

**Metropolitan Life Insurance Company***Appellant;*

and

**International Union of Operating Engineers,  
Local 796 Respondent.**

1969: December 12, 15, 16; 1970: January 27.

Present: Cartwright C.J. and Martland, Ritchie, Spence and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL  
FOR ONTARIO

*Labour relations—Certification—Labour Relations Board failing to deal with question as to whether employees in question members of union at relevant date—Board deciding question not remitted to it and thereby stepping outside jurisdiction—Certification cannot stand—The Labour Relations Act, R.S.O. 1960, c. 202.*

The respondent union made application to the Ontario Labour Relations Board for certification as bargaining agent for certain employees of the appellant company in its building division at Ottawa engaged in building maintenance and cleaning operations. The company opposed the application on the ground that "the constitution of the applicant . . . can only be interpreted to exclude from membership in the union those persons claimed by the applicant in the instant application, and therefore, for the Board to entertain such application, would not only represent acceptance for membership of persons in excess of the specific provisions of the applicant's constitution, but indeed, would be in direct conflict therewith."

The Board rejected the company's submission and granted certification. A motion for an order by way of *certiorari* removing into the Supreme Court and seeking to quash the certificate of the Board was dismissed, and, on appeal, the Court of Appeal

**Metropolitan Life Insurance Company***Appelante;*

et

**International Union of Operating Engineers,  
Local 796 Intimé.**

1969: les 12, 15 et 16 décembre; 1970: le 27 janvier.

Présents: Le Juge en Chef Cartwright et les Juges Martland, Ritchie, Spence et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Relations ouvrières—Accréditation—Commission de relations ouvrières ne s'est pas attaquée à la question de savoir si à la date prescrite les salariés en cause adhéraient au syndicat—Commission a tranché une question qu'elle n'avait pas à trancher et de ce fait a outrepassé sa juridiction—Annulation de l'accréditation—The Labour Relations Act, S.R.O. 1960, c. 202.*

Le syndicat intimé a demandé à la commission, l'Ontario Labour Relations Board, de l'accréditer comme agent négociateur de certains salariés de la compagnie appelante à sa division des immeubles à Ottawa, préposés à l'entretien et au nettoyage des édifices. La compagnie a fait opposition à cette demande en s'appuyant sur le motif que «la seule interprétation possible des statuts du requérant . . . défend d'admettre comme membre du syndicat les personnes dont se réclame le requérant en l'instance; elle allègue donc que, pour la commission agréer une telle demande impliquerait non seulement l'admission d'adhérants autres que ceux que prévoient spécifiquement les statuts du requérant, mais encore aller carrément en conflit avec eux». La commission a rejeté l'allégation de la compagnie et a accordé l'accréditation. Une requête pour bref de *certiorari* en vue d'évoquer l'affaire à la Cour suprême et de faire invalider le certificat décerné par la commission a été rejetée, et, sur appel, la Cour d'appel a con-

upheld the decision of the lower Court. With leave, the company then appealed to this Court.

*Held:* The appeal should be allowed, the orders of the Courts below set aside and an order issued quashing the certificate of the Board.

The source of the Board's jurisdiction to issue the impugned certificate and the nature of the task imposed upon it were to be found in subss. (1), (2) and (3) of s. 7 of *The Labour Relations Act*. No vote was taken and it was therefore a condition precedent to the Board having power to grant the union's application that it be satisfied that more than 55 per cent of the employees in the bargaining unit were members of the union at the time the application was made.

The Board had jurisdiction to enter on the inquiry and the certificate which it granted was, on its face, one which the Board had jurisdiction to issue. If the Board had addressed itself to the question whether 55 per cent of the employees were members of the union within the meaning of s. 7(3) of the Act its decision could not have been interfered with by the Court although it appeared that the Board in reaching it had erred in fact or in law or in both.

But it was clear that the Board did not perform the task imposed upon it by s. 7. It failed to deal with the question remitted to it (*i.e.* whether the employees in question were members of the union at the relevant date) and instead decided a question which was not remitted to it (*i.e.* whether in regard to those employees certain conditions had been fulfilled).

In so proceeding the Board, by asking itself the wrong question, had stepped outside its jurisdiction and the privative clauses of the Act (ss. 79 and 80) could not avail to protect its certificate.

*Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission and Another*, [1969] 2 W.L.R. 163; *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) v. Globe Printing Co.*, [1952] O.R. 345, affirmed [1953] 2 S.C.R. 18, referred to.

APPEAL from an order of the Court of Appeal for Ontario<sup>1</sup>, dismissing an appeal from an order of Fraser J. Appeal allowed.

*W. B. Williston, Q.C.*, and *B. H. Stewart*, for the appellant.

<sup>1</sup>[1969] 1 O.R. 412, 2 D.L.R. (3d) 652.

firmé la décision de la Cour d'instance inférieure. La compagnie a obtenu la permission d'en appeler à cette Cour.

*Arrêt:* L'appel doit être accueilli, les arrêts des deux Cours d'instance inférieure doivent être infirmés et la délivrance d'une ordonnance annulant le certificat de la commission doit être ordonnée.

La compétence de la commission pour la délivrance du certificat contesté a sa source dans les par. 1, 2 et 3 de l'art. 7 de la Loi. Il n'y a pas eu de scrutin. Comme condition préalable du pouvoir d'accorder au syndicat l'accréditation demandée, la commission devait donc avoir la conviction que plus de 55 pourcent des salariés compris dans l'unité de négociation étaient membres du syndicat à la date de la demande d'accréditation.

La commission était compétente pour examiner la preuve, et le certificat qu'elle a délivré en était un dont la délivrance, à prime abord, relevait de sa compétence. Si la commission s'était attaquée à la question de savoir si 55 pourcent des salariés étaient membres du syndicat au sens de l'art. 7(3) de la Loi, la Cour ne pourrait intervenir dans sa décision même s'il lui paraissait qu'en la rendant, la commission avait fait une erreur de fait ou de droit, ou l'une et l'autre.

