris en application de cet article, et son article 2 prévoyait ce qui suit [à la page 864]:

[TRADUCTION]

À l'exception de celles mentionnées expressément aux articles 3, 4 et 5 du présent règlement, toutes les entreprises exploitées dans la cité sont assujetties à une taxe annuelle,

levied on every person carrying on any such business at a rate, to be fixed annually by resolution of the City Council, but not to exceed ten per cent (10%) of the annual rental value as assessed on the premises occupied for such purposes, provided, however, that such tax shall not be less than twenty-five dollars (\$25.00) per annum for each of the premises occupied for any such purposes in the city. [Emphasis added.]

[101] The respondent conceded that it was contrary to section 526 of the *Cities and Towns Act* not to fix the annual rate of tax by by-law but to do it by way of resolution. The issue was the effect of this irregularity. The respondent argued that it was only a formal defect and since the by-law had not been quashed within three months, the applicant had no recourse. In contrast, the applicant argued that by-law 577 was subject to absolute nullity since it did not set the tax rate but left it to resolution.

[102] The Supreme Court found that City Council had exceeded its jurisdiction by delegating to itself the power to set the tax rate by resolution when it had received only the power to do it by by-law. This was more than a formal defect and therefore the appellant had a remedy under article 33 of the *Code of Civil Procedure* [R.S.Q. 1977, c. C-25].

[103] In reaching its decision, the Court compared this case to *Brant Dairy, supra* and *Canadian Institute of Public Real Estate Companies, supra*. It found:

In the case at bar the Council of the City of Dorval did not simply reproduce the provisions of s. 526 of the *Cities and Towns Act* in By-law 577. It enacted provisions in accordance with the Act by making certain of the choices offered to it. However, it did not exercise its power respecting the rate. To use the language of Laskin J. in *Brant Dairy Co.*, the Council, in which the power to set a rate by by-law was vested, redelegate to itself the power to set it by way of resolution. The Council did not have the power to thus make a redelegation to itself.⁵¹

[104] In the instant case it has been argued that the Board redelegated itself the power to determine the time bar. However in my view, all the Board has done

percevable sur les exploitants de ces entreprises, dont le taux, qui ne doit cependant pas dépasser dix pour cent (10 %) de la valeur locative annuelle estimée des lieux occupés à des fins commerciales, est fixé annuellement par résolution du conseil municipal. La taxe ne sera pas inférieure à vingt-cinq dollars (25 \$) par an pour chacun des lieux occupés auxdites fins. [Non souligné dans l'original.]

[101] L'intimée a reconnu qu'il était contraire à l'article 526 de la *Loi des cités et villes* de fixer le taux annuel de la taxe, non pas par voie de règlement mais par voie de résolution. Ce qui était en cause c'était l'effet de cette irrégularité. L'intimée soutenait qu'il ne s'agissait que d'un vice de forme et que, le règlement n'ayant pas été annulé dans les trois mois qui avaient suivi sa promulgation, l'appelante n'avait aucun recours. De son côté, celle-ci soutenait que la nullité du règlement 577 était absolue puisque celui-ci ne fixait pas le taux de la taxe, mais en laissait le soin à la résolution à prendre par le conseil municipal.

[102] La Cour suprême a conclu qu'il y avait abus de compétence par le conseil municipal qui se déléguait à lui-même le pouvoir de fixer le taux de la taxe par résolution, alors qu'il n'était habilité à le faire que par voie de règlement. Il y avait plus qu'un vice de forme et l'appelante avait un recours en vertu de l'article 33 du *Code de procédure civile* [L.R.Q. 1977, ch. C-25].

[103] Dressant le parallèle avec les deux causes *Brant Dairy* et *Institut canadien des compagnies immobilières publiques* susmentionnées, la Cour suprême s'est prononcée en ces termes:

En l'espèce, le conseil de la cité de Dorval n'a pas simplement reproduit les dispositions de l'art. 526 de la *Loi des cités et villes* dans le Règlement 577. Il a édicté des dispositions conformes à la loi en faisant certains des choix qui lui étaient offerts. Mais en ce qui concerne le taux, il n'a pas exercé son pouvoir. Pour emprunter l'expression du juge Laskin dans *Brant Dairy Co.*, le conseil, investi du pouvoir de fixer le taux par règlement, s'est fait une nouvelle délégation à lui-même du pouvoir de le fixer par résolution. Le conseil n'avait pas le pouvoir de se faire ainsi une nouvelle délégation à lui-même⁵¹.

[104] En l'espèce, il est reproché au Conseil de s'être subdélégué à lui-même le pouvoir de définir le délai d'attente. Je pense cependant que ce qu'il a fait,

is specify a rule as instructed by paragraph 15(e) and made an exception to it to retain some flexibility in order to promote the purposes of the Code. In my view this does not contravene the rule established in *Brant Dairy* and applied in *Air Canada*.

[105] *Air Canada* can be distinguished in that the City did not exercise the authority conferred on it to set the tax rate at all. The City merely repeated the statute by establishing a maximum tax rate of 10%. The fact that in the instant case, the Board exercised the authority conferred on it by setting a six-month time bar as a general rule, distinguishes it from the situation in *Air Canada* where the City conferred complete discretion to itself without establishing any new guidelines for the exercise of its power. The specification of a general rule in our case represents the difference between a valid and invalid exercise of the power conferred.

5. *City of Verdun v. Sun Oil Co.*⁵²

[106] The issue in this case concerned the City of Verdun's redelegation of its power to regulate the location of industrial establishments by by-law. City Council adopted a by-law which required applicants to apply to a building inspector. The by-law specified that a positive recommendation of the building inspector could be affirmed or denied by City Council at its discretion. Thus the issue was whether the City properly acted when it ultimately left itself the power to make discretionary decisions.