Mais, il est clair que la commission n'a pas accompli la tâche que lui imposait l'art. 7. Elle a manqué de s'attaquer à la question qu'elle avait à trancher, savoir si les salariés en cause adhéraient au syndicat à la date prescrite; elle a plutôt tranché une question qu'elle n'avait pas à trancher (savoir si, dans le cas de ces salariés, certaines conditions avaient été remplies).

La commission a outrepassé sa juridiction en se posant la mauvaise question et elle ne peut invoquer les articles privatifs 79 et 80 de la Loi pour protéger son certificat.

Arrêts mentionnés: *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission and Another*, [1969] 2 W.L.R. 163; *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) v. Globe Printing Co.*, [1952] O.R. 345, confirmé par [1953] 2 R.C.S. 18.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario<sup>1</sup>, rejetant un appel d'une ordonnance du Juge Fraser. Appel accueilli.

*W. B. Williston, c.r.*, et *B. H. Stewart*, pour l'appelante.

<sup>1</sup>[1969] 1 O.R. 412, 2 D.L.R. (3d) 652.

*S. L. Robins, Q.C., and R. Koskie, for the respondent.*

*C. L. Dubin, Q.C., for the Ontario Labour Relations Board.*

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This is an appeal by Metropolitan Life Insurance Company (hereinafter referred to as the Company) from an order of the Court of Appeal for Ontario<sup>1</sup> dated November 27, 1968, which dismissed an appeal by the company from an order of Fraser J. dated February 29, 1968, dismissing the company's motion for an order by way of *certiorari* removing into the Supreme Court and seeking to quash a certificate of the Ontario Labour Relations Board (hereinafter referred to as the Board), dated August 29, 1967, by which the Board certified International Union of Operating Engineers, Local 796 (hereinafter referred to as the Union) as the bargaining agent of all employees of the company in its building division at Ottawa, engaged in building maintenance and cleaning operations, save and except foremen, persons above the rank of foreman, office staff and persons regularly employed for not more than twenty-four hours per week.

The appeal is brought pursuant to leave granted by the Court of Appeal for Ontario on January 13, 1969.

On February 20, 1967, the union made application to the Board for certification as bargaining agent for certain employees of the company at its building division located in the City of Ottawa, alleging that there were thirty employees in the proposed bargaining unit and that twenty-one of these were members of the union.

The company opposed this application on the ground stated in a letter from its solicitors to the Board dated May 9, 1967, as follows:

It is the respondent's position that the Constitution of the Applicant, including Articles X and XIII can only be interpreted to exclude from membership in the Union those persons claimed by the Applicant in the instant Application, and therefore, for the Board to entertain such Application, would not only

*S. L. Robins, c.r., et R. Koskie, pour intimé.*

*C. L. Dubin, c.r., pour l'Ontario Labour Relations Board.*

Le jugement de la Cour a été rendu par :

LE JUGE EN CHEF—Le pourvoi de Metropolitan Life Insurance Company (ci-après appelée la Compagnie) est à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario<sup>1</sup>, rendu le 27 novembre 1968 et rejetant l'appel interjeté par la compagnie contre une ordonnance du Juge Fraser, datée du 29 février 1968 et rejetant la requête de la compagnie pour bref de *certiorari* en vue d'évoquer l'affaire à la Cour Suprême et de faire invalider un certificat décerné par l'Ontario Labour Relations Board (ci-après appelée la Commission), daté du 29 août 1967, et accordant l'International Union of Operating Engineers, Local 796 (ci-après appelé le Syndicat) comme agent négociateur de tous les salariés de la compagnie à sa division des immeubles à Ottawa préposés à l'entretien et au nettoyage des édifices. Sont exclus de ce groupe les contremaîtres, les titulaires de postes supérieurs à celui de contremaître, les employés de bureau et les personnes travaillant habituellement au plus vingt-quatre heures par semaine.

L'appel est interjeté conformément à la permission d'appeler accordée par la Cour d'appel de l'Ontario, le 13 janvier 1969.

Le 20 février 1967, le syndicat demandait à la Commission de l'accréditer comme agent négociateur de certains salariés de la division des immeubles de la compagnie, à Ottawa, alléguant que l'unité de négociation projetée comprenait trente salariés et que vingt et un d'entre eux étaient membres du syndicat.

La compagnie a fait opposition à cette demande en s'appuyant sur le motif que ses avocats invoquaient dans une lettre à la Commission, datée du 9 mai 1967, savoir:

[TRADUCTION] L'intimée soutient que la seule interprétation possible des statuts du requérant, notamment des articles X et XIII, défend d'admettre comme membres du Syndicat les personnes dont se réclame le requérant en l'instance; elle allègue donc que, pour la Commission, agréer une telle demande

<sup>1</sup> [1969] 1 O.R. 412, 2 D.L.R. (3d) 652.  
92633—7½

<sup>1</sup> [1969] 1 O.R. 412, 2 D.L.R. (3d) 652.

represent acceptance for membership of persons in excess of the specific provisions of the Applicant's Constitution, but indeed, would be in direct conflict therewith.

The attack on the Board's certificate is based on the manner in which this objection was dealt with.

The Board delivered lengthy and detailed reasons for rejecting the company's submission. It stated that the company's argument was based on the erroneous assumption that in determining membership in a trade union for the purposes of s. 7 of *The Labour Relations Act* (hereinafter referred to as the Act) the Board is bound by the provisions of the particular union's constitution. The reasons continue that the Board has enunciated a policy of dealing with the question as to whether an employee is a member of a union applying for certification as follows:

Upon an application for certification the Board will require the applicant to submit evidence that each employee said to be a member of the applicant has

(1) applied for membership in the applicant, and

(2) indicated his acceptance of membership and his assumption of the responsibilities of membership

(a) by paying to the applicant, on his own behalf, an amount of at least \$1.00 in respect of the prescribed initiation fee or monthly dues of the applicant,

or

(b) by presenting himself for initiation or by taking the members' obligation, or by doing some other act which, in the opinion of the Board, is consistent with membership in the applicant.

After stating that the Board has acted in accordance with this policy, the reasons continue:

An examination of Article X of the constitution of the applicant makes it quite clear that a person who signs an application for membership and pays a dollar does not thereby become a member of the union within the meaning of the constitution. There can be no question, having regard to the Board's extensive experience in these matters, that the same is true of most other union constitutions.

impliquerait non seulement l'admission d'adhérents autres que ceux que prévoient spécifiquement les statuts du requérant, mais encore aller carrément en conflit avec eux.

La contestation de l'accréditation accordée par la Commission se fonde sur la façon dont on a disposé de cette opposition.

La Commission a exposé longuement et de façon détaillée les motifs de son rejet de l'allégation de la compagnie. Elle a déclaré que cette dernière avait fondé son argumentation sur la fausse prémisse que les dispositions des statuts d'un syndicat ouvrier lient la Commission lorsque, en vertu de l'article 7 de la loi intitulée *Labour Relations Act* (ci-après appelée la Loi), elle doit décider qui est membre du syndicat. La Commission a continué l'exposé de ses motifs par l'énoncé de la ligne de conduite qu'elle a adoptée pour déterminer si un salarié est membre d'un syndicat qui demande l'accréditation:

[TRADUCTION] Sur réception d'une demande d'accréditation, la Commission demande au requérant de fournir la preuve que chaque salarié qu'on dit être membre du syndicat requérant

(1) a demandé son adhésion au requérant,

et

(2) a indiqué qu'il accepte de devenir membre et en assume les obligations

(a) en versant, de ses propres deniers, au requérant, un montant d'au moins \$1 à l'égard du droit d'entrée ou de la cotisation mensuelle que prescrit le requérant,

ou

(b) en allant en personne demander son admission formelle, ou en assumant les obligations de membre, ou en posant un autre acte que la Commission estime celui d'un membre du syndicat.

Après avoir déclaré que la Commission a agi en conformité de cette ligne de conduite, l'énoncé des motifs poursuit:

[TRADUCTION] A l'examen de l'article X des statuts du requérant, il est évident qu'une personne qui signe une demande d'adhésion et paie un dollar ne devient pas pour autant membre du syndicat, au sens où l'entendent les statuts. Vu la longue expérience de la Commission en ce domaine, nul ne peut mettre en doute que cela est également vrai des statuts de la plupart des autres syndicats.

The point of all this, of course, is that there is a long-standing policy of the Board under which, in deciding whether for purposes of section 7 of the Act a person is a member of an applicant trade union, the Board has set its own standard of membership and has not considered constitutions of applicant unions except in the circumstances set out below.

The "circumstances set out below" appear to be those in which the constitution contains "a clear-cut prohibition or express exclusion with respect to a certain class of persons".

Following the statement of reasons why the Board finds this practice desirable, the reasons continue:

It is for these reasons then, that, in ascertaining whether employees are "members" for the purposes of section 7 of the Act, the Board has felt it desirable to set a uniform standard rather than be bound by requirements in union constitutions for becoming a member of the union. It is argued, however, that the Board *must* look to the constitution of a union for the purpose of construing the same word, "members" *qua* the eligibility of an applicant to become a member in a trade union. This, in our view, would be entirely inconsistent with Board policy regarding requirements for membership and we are not prepared to depart from this latter policy. In other words, whether the word "members" in section 7 of the Act is viewed from the point of view of union constitution requirements for becoming a member or union constitution provisions respecting eligibility, the Board, consistent with its long-standing policy, does not regard itself as *bound* by such requirements or provisions when interpreting the word "members" in section 7 of the Act. Consequently, there is no need to deal with the argument of counsel for the respondent on this point because it is based on the premise that the Board is so bound.

After examining a number of decisions the Board continued as follows:

In sum, then, in determining whether an applicant trade union is capable of representing all the employees in an appropriate bargaining unit, what the Board is concerned with is whether the union accords all such employees full rights and privileges as members. If the evidence supports this conclusion, then the Board is prepared to find that such employees are eligible to become members (and, depending on the evidence, that they are members) for the purposes of section 7 of the Act and, further, that

Le point à retenir est donc que la Commission a depuis longtemps adopté une ligne de conduite selon laquelle, si elle doit, pour les fins de l'article 7 de la Loi, décider si une personne est membre d'un syndicat ouvrier qui demande l'accréditation, elle se laisse guider par ses propres normes et ne tient pas compte des statuts des syndicats requérants, sauf dans les circonstances exposées plus loin.

Les «circonstances exposées plus loin» semblent être celles où les statuts renferment «une interdiction nette ou une exclusion explicite à l'égard d'une certaine classe de personnes».

Après avoir expliqué pourquoi la Commission juge cette pratique souhaitable, les motifs reprennent:

[TRADUCTION] C'est pourquoi, lorsqu'elle doit déterminer si des salariés sont des «membres» aux termes de l'article 7 de la Loi, la Commission a jugé bon d'adopter une norme uniforme plutôt que de s'attacher aux exigences des statuts des syndicats. On a soutenu, cependant, que la Commission *doit* tenir compte des statuts d'un syndicat pour interpréter le mot «membres» et, par conséquent, décider de l'admissibilité de celui qui veut devenir membre d'un syndicat ouvrier. A notre avis, cela irait directement à l'encontre de la ligne de conduite adoptée par la Commission en matière de conditions d'adhésion, ligne de conduite dont nous ne sommes pas prêts à dévier. En d'autres mots, soit que, dans l'article 7 de la Loi on considère le mot «membres» en fonction des conditions d'adhésion à un syndicat ouvrier imposées par ses statuts ou en fonction de leurs dispositions relatives à l'admissibilité, la Commission ne s'estime pas *liée* par ces conditions ou dispositions, fidèle en cela à sa tradition établie. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner l'argumentation de l'avocat de l'intimée sur ce point puisqu'elle se fonde sur le postulat que la Commission est ainsi liée.