[107] Section 76 of by-law 128 was the relevant section. It read [at pages 225-226]:

(a) Any person wishing to erect or use a building or any premises or to occupy a lot of land for. . . gasoline stations . . . shall make an application in writing to the City to do so.

. . .

(b) Any person who wishes to obtain such permission shall make an application to that effect to the Building

c'était de spécifier une règle ainsi que le prescrit l'alinéa 15e) et d'instituer une exception à cette règle pour garder la souplesse nécessaire à la poursuite des objectifs du Code. À mon avis, pareille mesure ne va pas à l'encontre de la règle définie dans *Brant Dairy* et appliquée dans *Air Canada*.

[105] On peut distinguer *Air Canada* de la présente affaire en ce que dans la première, le conseil municipal n'exerçait pas du tout le pouvoir dont il était investi pour fixer le taux de la taxe. Il n'a fait que réitérer les dispositions de la loi en établissant un taux de taxe maximum de 10 p. 100. Le fait qu'en l'espèce, le Conseil a exercé son pouvoir en fixant un délai de six mois à titre de règle générale, la distingue de la cause *Air Canada* où le conseil municipal s'est contenté de s'octroyer un pouvoir discrétionnaire total sans prescrire aucune norme pour l'exercice de son pouvoir. La définition expresse d'une règle générale en l'espèce représente la différence entre l'exercice valide et l'exercice illégal du pouvoir conféré.

5. *City of Verdun v. Sun Oil Co.*⁵²

[106] Dans cette affaire, la cité de Verdun s'est subdélégué à elle-même son pouvoir de réglementation en matière d'emplacement des établissements industriels. Le conseil municipal a adopté un règlement portant obligation pour les demandeurs de s'adresser à un inspecteur des bâtisses. Ce règlement spécifiait qu'une recommandation favorable de ce dernier pouvait être adoptée ou rejetée par le conseil municipal à sa discrétion. Il s'agissait donc de savoir si celui-ci avait agi conformément à la loi en se réservant le pouvoir ultime de décider discrétionnairement.

[107] La disposition applicable du règlement 128 était son article 76, lequel prévoyait ce qui suit [aux pages 225 et 226]:

[TRADUCTION]

a) Toute personne qui désirera ériger ou utiliser un bâtiment ou un local quelconque, ou occuper un terrain [. . .] dans lequel se trouvent des [. . .] stations de gazoline, [. . .] devra demander par écrit à la Cité la permission de ce faire.

[. . .]

b) Toute personne qui désirera obtenir telle permission devra en faire la demande à l'Inspecteur des bâtisses

Inspector who shall transmit a copy of such application to the City Clerk. . . .

- (c) Upon the receipt of any such application the Building Inspector shall inspect the lot of land, building or premises, or examine the plan of the building or premises proposed to be used for any of the purposes set forth in Section 76 of this By-Law and, if satisfied that such building or lot of land meets the requirements of this By-Law and that the permission applied for may be granted without in any way endangering life or property, he shall transmit a certificate to this effect to the City Council, which may, at its discretion, grant or deny the permission applied for.
- (d) Whenever any such application is made to the Building Inspector, the applicant shall deposit at the City Treasurer's Office a sum of ten dollars (\$10) to cover the cost of advertisements and other expenses incurred by the City in connection with such application. [Underlining added.]

[108] The issue was whether section 426 of the *Cities and Towns Act*⁵³ conferred the authority on the City to enact section 76. It read:

426. The Council may make by-laws:

. . .

1. To regulate the height of all structures and the materials to be used therein; to prohibit any work not of the prescribed strength and provide for its demolition; to prescribe salubrious conditions and the depth of cellars and basements; to regulate the location within the municipality of industrial and commercial establishments and other buildings intended for special purposes; to divide the municipality into districts or zones of such number, shape and area as may appear suited for the purpose of such regulation and, with respect to each of such districts or zones, to prescribe the architecture, dimensions, symmetry, alignment and use of the structures to be erected, the area of lots, the proportion which may be occupied by and the distance to be left between structures; to compel proprietors to submit the plans of proposed buildings to a designated officer and to obtain a certificate of approval; to prevent or suspend the erection of structures not conforming to such by-laws and to order the demolition, if necessary, of any structure erected contrary to such by-laws, after their coming into force.

[109] The Court found that section 426 was not sufficient authority to support the by-law. Fauteux J.,

qui transmettra copie de telle demande au Greffier de la Cité [. . .]

- c) Lorsque l'Inspecteur des bâtisses aura reçu une demande de ce genre, il examinera le terrain, le bâtiment ou le local ou les plans des bâtiments ou du local que l'on désire utiliser pour n'importe laquelle des fins mentionnées dans l'article 76 du présent règlement et s'il croit que tel bâtiment local ou terrain remplit les conditions exigées par le présent règlement et que la permission demandée peut être accordée sans qu'il en résulte aucun danger pour la vie ou la propriété, il devra transmettre à cet effet un certificat au Conseil de la Cité qui, selon qu'il le jugera à propos, accordera ou refusera la permission demandée.
- d) En même temps qu'une demande de ce genre est faite à l'Inspecteur des bâtisses, le pétitionnaire doit faire au Bureau du Trésorier de la Cité un dépôt de dix dollars (\$10.00) qui doit servir à couvrir les frais d'annonces et autres dépenses de la Cité en rapport avec telle demande. [Non souligné dans l'original.]

[108] Il s'agissait de savoir si l'article 426 de la *Loi des cités et villes*⁵³ habitait la cité de Verdun à adopter l'article 76. Voici ce que prévoyait cet article 426:

426. Le conseil peut faire des règlements:

[. . .]

1. Pour réglementer la hauteur de toutes constructions et les matériaux à y employer; interdire tous ouvrages n'ayant pas la résistance exigée et prévoir leur démolition; prescrire les conditions de salubrité et la profondeur à donner aux caves et sous-sols; régler les endroits où devront se trouver, dans la municipalité, les établissements industriels et commerciaux et les autres immeubles destinés à des fins spéciales, diviser la municipalité en arrondissements ou zones dont le nombre, la forme et la superficie paraîtront convenables aux fins de cette réglementation, et quant à chacun de ces districts ou zones; prescrire l'architecture, les dimensions, la symétrie, l'alignement et la destination des constructions à être érigées, la superficie des lots, la proportion qui pourra être occupée par les constructions et l'espace qui devra être laissé entre elles; obliger le propriétaire à soumettre les plans de bâtiments projetés à un officier désigné et à obtenir un certificat d'approbation; empêcher ou suspendre l'érection de constructions non conformes à ces règlements et ordonner, au besoin, la démolition de toute construction érigée en contravention à ces règlements, après leur entrée en vigueur.

[109] La Cour suprême a conclu que l'article 426 n'était pas une source de pouvoir suffisante pour

writing for an unanimous Court, found:

. . . the city did nothing in effect but to leave ultimately to the exclusive discretion of the members of the Council of the City . . . what it was authorized by the provincial legislature, under section 426, to actually regulate by by-law. Thus, section 76 effectively transforms an authority to regulate by legislation into a mere administrative and discretionary power to cancel by resolution a right which, untrammelled in the absence of any by-law, could only, in a proper one, be regulated. This is not what section 426 authorizes.⁵⁴

[110] This case is similar to *Air Canada* as it stands for the principle that a body cannot redelegate to itself a power conferred on it by Parliament in a form different than granted. It also stands for the principle that a re-delegation of authority resulting in untrammelled discretion will be declared *ultra vires*.

[111] Our case can be distinguished from *Verdun*. *Verdun* involves the transformation of the power to regulate by by-law to a discretionary power to veto a fully considered recommendation of a building inspector. The discretionary power to veto was clearly not granted in the authorizing statute. In contrast, in our case, the statute authorized the Board to specify a time bar for re-application for certification. As I have already pointed out, a purposeful reading of paragraph 15(e) authorizes the Board to retain flexibility in the manner it chose. *Verdun* can be distinguished on the basis that on any reading of the conferring provision, the power to a discretionary veto was not conferred on City Council.

[112] In addition, in *Verdun*, paragraph 2 of section 426 of the conferring statute expressly dictated that a by-law made under paragraph 1 may not be amended or repealed except by another by-law. This provision is another indication that in *Verdun*, the delegated right to regulate is to be maintained at the legislative level and not brought down to administrative discretion; in the present case, there is no such legislative provision.

justifier le règlement susmentionné. Prononçant le jugement unanime de la Cour, le juge Fauteux a conclu en ces termes:

[TRADUCTION] [. . .] la cité n'a rien fait d'autre que de laisser à la discrétion ultime et exclusive des membres du conseil municipal [. . .] ce que la loi provinciale, par l'article 426, l'habilitait effectivement à réglementer par voie de règlement. L'article 76 a donc pour effet de transformer le pouvoir de réglementation en un simple pouvoir administratif discrétionnaire de supprimer par résolution un droit qui, s'il n'était entravé par aucun règlement, ne pouvait faire l'objet que d'un règlement conforme. Ce n'est pas ce qu'autorise l'article 426⁵⁴.

[110] Cet arrêt s'apparente à l'arrêt *Air Canada* en ce qu'il pose qu'un organisme public ne peut se subdéléguer à lui-même un pouvoir dont le législateur l'a investi sous une autre forme. Il pose également qu'une subdélégation à soi-même de pouvoirs aboutissant à un pouvoir discrétionnaire illimité sera déclarée illégale.

[111] La présente affaire est différente de la cause *Verdun*, qui porte sur la transformation d'un pouvoir de réglementation en le pouvoir discrétionnaire d'opposer un veto à la recommandation circonstanciée d'un inspecteur des bâtiments. Il est clair que la loi d'habilitation ne conférait pas ce droit de veto discrétionnaire. Par contre, en l'espèce, la loi habilitait le Conseil à définir un délai d'attente pour la réintroduction des demandes d'accréditation. Comme déjà noté, il ressort d'une interprétation fondée sur l'objet de l'alinéa 15e) que celui-ci donne au Conseil une certaine latitude dans le choix des modalités d'application. L'affaire *Verdun* est différente en ce que, quelle que soit l'interprétation qu'on donne de la disposition applicable de la loi d'habilitation, elle n'investissait pas le conseil municipal du droit de veto discrétionnaire.

[112] Qui plus est, dans *Verdun*, le paragraphe 2 de l'article 426 de la loi d'habilitation prévoyait expressément qu'un règlement pris sous le régime du paragraphe 1 ne pouvait être modifié ou abrogé que par un autre règlement. Cette disposition est une autre indication que, dans cette affaire, le pouvoir délégué de réglementation devait être maintenu au niveau de la législation, et ne devait pas être rabaissé au niveau du pouvoir administratif discrétionnaire. Aucune disposition légale de ce genre n'est en jeu en l'espèce.

6. *Cdn. Pacific Ltd. v. Canada (Cdn. Transport Comm.)*⁵⁵

[113] In *Cdn. Pacific*, subsection 328(1) of the *Railway Act*⁵⁶ which is set out below, established that the Canadian Transport Commission was to treat the Canadian National Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company in the same manner:

328. (1) The Commission shall prescribe for the Canadian National Railway Company and the Canadian Pacific Railway Company a uniform classification and system of accounts and returns of their assets, liabilities, revenues and working expenditures that relate to railway operations.