La Commission analyse ensuite un certain nombre de décisions, et elle poursuit:

[TRADUCTION] En bref, avant de décider si un syndicat ouvrier qui demande l'accréditation est en mesure de représenter tous les salariés compris dans une unité de négociation, la Commission recherche d'abord si le syndicat accorde à chacun d'eux les pleins droits et privilèges de membre. Si la preuve vient étayer cette conclusion, la Commission est disposée à déclarer ces salariés admissibles comme membres (et, si la preuve est suffisante, qu'ils le sont en fait) aux termes de l'article 7 de la Loi, et même

the trade union is capable of representing all the employees in the unit. We hasten to add, however, that if it should subsequently come to light that employees in the bargaining unit are not being accorded full status as members of the union, then, naturally, the Board would have to review its decision in the particular case and would be obliged to take this into account in subsequent cases. However, the possibility that this may occur in the future is no ground, in our view, for withholding bargaining rights in any particular case.

Proceeding on the basis outlined in the above excerpts from its reasons the Board found:

... that more than fifty-five per cent of the employees of the respondent in the bargaining unit, at the time the application was made, were members of the applicant on February 28, 1967, the terminal date fixed for this application and the date which the Board determines, under section 77(2)(j) of *The Labour Relations Act*, to be the time for the purpose of ascertaining membership under section 7(1) of the said Act.

and granted certification accordingly.

Fraser J. after stating the nature of the application made before him continued as follows:

A copy of the Constitution of the International Union of Operating Engineers, was filed as exhibit C to the affidavit of J. W. McKinnon. From an examination of that Constitution it is apparent that it does not provide for the admission to membership of persons other than operating engineers. I refer particularly to Article 10, section 1, Article 13, section 1, and Article 1, section 2. It is also clear that the employees in the proposed bargaining unit were not operating engineers. As these employees were not eligible for membership under the Union Constitution no officers of the Union had the power to make them members as between themselves and the Union. This was not in dispute and has been so held in *Martin v. Scottish Transport and General Workers Union*, [1952] 1 All E.R. 691, House of Lords, *Orchard et al v. Tunney*, [1957] S.C.R. 436, and *Faramus v. Film Artistes' Association*, [1964] 1 All E.R. 25, House of Lords.

The Board set out its reasons for its decision very fully and carefully. It is not suggested that the employees in the bargaining unit are members in the full legal sense of the word as between themselves and the Union. However, the Board has in practice certified Unions, such as the present respondent, to

à déclarer le syndicat habile à représenter tous les salariés qui composent l'unité. Nous nous empressons cependant d'ajouter que, naturellement, la Commission réviserait sa décision advenant qu'on établisse ultérieurement que des membres de l'unité de négociation ne sont pas traités comme des membres à part entière du syndicat. Elle devrait également en tenir compte dans ses décisions subséquentes. Quoi qu'il en soit, la possibilité qu'une situation du genre se produise un jour ne constitue pas, à notre avis, un motif suffisant pour refuser le droit à la négociation collective dans un cas précis.

En s'appuyant sur les principes énoncés dans les extraits précités des motifs de sa décision, la Commission a conclu:

[TRADUCTION] ... que plus de cinquante-cinq pour cent des salariés de l'intimée étaient membres de l'unité de négociation à la date de la demande d'accréditation et membres du syndicat requérant le 28 février 1967, date limite fixée pour la demande et date que la Commission, en vertu de l'article 77(2)(j) de *The Labour Relations Act*, a déterminée pour la vérification du nombre de membres, conformément à l'art. 7(1) de ladite Loi.

et elle a accordé l'accréditation en conséquence.

Après avoir précisé le genre de requête à lui soumise, le Juge Fraser a poursuivi:

[TRADUCTION] Un exemplaire des statuts de l'*International Union of Operating Engineers* a été déposé comme pièce «C» en annexe à la déclaration sous serment de M. J. W. McKinnon. Il ressort de l'étude de ces statuts qu'ils ne considèrent admissibles à titre de membres que les mécaniciens de machines fixes. Je me réfère en particulier aux articles 10(1), 13(1) et 1(2). Il est également clair que les salariés composant l'unité de négociation projetée n'étaient pas des mécaniciens de machines fixes. Les statuts du Syndicat niant à ces salariés l'admissibilité, aucun de ses dirigeants ne pouvait les agréer de façon à les lier avec le Syndicat. Personne n'a contesté ce principe que les tribunaux ont établi dans *Martin v. Scottish Transport and General Workers Union*, [1952] 1 All E.R. 691, Chambre des Lords, *Orchard et autres c. Tunney* [1957] R.C.S. 436, et *Faramus v. Film Artistes' Association* [1964] 1 All E.R. 25, Chambre des Lords.

La Commission a exposé les motifs de sa décision avec beaucoup de précision et de soin. Elle n'a pas laissé entendre que les salariés compris dans l'unité de négociation sont membres du Syndicat au sens juridique et absolu du terme, de façon à y être liés. Il lui est cependant arrivé d'accréditer des syndicats,

represent employees other than operating engineers. It has an established policy in such matters which is explained in its reasons. No purpose would be served to examine these reasons in detail, except to say that the Board has applied certain criteria which it regards as practically acceptable and where these have been satisfied has not considered itself bound by the Constitution of the Union. This application therefore raises directly the question whether an error in law, apparent on the face of the record, made by the Board in determining who are members of the applicant Union is reviewable on *certiorari*.