[114] The appellant argued that Order No. R-38529 of the Railway Transport Committee, which is a committee of the Canadian Transport Commission, was *ultra vires* since it contained a prescription that applied only to the expenses of the Canadian Pacific Railway Company. The majority of this Court agreed with the appellant, and found:

The subsection does not confer on the Commission a discretion to be exercised case by case. The Commission, therefore, under the subsection, does not have the power to prescribe rules of accounting applicable only to one of the two main Canadian railway companies; it does not have the power, either, to prescribe how one particular expense made by a railway company shall be classified . . .⁵⁷

[115] In view of subsection 328(1), it is not surprising that this Court found that the Commission could not create rules that would only impact one of the two companies. In my view the equal application of the law to Canada's two main railway companies in *Cdn. Pacific* is an entirely different situation than the instant case, which involves consideration of the extent to which flexibility may be maintained in establishing a time bar in the labour context. Thus, *Cdn. Pacific* is easily distinguishable on the facts.

Conclusion on cases

[116] The issue at the heart of the present case is whether the decision of the Board to retain flexibility

6. *Canadien Pacifique Ltée c. Canada (Comm. canadienne des transports)*⁵⁵

[113] Dans *Canadien Pacifique*, le paragraphe 328(1) de la *Loi sur les chemins de fer*⁵⁶, reproduit ci-dessous, prescrivait à la Commission canadienne des transports de traiter sur le même pied la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique:

328. (1) La Commission doit prescrire pour la compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la compagnie de chemin de fer canadien du Pacifique une classification et un système uniformes de comptes et de relevés concernant l'actif, le passif, les recettes et les frais d'exploitation relatifs aux opérations ferroviaires.

[114] L'appelante soutenait que l'ordonnance n° R-38529 du Comité des transports par chemin de fer, qui est un comité de la Commission canadienne des transports, était *ultra vires* en ce qu'elle contenait une prescription applicable uniquement aux dépenses de la Compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique. La majorité de la Cour a fait droit à l'argument de l'appelante et a conclu:

Ce paragraphe ne confère pas à la Commission un pouvoir discrétionnaire à exercer cas par cas. La Commission n'est donc pas autorisée en vertu de ce paragraphe à prescrire des règles comptables applicables à une seule des deux principales compagnies ferroviaires canadiennes; elle n'a pas non plus le pouvoir de prescrire sous quel poste sera classée une dépense particulière d'une compagnie ferroviaire⁵⁷ [. . .]

[115] Vu le paragraphe 328(1), il n'est pas étonnant que la Cour ait jugé que la Commission ne pouvait créer des règles ayant des effets sur une seule des deux compagnies. À mon avis cependant, l'application égale de la loi aux deux principales compagnies de chemin de fer du Canada dans *Canadien Pacifique* est quelque chose de tout à fait différent de ce qui s'est passé en l'espèce, où il s'agit de savoir dans quelle mesure il peut y avoir souplesse pour ce qui est de définir un délai d'attente dans le contexte des relations du travail. Ainsi donc, *Canadien Pacifique* se distingue parfaitement de la présente affaire.

Conclusion sur la jurisprudence citée

[116] En l'espèce, la question capitale est de savoir si la décision du Conseil de retenir, par le paragraphe

in setting the time bar in question in subsection 31(3) is an improper redelegation of the power given to it in paragraph 15(e) of the Code. I believe the present case can be distinguished from those relied upon by the applicant. The present case does not involve the redelegation of a power to legislate in one form into the power to legislate in another form nor does it involve an improper subdelegation of power where the responsibility and obligation to exercise a power set out in a statute has been transferred inappropriately to another body.

[117] In view of the fact that the Board established a general rule to use as a guideline, I believe the present case can be distinguished from the cases relied on by the applicant in which the subdelegate transforms a legislative power into an administrative one that is unchecked by regulation. Here the Board exercised the authority given it by establishing a general rule. The fact that it retained flexibility is consistent with the statutory scheme created by Parliament. Finally, in the instant case, subsection 31(3) of the Regulations is specifically supported by paragraph 16(m) which gives the Board the general power to vary time limits. This type of statutory support for the discretionary power is absent from the cases raised by the applicant.

Conclusion on validity of subsection 31(3)

[118] In the present case, the initial application failed because the union underestimated the number of employees included in the unit. A holding that subsection 31(3) is *ultra vires* would signify that Parliament contemplated that where there is no certified bargaining agent and no valid reason for not allowing one, the Board should not have the power to abridge the time bar it has established. In my view, this would be applying section 31 in a punitive manner that is inconsistent with the purposes of the Code.

[119] I am satisfied that Parliament envisioned that the Board may require flexibility to abridge the time bar in situations like in the instant case. Without subsection 31(3) the Board would be required to enforce the six-month time bar in situations where it

31(3), une certaine souplesse dans la définition du délai d'attente en question est une subdélégation irrégulière du pouvoir qu'il tient de l'alinéa 15e) du Code. Je pense que l'affaire en instance est différente des causes citées par la demanderesse. Il n'y a pas eu en l'espèce subdélégation à soi-même du même pouvoir de réglementation, mais sous une autre forme, ni subdélégation irrégulière à un autre organisme de la responsabilité et de l'obligation d'exercer un pouvoir prévu par la loi.

[117] Étant donné que le Conseil a institué une règle générale pour servir de norme, la présente affaire peut se distinguer des causes citées par la demanderesse, dans lesquelles la subdélégation a transformé un pouvoir de réglementation en un pouvoir administratif échappant aux contraintes réglementaires. En l'espèce, le Conseil a exercé le pouvoir dont il est investi en adoptant une règle générale. Le fait qu'il s'est réservé la souplesse nécessaire est conforme au régime légal institué par le législateur. Enfin, le paragraphe 31(3) du Règlement est expressément fondé par l'alinéa 16m) qui investit le Conseil du pouvoir général de changer les délais. Ce fondement légal du pouvoir discrétionnaire était absent des causes citées par la demanderesse.

Conclusion sur la validité du paragraphe 31(3)

[118] En l'espèce, la première demande a échoué parce que le syndicat a sous-estimé le nombre d'employés formant l'unité de négociation. Conclure que le paragraphe 31(3) est *ultra vires* reviendrait à dire que le législateur entendait prévoir que là où il n'y a aucun agent négociateur accrédité en place et où il n'y a aucune raison de ne pas en autoriser un, le Conseil ne doit pas avoir le pouvoir d'abréger le délai qu'il a institué. À mon avis, cela reviendrait à faire de l'article 31 une disposition punitive contraire aux objectifs du Code.

[119] Je suis persuadé que le législateur a prévu que le Conseil pourrait avoir besoin de souplesse pour abréger le délai d'attente dans les cas comme celui qui nous occupe. Sans ce paragraphe 31(3), le Conseil serait obligé d'appliquer le délai de six mois dans des

has no purpose. Parliament must have been taken to have known that requiring the imposition of a fixed time bar to every situation involving a reapplication for certification was unnecessary and would serve as an impediment rather than a stepping stone to improved labour relations.

[120] To accept the applicant's view is to accept a strict literal construction of paragraph 15(e) that is inappropriate in the context of the Code. On a purposive construction it is clear that paragraph 15(e) confers a broader authority on the Board than simply the power to establish an absolute time bar for every case. Thus subsection 31(3) of the Regulations is *intra vires* the Board and validly enacted pursuant to the Board's power under paragraph 15(e) of the Code.

II. Was the Board entitled to abridge the time bar imposed in subsection 31(1) of the Regulations pursuant to paragraph 16(m) of the Code?

[121] The alternative ground advanced for upholding the Board's decision to abridge the time bar is that it acted pursuant to paragraph 16(m) of the Code. This provision specifically allows the Board "in relation to any proceeding before it" to "abridge . . . the time for instituting the proceeding". In my view that is exactly what the Board has done in this case.

[122] Clearly the legislature intended the Board to have flexibility in dealing with time periods in matters before it, including in the certification process. The imposition of strict and unalterable time periods would frustrate one of the obvious purposes of the Code which is to foster industrial peace through effective labour relations. The reasons of the Board clearly demonstrate that this was the goal it sought to achieve. The fact that it chose to rely on subsection 31(3) of the Regulations rather than paragraph 16(m) of the Code is of no moment. On this latter point see *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*⁵⁸ where the Supreme Court found that the question to be considered is whether the tribunal acted pursuant to its jurisdiction rather than whether it correctly identified the source of its authority when doing so.

situations où il ne servirait à rien. Il faut présumer que le législateur savait que l'application d'un délai immuable à chaque cas de réintroduction de demande d'accréditation était inutile et compromettrait l'harmonie des relations industrielles plutôt que de la promouvoir.

[120] Faire droit à l'argument de la demanderesse reviendrait à accepter une interprétation littérale de l'alinéa 15e), qui serait déplacée dans le contexte du Code. L'alinéa 15e), sous l'éclairage d'une interprétation fondée sur l'objet, investit le Conseil d'un pouvoir plus étendu que le simple pouvoir de fixer un délai immuable dans tous les cas. Le paragraphe 31(3) du Règlement relève donc bien de la compétence du Conseil et a été validement adopté en vertu du pouvoir que celui-ci tient de l'alinéa 15e) du Code.

II. Le Conseil tient-il de l'alinéa 16m) du Code le pouvoir d'abrèger le délai prévu au paragraphe 31(1) du Règlement?

[121] Un autre argument invoqué à l'appui de la décision du Conseil d'abrèger le délai d'attente est qu'il l'a fait en application de l'alinéa 16m) du Code, lequel alinéa l'habilite expressément, «dans le cadre de toute affaire dont il connaît», à «abrèger [. . .] les délais applicables à l'introduction de la procédure». C'est exactement ce qu'il a fait en l'espèce.

[122] Il est indubitable que le législateur a voulu assurer au Conseil la souplesse nécessaire pour fixer les délais dans les affaires soumises à sa juridiction, y compris les demandes d'accréditation. L'application de délais stricts et immuables ferait échec à l'un des objectifs manifestes du Code, qui est de promouvoir la paix sociale par de saines relations du travail. Les motifs exposés par le Conseil montrent bien que c'était l'objectif qu'il visait. Le fait qu'il a choisi de se fonder sur le paragraphe 31(3) du Règlement et non sur l'alinéa 16m) du Code ne présente aucune importance particulière. À ce sujet, il suffit de se rappeler l'arrêt *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*⁵⁸, où la Cour suprême fait observer qu'il s'agit de savoir si l'organisme administratif a agi dans les limites de sa compétence, et non s'il a correctement indiqué la source de son pouvoir.

[123] Counsel for the applicant relies on *Sheehan*, *supra*, to support its argument that paragraph 16(m) cannot be used to circumvent the specific power imposed by paragraph 15(e) to specify a time period. In particular, he points to the following passage:

. . . I am of the opinion that s. 118(m) [now 16(m)] is not applicable for another and more fundamental reason, namely that it does not empower the Board to alter a substantive provision of the statute prescribing a time limit for filing complaints.

Section 118(m) is as follows:

118. The Board has, in relation to any proceeding before it, power

. . .

(m) to abridge or enlarge the time for instituting the proceedings or for doing any act, filing any document or presenting any evidence in connection with the proceeding.