Before us, and in the Court of Appeal, counsel for the appellant stated that, in view of the terms of ss. 79 and 80 of the Act, he could not and did not rely on the submission that the Court has power to quash the certificate of the Board for error in law appearing on the face of the record.

Fraser J. after making a careful examination of numerous authorities stated the main ground of his decision as follows:

I now turn to the sections of the statute conferring jurisdiction. Section 7(1) *supra*, requires the Board to determine the number of employees who are members of the Union. Subsection (3) of that section requires the Board to certify the trade union if satisfied that more than 55% of the employees in the bargaining unit are members. Section 79 *supra*, gives the Board exclusive jurisdiction to exercise the powers conferred on it by the Act and to determine all questions of fact or law that arise in any matter before it and the action or decision of the Board thereon is final and conclusive for all purposes. There is nothing in the context to qualify the effect of those sections. By them the legislature has entrusted exclusive powers in the defined area to the Ontario Labour Relations Board. The question the Board had to determine in the instant case fell squarely within that area. There being a privative clause expressly taking away the right to *certiorari*, and no excess or denial of jurisdiction, *certiorari* will not lie on the ground of an error in law in a matter entrusted to the exclusive jurisdiction of the Board. To use what Judson J. in *Galloway Lumber Co. Ltd. v. The Labour Relations Board of British Columbia and International Woodworkers of America, Local No. 1-405*, [1965] S.C.R. 222, at page 224, referred to as the established vocabulary in this branch of the law, there is nothing "collateral, preliminary, or

comme l'intimé en cette affaire, pour représenter des salariés autres que des mécaniciens de machines fixes. Elle a établi, sur ce point, une ligne de conduite qu'elle a expliquée dans ses motifs. Il est inutile d'étudier ces motifs en détail, il suffit de dire que la Commission a appliqué certaines normes qu'elle juge acceptables en pratique, et qu'elle ne s'estime pas liée par les statuts du Syndicat si ces normes sont respectées. La présente requête pose donc nettement la question de savoir si l'erreur en droit, évidente à la lecture du dossier, que la Commission a commise en déterminant quels sont les membres du Syndicat requérant, est sujette à révision par voie de *certiorari*.

Devant nous comme en Cour d'appel, l'avocat de l'appelante a soutenu que, vu les termes des articles 79 et 80 de la Loi, il ne pouvait s'appuyer et il ne s'appuyait pas sur la prétention que la Cour a le droit d'invalider le certificat de la Commission à cause d'une erreur de droit évidente à la lecture du dossier.

Après une étude attentive de plusieurs précédents, le Juge Fraser a exposé le motif principal de sa décision dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Je traiterai maintenant des articles de la Loi qui confèrent compétence. L'article 7(1), précité, oblige la Commission à déterminer le nombre de salariés qui adhèrent au syndicat. Le paragraphe (3) du même article prescrit à la Commission d'accréditer le syndicat ouvrier, si elle est convaincue que plus de 55 p. 100 des salariés qui composent l'unité de négociation sont membres du syndicat. Quant à l'article 79, précité, il donne à la Commission compétence exclusive d'exercer les pouvoirs que lui confère la Loi et de se prononcer sur toute question de fait ou de droit relative à toute affaire dont elle est saisie, et toute action ou décision qui en découle est définitive et péremptoire à toutes fins. Rien dans le contexte ne restreint le sens de ces articles. Par eux, le législateur a confié des pouvoirs exclusifs à l'*Ontario Labour Relations Board*, dans ce domaine précis. La question que la Commission avait à trancher s'insérait indéniablement dans ce cadre. Face à une clause privative qui supprime formellement le recours au *certiorari* et en l'absence d'abus ou de refus d'exercice de compétence, il n'y a pas lieu à *certiorari* en invoquant comme motif une erreur de droit sur une question ressortissant à la compétence exclusive de la Commission. Pour reprendre les termes que, dans *Galloway Lumber Co. Ltd. c. The Labour Relations Board of British Columbia and International Woodworkers*

jurisdictional" and the question is of the "very essence" of the matter into which the Board had to inquire.

After considering and distinguishing a number of other cases which had been cited to him the learned judge concluded:

In the instant case the Board erred in law. For the reasons stated I am of opinion that the error was in a matter within its exclusive jurisdiction and the privative provisions of section 80 prevent any review of that error on *certiorari*. The application must therefore be dismissed.

The reasons for the unanimous judgment of the Court of Appeal were delivered by Laskin J. A. While those reasons must of course be read in their entirety, it appears to me that the ground of decision is sufficiently indicated in the following passages:

. . . The Board was charged with a fatal jurisdictional error in making its determination of the union's membership strength among the employees without accepting as binding upon it the eligibility provisions of the union's written constitution.

It is disputable that the employees in question could not qualify for membership under the eligibility terms of that constitution. Nonetheless, the union invited them to become members; and a sufficient number did so, in conformity with the Board's requirements as to proof of membership, to warrant certification without a vote. A senior union officer testified that these employees had full membership, with all the rights and privileges attendant thereon, and that employees elsewhere had been similarly accepted into membership although not having the "engineering" or related qualifications specified in the constitution.

\* \* \*

In my opinion, there was no reviewable error of law committed by the Board; it made all the necessary determinations confided to its judgment under its governing statute in the discharge of the functions with which it was invested; and however incorrect they may appear to a supervising Court, they are

of America, Local No. 1-405, [1965] R.C.S. 222, à la p. 224, le Juge Judson citait comme relevant du vocabulaire consacré de cette branche du droit, il n'y a là rien qui soit «auxiliaire, préalable ou juridictionnel» et la question est de «l'essence même» du problème que la Commission avait à résoudre.