I read this provision as empowering the Board to abridge or enlarge the time for taking steps in a proceeding which is properly before it, as, for example, a certification proceeding. If, however, the issue is whether a proceeding is timely under the Board's governing statute, that is, whether the Board can lawfully entertain it at all in the light of s. 187(2) [now 97(2)], I do not regard its powers under s. 118(m) as entitling it to give latitude to a complainant who is out of time under the statute.⁵⁹

[124] In my view, this passage does not aid the applicant. I agree with the respondent that *Sheehan* stands only for the principle that paragraph 16(m) does not empower the Board to vary time limits set in the statute itself. However the statute in the present case sets no specific time bar. Indeed that is left to the Board. Since the issue here involves a time period set by regulation, *Sheehan* does not apply to negate the power conferred in paragraph 16(m) of the Code.

[125] It was argued by the applicant that in various parts of section 24 of the Code, power is given to the Board to abridge certain time periods and that if the respondent's argument that paragraph 16(m) gave a broad power to the Board to abridge time limits is correct, then these powers to abridge contained in section 24 would be redundant. This argument ignores the finding in *Sheehan* that the predecessor of paragraph 16(m) did not permit the Board to abridge time

[123] L'avocat de la demanderesse s'appuie sur l'arrêt *Sheehan*, précité, pour soutenir que l'alinéa 16m) ne peut être invoqué pour contourner le pouvoir expressément prévu par l'alinéa 15e) de fixer un délai spécifique. Il cite en particulier le passage suivant:

[. . .] je suis d'avis qu'il y a une autre raison fondamentale de ne pas appliquer le par. 118m) [l'actuel alinéa 16m)]: ce paragraphe ne permet pas au Conseil de modifier une disposition de la loi qui fixe le délai pour le dépôt des plaintes.

L'article 118(m) prévoit:

118. Le Conseil a, relativement à toute procédure engagée devant lui, pouvoir

[. . .]

m) d'abrèger ou d'étendre le délai pour engager la procédure ou pour accomplir un acte, déposer un document ou présenter une preuve dans le cadre de la procédure;

Selon moi, cette disposition autorise le Conseil à abrèger ou à étendre le délai pour agir dans une procédure qui lui est à bon droit soumise, comme par exemple, une procédure d'accréditation. Toutefois, s'il s'agit de décider si une procédure est intentée dans les délais, aux termes de la Loi régissant le Conseil, c'est-à-dire si le Conseil peut légalement connaître de la procédure aux termes du par. 187(2) [l'actuel paragraphe 97(2)], je ne crois pas que le par. 118m) lui permette d'accorder une latitude au plaignant qui d'après la Loi est hors délai⁵⁹.

[124] Ce passage n'est d'aucun secours pour la demanderesse. Je conviens avec le défendeur que l'arrêt *Sheehan* signifie seulement que l'alinéa 16m) n'habilite pas le Conseil à changer les délais fixés dans la loi même. Cependant, le texte applicable en l'espèce ne spécifie aucun délai. Puisqu'il est question d'un délai fixé par règlement, l'arrêt *Sheehan* ne s'applique pas pour anéantir le pouvoir conféré par l'alinéa 16m) du Code.

[125] La demanderesse soutient que diverses dispositions de l'article 24 du Code investissent le Conseil du pouvoir d'abrèger certains délais et qu'au cas où le défendeur aurait raison de dire que l'alinéa 16m) confère à ce dernier un pouvoir étendu pour abrèger les délais, alors le pouvoir prévu à l'article 24 serait redondant. Cet argument passe sous silence la conclusion tirée dans *Sheehan* que la disposition subséquemment remplacée par l'alinéa 16m) n'habilitait pas le

limits specified in the statute. Parliament clearly wished to give the Board this power. It must be taken to have known that paragraph 16(*m*) would not accomplish this purpose. Hence it was necessary to specifically give to the Board the power to abridge time periods within section 24 itself. Indeed the powers to abridge times contained in section 24 confirm that Parliament did not intend to confine the Board to a strait-jacket and a slave to pre-ordained time strictures.

[126] The specification that the Board may abridge the time limits set in section 24 is not redundant and therefore the power to vary time periods in section 24 is not a basis for finding that paragraph 16(*m*) does not confer the power to amend time periods set by regulation. Moreover, Parliament has indicated in section 24 that there are no set time requirements that are suitable for all certification proceedings. Depending on the circumstances, different time constraints are imposed and power to amend is given in certain situations. In my view, given this fact, it would be inconsistent to suggest that for reapplications for certification, Parliament intended that there would only be one strict time bar.

[127] The applicant has also argued paragraph 16(*m*) does not apply since this matter was not “in relation to any proceeding before it”. This argument must be rejected as the application for certification was before the Board pursuant to section 24. The Board was obliged to deal with the application which had been filed before it. The Board could then decide to refuse the application based on subsection 31(1) of the Regulations or allow it to proceed by exercising its discretion to abridge the time bar. Quite simply, the Board was seized with jurisdiction to consider whether the application was submitted in accordance with the statutory scheme.

Conclusion

[128] In light of the foregoing, both applications for judicial review should be dismissed. Costs should be awarded to the respondent.

Conseil a abrégé les délais expressément institués par la loi. Il est clair que le législateur a voulu conférer ce pouvoir au Conseil. Il faut présumer qu’il savait que l’alinéa 16(*m*) n’atteindrait pas cet objectif. C’est pourquoi il était nécessaire d’investir expressément le Conseil du pouvoir d’abrégé les délais dans le cadre de l’article 24 lui-même. De fait, le pouvoir d’abrégé les délais que prévoit l’article 24 confirme que le législateur n’entendait pas confiner le Conseil dans des limites immuables et des contraintes de temps prédéterminées.