Après avoir examiné un certain nombre d'affaires qu'on lui avait citées et relevé les distinctions à faire, le savant Juge a conclu:

[TRADUCTION] Dans la présente affaire, la Commission a commis une erreur de droit. Pour les motifs énoncés, je suis d'avis que l'erreur a trait à une question relevant de la compétence exclusive de la Commission et que les dispositions privatives de l'article 80 interdisent le recours au *certiorari* pour la faire corriger. En conséquence, la requête doit être rejetée.

C'est le Juge Laskin qui a rédigé les motifs de la décision unanime de la Cour d'appel. La lecture complète de ces motifs s'impose évidemment, mais il me semble que l'essentiel est suffisamment indiqué dans les passages suivants:

[TRADUCTION] . . . On a prétendu que la Commission avait gravement outrepassé sa compétence en déterminant le nombre de salariés adhérant au syndicat, sans accepter d'être liée par les conditions d'admissibilité prescrites dans la constitution écrite du syndicat.

Il est discutable que les conditions d'admissibilité insérées dans cette constitution fassent obstacle à l'adhésion des salariés en cause. Quoi qu'il en soit, le syndicat les a invités à devenir membres, et un nombre suffisant d'entre eux y ont consenti pour satisfaire aux exigences de la Commission en matière de preuve d'adhésion et justifier l'accréditation sans la tenue d'un scrutin. L'un des principaux dirigeants du syndicat a déclaré dans son témoignage que ces salariés étaient membres à part entière, jouissant de tous les droits et privilèges afférents à ce titre, et qu'on avait, ailleurs, de la même manière, accepté comme membres des salariés qui n'avaient pas compétence de «mécanicien» ou de travailleur d'une occupation connexe stipulée dans les statuts.

\* \* \*

A mon avis, la Commission n'a commis aucune erreur de droit sujette à révision. Dans l'exercice de ses fonctions, elle a rendu toutes les décisions voulues sur les questions qu'on lui a soumises en vertu de la loi qui la régit, et si fautives que ces décisions puissent paraître à une cour supérieure, elles sont



beyond question not only under section 80 but, entirely apart therefrom, under section 79 of the *Ontario Labour Relations Act*.

\* \* \*

My construction of the relevant legislative provisions leaves me in no doubt that the Board was invested with jurisdiction to decide conclusively, *inter alia*, the question of union membership, and to make a certification order in the light of that decision. The provisions in question do not predicate the Board's certification function on an ultimate Court determination of the meaning of union membership. Certainly, there may be difficulty in particular cases in determining, as a matter of statutory construction, whether certain questions that fall to be decided by a tribunal are preconditions of its decisional authority, and hence must be, in the view of a supervising Court, correctly decided. The line can be a fine one, as is evidenced from the candid judgment of Freedman J.A. in *Parkhill Bedding & Furniture Ltd. v. International Molders and Foundry Workers Union* (1961), 26 D.L.R. (2d) 589. In the present case, there is no doubt in my mind on which side of the line the matter in issue herein falls.

I find myself unable to agree with the conclusion arrived at by the Courts below and I will endeavour to state my reasons as briefly as possible.

I do not think that there is any serious dispute as to the principles which guide the Court in deciding whether it has the power and the duty to review the decision of an inferior tribunal when the statute creating that tribunal contains provisions similar to those set out in ss. 79 and 80 of the act. The difficulty which sometimes gives rise to a difference of judicial opinion is as to the application of those principles to a particular set of facts.

In the case at bar the source of the Board's jurisdiction to issue the impugned certificate and the nature of the task imposed upon it are to be found in subss. (1), (2) and (3) of s. 7 of the Act, which read as follows:

7. (1) Upon an application for certification, the Board shall ascertain the number of employees in the bargaining unit at the time the application was made and the number of employees in the union who

indiscutables en vertu non seulement de l'article 80 mais aussi, indépendamment de cette disposition, en vertu de l'article 79 de l'*Ontario Labour Relations Act*.

\* \* \*

Mon interprétation des dispositions législatives pertinentes ne laisse subsister en moi aucun doute sur la compétence de la Commission pour décider de façon définitive en matière d'adhésion syndicale, notamment, et pour rendre une ordonnance d'accréditation fondée en conséquence. Les dispositions en question ne font pas dépendre son pouvoir d'accréditation de la définition en dernier ressort par les tribunaux de l'adhésion syndicale. Certes il peut être difficile en certains cas de déterminer par l'interprétation de la loi, si certaines questions sur lesquelles un tribunal doit se prononcer doivent faire l'objet d'une décision comme condition préalable de sa compétence, et si par conséquent, cette décision doit être justifiée aux yeux d'une cour supérieure. La ligne de démarcation est parfois bien mince, comme le Juge d'appel Freedman en a franchement convenu dans *Parkhill Bedding & Furniture Ltd. v. International Molders and Foundry Workers Union* (1961), 26 D.L.R. (2d) 589. Dans la présente instance, je ne doute aucunement de quel côté de cette ligne tombe le présent litige.

Il m'est impossible de souscrire aux conclusions des cours de l'Ontario et je m'efforcerai d'exposer mes motifs le plus brièvement possible.

Je crois que personne ne conteste sérieusement les principes dont la Cour doit s'inspirer pour décider si elle peut et doit réviser l'arrêt d'un tribunal inférieur, lorsque la loi qui a institué ce tribunal renferme des dispositions semblables à celles des art. 79 et 80 de la *Loi*. La difficulté qui fait naître parfois des divergences judiciaires d'opinion réside dans l'application de ces principes aux faits particuliers de chaque affaire.

Dans celle qui nous occupe, la compétence de la Commission pour la délivrance du certificat contesté a sa source dans les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 7 de la *Loi*, qui précisent également la tâche qui lui est assignée. En voici le texte:

[TRADUCTION] 7. (1) Sur réception d'une demande d'accréditation, la Commission doit vérifier le nombre de salariés qui composent l'unité de négociation à la date de la demande d'accréditation et le nombre

were members of the trade union at such time as is determined under clause *j* of subsection 2 of section 77.

(2) If the Board is satisfied that not less than 45 per cent and not more than 55 per cent of the employees in the bargaining unit are members of the trade union, the Board shall, and if the Board is satisfied that more than 55 per cent of such employees are members of the trade union, the Board may direct that a representation vote be taken.

(3) If on the taking of a representation vote more than 50 per cent of the ballots of all those eligible to vote are cast in favour of the trade union, and in other cases, if the Board is satisfied that more than 55 per cent of the employees in the bargaining unit are members of the trade union, the Board shall certify the trade union as the bargaining agent of the employees in the bargaining unit.

No vote was taken and it was therefore a condition precedent to the Board having power to grant the union's application for certification that it be satisfied that more than fifty-five per cent of the employees in the bargaining unit were members of the union on February 28, 1967.

It is clear that the Board had jurisdiction to enter on the inquiry and that the certificate which it granted was, on its face, one which the Board had jurisdiction to issue.

If the Board had addressed itself to the question whether fifty-five per cent of the employees were members of the union within the meaning of s. 7(3) of the Act its decision could not have been interfered with by the Court although it appeared that the Board in reaching it had erred in fact or in law or in both.

But it is clear from the reasons of the Board read as a whole and particularly from the excerpts therefrom which I have quoted above that the Board did not perform the task imposed upon it by s. 7. Instead of asking itself the question set out in the preceding paragraph the Board embarked on an inquiry as to whether in regard to the requisite number of employees the following conditions had been fulfilled, (i) that the employee had applied for membership in the applicant, (ii) that the employee had indicated his acceptance of membership and his assumption

de salariés membres de l'unité qui adhéraient au syndicat ouvrier à la date établie conformément à l'article 77(2)(j).

(2) Si la Commission est convaincue qu'au moins 45 p. 100 et au plus 55 p. 100 des salariés qui composent l'unité de négociation sont membres du syndicat ouvrier, la Commission doit ordonner la tenue d'un scrutin de représentation et elle peut l'ordonner sans y être tenue si elle est convaincue que plus de 55 p. 100 des salariés sont membres du syndicat ouvrier.

(3) Si au cours d'un scrutin de représentation plus de 50 p. 100 des personnes admissibles au scrutin ont déposé leur bulletin en faveur du syndicat ouvrier, et dans d'autres cas, si la Commission est convaincue que plus de 55 p. 100 des salariés qui composent l'unité de négociation sont membres du syndicat ouvrier, la Commission doit accréditer le syndicat ouvrier comme agent négociateur des salariés compris dans l'unité de négociation.

Il n'y eut pas de scrutin. Comme condition préalable du pouvoir d'accorder au syndicat l'accréditation demandée la Commission devrait donc avoir la conviction que plus de cinquante-cinq pour cent des salariés compris dans l'unité de négociation étaient membres du syndicat le 28 février 1967.

Il est clair que la Commission était compétente pour examiner la preuve et que le certificat qu'elle a délivré en était un dont la délivrance, à prime abord, relevait de sa compétence.

Si la Commission s'était attaquée à la question de savoir si cinquante-cinq pour cent des salariés étaient membres du syndicat au sens de l'art. 7(3) de la *Loi*, la Cour ne pourrait intervenir dans sa décision même s'il lui paraissait qu'en la rendant, la Commission avait fait une erreur de fait ou de droit, ou l'un et l'autre.

Mais, à la lecture de l'ensemble des motifs de la Commission, et des extraits que j'ai cités plus haut en particulier, il est clair qu'elle n'a pas accompli la tâche que lui imposait l'art. 7. Plutôt que de se poser la question formulée au paragraphe précédent, elle a entrepris de rechercher si, en ce qui a trait au nombre de salariés requis, on avait rempli les conditions suivantes: (i) le salarié a demandé son adhésion au syndicat requérant, (ii) le salarié a indiqué qu'il accepte de devenir membre et qu'il en assume les obligations, en versant au requérant,

of the responsibilities of membership by paying to the applicant, on his own behalf, at least one dollar in respect of the prescribed fees or dues, (iii) that the constitution of the applicant did not contain an express prohibition of the employee being admitted to membership and (iv) that the union accorded to the employee full rights and privileges as a member. The reasons of the Board make it plain that on being satisfied that these four conditions had been fulfilled in regard to any employee it would treat that employee as a member of the union for purposes of certification even if it were plain from the terms of the union's constitution and from the nature of the qualifications of, and the duties performed by, such employee that he was not, and indeed could not be, a member of the union.

In proceeding in this manner the Board has failed to deal with the question remitted to it (*i.e.* whether the employees in question were members of the union at the relevant date) and instead has decided a question which was not remitted to it (*i.e.* whether in regard to those employees there has been fulfilment of the conditions stated above).

I regard the law as well settled that in so proceeding the Board, by asking itself the wrong question, has stepped outside its jurisdiction and that ss. 79 and 80 of the Act cannot avail to protect its certificate. I do not find it necessary to discuss the numerous decisions dealt with by counsel in the full and helpful arguments addressed to us dealing with the extent of the jurisdiction of the Court and the rules by which it is guided when called upon to decide whether a tribunal exercising powers conferred on it by statute has exceeded those powers or has otherwise acted without jurisdiction. I think it sufficient to refer to the recent judgment of the House of Lords in *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission and Another*<sup>2</sup>, and particularly to the speech of Lord Reid at pp. 169, 170, 172 and 173, that of Lord Pearce at pp. 191 and 192 and that of Lord Wilberforce at pp. 203, 204 and 205; and to the judgment of this Court affirming the judgment of the Court of Appeal for Ontario which in turn had affirmed that of Gale J., as

de ses propres deniers, au moins un dollar à l'égard des droits ou cotisations requis, (iii) les statuts du requérant ne renferment pas une interdiction explicite d'admettre le salarié comme membre, et (iv) le syndicat accorde au salarié les pleins droits et privilèges de membre. L'exposé des motifs de la Commission indique clairement que, dès qu'elle est convaincue que ces quatre conditions ont été remplies relativement à un salarié, elle le considère comme membre du syndicat pour les fins de l'accréditation, même si les statuts du syndicat et le métier du salarié et ses fonctions démontrent clairement qu'il n'est pas membre du syndicat et ne peut pas l'être.