[126] La disposition prévoyant que le Conseil peut abrégé les délais prévus à l’article 24 n’est pas redondante; il s’ensuit que le pouvoir de changer ces délais ne peut être invoqué à l’appui de l’argument que l’alinéa 16(*m*) ne confère pas le pouvoir de déroger aux délais fixés par règlement. Qui plus est, le législateur a indiqué par l’article 24 qu’il n’y a aucun délai fixe qui convienne à tous les cas de demande d’accréditation. Les délais sont prescrits en fonction des circonstances et le pouvoir de dérogation est prévu dans certains cas. Il s’ensuit qu’il serait illogique de faire valoir qu’en cas de réintroduction de demande d’accréditation, le législateur entendait prévoir un seul délai immuable.

[127] La demanderesse soutient encore que l’alinéa 16(*m*) n’est pas applicable en l’espèce puisque le point litigieux ne se présente pas «dans le cadre de toute affaire dont [le Conseil] connaît». Cet argument doit être rejeté puisque la demande d’accréditation était quelque chose dont le Conseil connaissait, par application de l’article 24. Il était tenu de se prononcer sur la demande dont il avait été saisi. Il pouvait ensuite la rejeter en application du paragraphe 31(1) du Règlement ou l’accueillir en vertu de son pouvoir discrétionnaire d’abrégé le délai d’attente. Tout simplement, il avait compétence pour examiner si la demande avait été soumise conformément au régime institué par la loi.

Conclusion

[128] Pour ces motifs, il y a lieu de rejeter les deux demandes de contrôle judiciaire. Les dépens sont adjugés au défendeur.

- ¹ SOR/91-622, November 6, 1991.
- ² R.S.C., 1985, c. L-2.
- ³ Applicant's Record (A-339-98), at p. 29.
- ⁴ *Id.*, at p. 30.
- ⁵ *Id.*, at p. 31.
- ⁶ [1979] 2 Can LRBR 429.
- ⁷ *Canada Labour Relations Board Regulations*, SOR/73-205, April 10, 1973.
- ⁸ [1988] 2 S.C.R. 1048.
- ⁹ *Id.*, at pp. 1088-1089.
- ¹⁰ *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, per Iacobucci J., at p. 179.
- ¹¹ *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 725, per L'Heureux-Dubé J., dissenting, at p. 757.
- ¹² *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, per Dickson J. [as he then was], at p. 233.
- ¹³ [1996] 2 S.C.R. 432, at pp. 445-447.
- ¹⁴ *Supra*, note 10, at pp. 179-180.
- ¹⁵ *Supra*, note 13, at p. 454.
- ¹⁶ [1984] 2 S.C.R. 412, at pp. 420-421.
- ¹⁷ See e.g., *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; *Canadian Pacific Air Lines*, *supra*, note 11.
- ¹⁸ *Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed., vol. II (Oxford: Clarendon Press, 1973), at p. 2067.
- ¹⁹ *Black's Law Dictionary*, 5th ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979), at p. 1255.
- ²⁰ In *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 39, Dickson J. [as he then was] described these words as "of the widest possible scope".
- ²¹ *Canadian Oxford Dictionary* (Toronto: Oxford University Press, 1998), at p. 1228, defines the word "respecting" as: "with reference or regard to: concerning."
- ²² *Administrative Law: A Treatise*, vol. 1, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1985, at p. 15.
- ²³ *Id.*, at pp. 416-417.
- ²⁴ Garant, P., *Droit administratif*, vol. 1, 4th ed., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, at p. 441, citing L.-P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec: Éditeur officiel, 1978, at p. 33.
- ²⁵ See *infra* the text of these subsections reproduced.
- ²⁶ *An Act to amend the Canada Labour Code (Part I) and the Corporations and Labour Unions Returns Act and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 26, s. 5(4). The provision now authorizes the Board to abridge or enlarge the time for doing any act, filing any
- ¹ DORS/91-622, 6 novembre 1991.
- ² L.R.C. (1985), ch. L-2.
- ³ Dossier de la demanderesse (A-339-98), à la p. 29.
- ⁴ *Id.*, à la p. 30.
- ⁵ *Id.*, à la p. 31.
- ⁶ [1979] 2 Can LRBR 429.
- ⁷ *Règlement du Conseil canadien des relations du travail*, DORS/73-205, 10 avril 1973.
- ⁸ [1988] 2 R.C.S. 1048.
- ⁹ *Id.*, aux p. 1088 et 1089.
- ¹⁰ *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, motifs prononcés par le juge Iacobucci, à la p. 179.
- ¹¹ *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée. c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aérienne*, [1993] 3 R.C.S. 725, motifs dissidents prononcés par M^{me} le juge L'Heureux-Dubé, à la p. 757.
- ¹² *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963, c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, motifs prononcés par le juge Dickson [tel était alors son titre], à la p. 233.
- ¹³ [1996] 2 R.C.S. 432, aux p. 445 à 447.
- ¹⁴ Note 10, *supra*, aux p. 179 et 180.
- ¹⁵ Note 13, *supra*, à la p. 454.
- ¹⁶ [1984] 2 R.C.S. 412, aux p. 420 et 421.
- ¹⁷ Cf. *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; *Lignes aériennes Canadien Pacifique*, note 11, *supra*.
- ¹⁸ *Shorter Oxford Dictionary*, 3^e éd., tome 11 (Oxford: Clarendon Press, 1973), à la p. 2067.
- ¹⁹ *Black's Law Dictionary*, 5^e éd. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979), à la p. 1255.
- ²⁰ Dans *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, à la p. 39, le juge Dickson [tel était alors son titre] conclut que ces mots ont «la portée la plus large possible».
- ²¹ *Canadian Oxford Dictionary* (Toronto: Oxford University Press, 1998), à la p. 1228, définit «*respecting*» (TRADUCTION: comme signifiant: «*with reference or regard to: concerning*» [TRADUCTION] «en ce qui concerne, quant à: touchant»).
- ²² *Traité de droit administratif*, tome 1, 2^e éd., Ste-Foy (Qué.): Presses de l'université Laval, 1984, aux p. 21 et 22.
- ²³ *Id.*, à la p. 533.
- ²⁴ Garant, P., *Droit administratif*, vol. 1, 4^e éd., Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 1996, à la p. 441, citant L.-P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois*, Québec: Éditeur officiel, 1978, à la p. 33.
- ²⁵ Voir, *infra*, le texte de ces deux paragraphes.
- ²⁶ *Loi modifiant le Code canadien du travail (partie I), la Loi sur les déclarations des personnes morales et des syndicats et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 26, art. 5(4). Dans sa version actuelle, le même article autorise le Conseil à abrégé ou proroger les délais applicables à