En agissant ainsi, la Commission a manqué de s'attaquer à la question qu'elle avait à trancher, savoir si les salariés en cause adhéraient au syndicat à la date prescrite; elle a plutôt tranché une question qu'elle n'avait pas à trancher (savoir si, dans le cas de ces salariés, les conditions énumérées plus haut avaient été remplies).

J'estime que, selon le droit bien établi, la Commission a outrepassé sa juridiction en agissant comme elle l'a fait, soit en se posant la mauvaise question, et qu'elle ne peut invoquer les art. 79 et 80 de la *Loi* pour protéger son certificat. Il est inutile, je pense, d'analyser les nombreuses décisions sur lesquelles les avocats ont appuyé leur exhaustive et utile plaidoirie au sujet de la compétence de la Cour et des règles qui la guident lorsqu'elle doit juger si un tribunal exerçant les pouvoirs que lui confère une loi les a outrepassés ou a autrement agi sans compétence. Je me contenterai de mentionner le récent arrêt de la Chambre des Lords dans *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission and Another*<sup>2</sup>, et en particulier l'allocation de Lord Reid aux pages 169, 170, 172 et 173, celle de Lord Pearce aux pages 191 et 192, et celle de Lord Wilberforce aux pages 203, 204 et 205; je rappellerai aussi l'arrêt de cette Cour confirmant la décision de la Cour d'appel de l'Ontario, laquelle avait confirmé le

<sup>2</sup> [1969] 2 W.L.R. 163.

<sup>2</sup> [1969] 2 W.L.R. 163.

he then was, in *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) v. Globe Printing Company*<sup>3</sup>.

The concluding words of Robertson C.J.O., giving the unanimous judgment of the Court of Appeal in that case<sup>4</sup>, appear to me to be apt to describe the actions of the Board in the case at bar:

To put the matter in another way, the Board has assumed jurisdiction to grant certification to the applicant without first ascertaining that the applicant has the qualifications that permit its certification, and has thereby disregarded an important limitation on the Board's jurisdiction.

While differently worded, the privative clauses considered in the two last-mentioned cases were no less sweeping in effect than those with which we are concerned in the case at bar.

If the view expressed by Fraser J. in the paragraph from his reasons firstly quoted above is correct (which I see no reason to doubt although it is unnecessary to express a final opinion) it would appear that the Board has granted certification although not a single employee in the bargaining unit was a member of the applicant. This is a surprising result, but the reason that the certification cannot stand is not that the Board has erred in fact or in law in determining what employees were members of the union within the meaning of s. 7 of the act, but rather that it has refused to put that question to itself, has instead put another question which was not remitted to it and has thereby stepped outside its jurisdiction in the manner indicated above.

I would allow the appeal with costs throughout payable by the union to the appellant, set aside the orders of the Court of Appeal and of Fraser J. and direct that an order be issued quashing the certificate of the Board dated August 29, 1967. I would make no order as to costs in favour of or against the Board.

jugement du Juge Gale (alors juge puîné) dans *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) c. Globe Printing Company*<sup>3</sup>.

Les derniers mots du Juge en chef Robertson, qui a rendu le jugement au nom de la majorité de la Cour d'appel de l'Ontario<sup>4</sup>, résumement bien, à mon sens, les actes posés par la Commission dans l'affaire qui nous occupe:

[TRADUCTION] En d'autres mots, la Commission s'est arrogé la compétence d'accorder l'accréditation sans s'assurer d'abord que le requérant répondait aux exigences préalables à l'accréditation; elle a ainsi méconnu une importante limitation de sa compétence.

Bien qu'exprimées différemment, les clauses privatives étudiées dans les deux dernières affaires citées avaient une portée tout aussi étendue que celles qui nous intéressent dans la présente cause.

Si l'opinion exprimée par le Juge Fraser dans le premier extrait de ses motifs que j'ai cité est juste (et je n'ai pas de raison d'en douter, bien qu'il ne soit pas nécessaire d'exprimer une opinion définitive), il se trouverait que la Commission aurait accordé l'accréditation alors qu'aucun des salariés compris dans l'unité de négociation n'était membre du syndicat requérant. C'est un singulier résultat, mais le motif de l'annulation de l'accréditation ne découle pas d'une erreur de fait ou de droit commise par la Commission en déterminant quels salariés étaient membres du syndicat au sens de l'art. 7 de la *Loi*, mais plutôt de son refus de se poser cette question et du fait qu'elle en a étudié une qui n'est pas celle qu'elle doit juger; en agissant ainsi, elle a outrepassé sa compétence de la façon que je viens d'indiquer.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les Cours contre le syndicat intimé, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de M. le juge Fraser, et d'ordonner la délivrance d'une ordonnance annulant le certificat de la Commission daté du 29 août 1967. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens ni contre la Commission, ni en sa faveur.

<sup>3</sup> [1953] 2 S.C.R. 18.

<sup>4</sup> [1952] O.R. 345 at 365.

<sup>3</sup> [1953] 2 R.C.S. 18.

<sup>4</sup> [1952] O.R. 345 à la p. 365.