document or presenting any evidence in connection with the proceeding.

²⁷ Edgar, S. G. G. *Craies on Statute Law*, 7th ed., London: Sweet & Maxwell, 1971, at p. 222. See also *Danjou v. Marquis* (1879), 3 S.C.R. 251, at p. 267.

²⁸ [1993] 3 S.C.R. 724.

²⁹ [1984] 1 S.C.R. 614.

³⁰ [1996] 1 S.C.R. 254.

³¹ *Id.*, at pp. 293-294.

³² [1993] 3 S.C.R. 724, at p. 741.

³³ *Ibid.*

³⁴ [1990] 2 S.C.R. 795, at p. 807.

³⁵ *Sullivan*, at p. 38.

³⁶ Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1998, at p. R/21.

³⁷ See Board's decision, at pp. 30-31.

³⁸ [1979] 1 S.C.R. 902.

³⁹ *Id.*, at pp. 914-915.

⁴⁰ [1956] S.C.R. 318.

⁴¹ R.S.C. 1952, c. 325.

⁴² [1973] S.C.R. 131.

⁴³ S.O. 1965, c. 72.

⁴⁴ *Brant Dairy*, *supra*, note 42, at pp. 146-147.

⁴⁵ *Id.*, at p. 147.

⁴⁶ *Id.*, at pp. 150-151.

⁴⁷ [1979] 2 S.C.R. 2.

⁴⁸ R.S.O. 1970, c. 349 (as enacted by S.O. 1973, c. 168, s. 10).

⁴⁹ [1985] 1 S.C.R. 861.

⁵⁰ R.S.Q. 1941, c. 233 [as am. by S.Q. 1956-57, c. 91, s. 4].

⁵¹ *Air Canada*, *supra*, note 49, at p. 871.

⁵² [1952] 1 S.C.R. 222.

⁵³ R.S.Q. 1941, c. 233.

⁵⁴ *Verdun*, *supra*, note 52, at p. 229.

⁵⁵ (1988), 31 Admin. L.R. 138 (F.C.A.).

⁵⁶ R.S.C. 1970, c. R-2.

⁵⁷ *Cdn. Pacific*, *supra*, note 55, at p. 147.

⁵⁸ [1995] 2 S.C.R. 895.

⁵⁹ *Sheehan*, *supra*, note 38, at pp. 914-915.

l'accomplissement d'un acte, au dépôt d'un document ou à la présentation d'éléments de preuve.

²⁷ Edgar, S. G. G. *Craies on Statute Law*, 7^e éd., Londres: Sweet & Maxwell, 1971, à la p. 222. Voir aussi *Danjou v. Marquis* (1879), 3 R.C.S. 251, à la p. 267.

²⁸ [1993] 3 R.C.S. 724.

²⁹ [1984] 1 R.C.S. 614.

³⁰ [1996] 1 R.C.S. 254.

³¹ *Id.*, aux p. 293 et 294.

³² [1993] 3 R.C.S. 724, à la p. 741.

³³ *Ibid.*

³⁴ [1990] 2 R.C.S. 795, à la p. 807.

³⁵ *Sullivan*, à la p. 38.

³⁶ Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1998, à la p. R/21.

³⁷ Décision du Conseil, aux p. 30 et 31.

³⁸ [1979] 1 R.C.S. 902.

³⁹ *Id.*, aux p. 914 et 915.

⁴⁰ [1956] R.C.S. 318.

⁴¹ S.R.C. 1952, ch. 325.

⁴² [1973] R.C.S. 131.

⁴³ S.O. 1965, ch. 72.

⁴⁴ *Brant Dairy*, note 42, *supra*, aux p. 146 et 147.

⁴⁵ *Id.*, à la p. 147.

⁴⁶ *Id.*, aux p. 150 et 151.

⁴⁷ [1979] 2 R.C.S. 2.

⁴⁸ R.S.O. 1970, ch. 349 (édicte par S.O. 1973, ch. 168, art. 10).

⁴⁹ [1985] 1 R.C.S. 861.

⁵⁰ S.R.Q. 1941, ch. 233 [mod. par S.Q. 1956-57, ch. 91, art. 4].

⁵¹ *Air Canada*, note 49, *supra*, à la p. 871.

⁵² [1952] 1 R.C.S. 222.

⁵³ S.R.Q. 1941, ch. 233.

⁵⁴ *Verdun*, note 52, *supra*, à la p. 229.

⁵⁵ (1988), 31 Admin. L.R. 138 (C.A.F.).

⁵⁶ S.R.C. 1970, ch. R-2.

⁵⁷ *Canadien Pacifique*, note 55, *supra*, à la p. 147.

⁵⁸ [1995] 2 R.C.S. 895.

⁵⁹ *Sheehan*, note 38, *supra*, aux p. 914 et 915.