

**Service Employees' International Union,
Local No. 333** *Appellant*;

and

**Nipawin District Staff Nurses Association
(Applicant)** *Respondent*;

and

**Nipawin Union Hospital and the Labour
Relations Board of Saskatchewan**
Respondents.

1973: June 18; 1973: October 29.

Present: Abbott, Martland, Pigeon, Laskin and
Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
SASKATCHEWAN

Labour relations—Certification—Labour Relations Board concluding that applicant a “company dominated organization”—Finding that applicant dominated by Saskatchewan Registered Nurses Association—Failure to find S.R.N.A. an “employer” or “employer’s agent”—Whether Board acted without jurisdiction—The Trade Union Act, 1972 (Sask.), c. 137.

The respondent association applied to the Saskatchewan Labour Relations Board for certification in respect of a unit which included all registered nurses and head nurses employed by the respondent hospital except the director of nursing. The appellant union opposed the application on the ground that the association was not a “trade union” because it was a “company dominated organization”, organized, formed and influenced in its administration by the Saskatchewan Registered Nurses’ Association (“S.R.N.A.”).

The Board accepted the union’s contention and dismissed the association’s application. The association then applied to the Saskatchewan Court of Appeal for an order of *mandamus* directing the Board to exercise the jurisdiction conferred upon it under s. 5 of *The Trade Union Act, 1972 (Sask.), c. 137*, in respect of the application for certification and for *certiorari* to quash the dismissal order. The Court of Appeal quashed the Board’s order and directed that a peremptory writ of *mandamus* issue as applied for by the association. The union then appealed to this Court.

**Union internationale des employés des
services, local no. 333** *Appelante*;

et

**Nipawin District Staff Nurses Association
(Requérante)** *Intimée*;

et

**Nipawin Union Hospital et la Commission
des relations de travail de Saskatchewan**
Intimés.

1973: le 18 juin; 1973: le 29 octobre.

Présents: Les Juges Abbott, Martland, Pigeon, Laskin
et Dickson

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA
SASKATCHEWAN

Relations de travail—Accréditation—Commission des relations de travail décidant que la requérante est une «organisation dominée par l’employeur»—Conclusion que la requérante est dominée par la Saskatchewan Registered Nurses Association—Défaut de conclure que la S.R.N.A. est un «employeur» ou «représentant d’employeur»—La Commission a-t-elle agi dans les limites de sa compétence?—The Trade Union Act, 1972 (Sask.), c. 137.

L’association intimée a fait une demande d’accréditation auprès de la Commission des relations de travail de la Saskatchewan relativement à une unité qui comprenait toutes les infirmières inscrites et les infirmières chefs employées par l’hôpital intimé à l’exception de la directrice du nursing. L’Union appelante s’est opposée à la demande alléguant que l’association n’était pas un «syndicat» parce qu’elle était une «organisation dominée par l’employeur», mise sur pied, constituée et influencée sur le plan de son administration par la Saskatchewan Registered Nurses’ Association («S.R.N.A.»).

La Commission a accepté la prétention de l’Union et rejeté la demande de l’association. L’association a ensuite demandé à la Cour d’appel de la Saskatchewan une ordonnance de *mandamus* enjoignant la Commission d’exercer les pouvoirs que lui confère l’art. 5 du *Trade Union Act, 1972 (Sask.), c. 137*, relativement à la demande d’accréditation, ainsi qu’une ordonnance de *certiorari* cassant l’ordonnance de rejet. La Cour d’appel a cassé l’ordonnance de la Commission et a ordonné qu’un bref péremptoire de *mandamus* soit délivré comme l’avait demandé l’asso-

Held: The appeal should be allowed and the Board's dismissal of the association's application confirmed.

The Board dealt with the question remitted to it, viz., whether the association was a trade union, as defined. That question in turn required determination of the further question whether the association was a company dominated organization, as defined. The Board gave its answer to both of these questions. The contention that in doing so it failed to make a finding that S.R.N.A. was an employer or employer's agent or that the members of the council of S.R.N.A. were employers or employers' agents and the Board thereby acted without jurisdiction was not accepted. A tribunal was not required to make an explicit written finding on each constituent element, however subordinate, leading to its final conclusion. The Board made the specific finding that S.R.N.A. was not a "trade union" as defined by *The Trade Union Act*. The Court was prepared, on the record, to accept that the Board was aware of the statutory definition of "employer" and "employer's agent" found in the Act and that it neither overlooked nor wilfully disregarded such definitions in concluding that the association was a company dominated organization.

Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796, [1970] S.C.R. 425, distinguished.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Saskatchewan¹, quashing an order of the Labour Relations Board and directing that a peremptory writ of *mandamus* issue as applied for by the respondent association. Appeal allowed.

G. J. D. Taylor, Q.C., for the appellant.

J. E. Gebhard, for the Labour Relations Board of Saskatchewan.

D. K. MacPherson, Q.C., for the Nipawin District Staff Nurses Association.

¹ [1973] 4 W.W.R. 616, 36 D.L.R. (3d) 440.

ciation. L'Union a ensuite interjeté appel à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli et le rejet par la Commission de la demande de l'association confirmé.

La Commission a traité de la question dont elle était saisie, à savoir si l'association était un syndicat, au sens de la définition. Cette question à son tour exigeait que l'on statue sur une autre question, celle de savoir si l'association était une organisation dominée par l'employeur, au sens de la définition. La Commission a répondu à ces deux questions. La prétention selon laquelle, en ce faisant, elle n'a pas conclu que la S.R.N.A. était un employeur ou le représentant d'un employeur ou que les membres du Conseil de la S.R.N.A. étaient des employeurs ou des représentants d'employeurs, et selon laquelle la Commission aurait donc agi sans compétence, n'est pas acceptée. Un organisme n'est pas tenu de conclure explicitement par écrit sur chaque élément constitutif, si subordonné soit-il, qui mène à sa décision finale. La Commission a conclu spécifiquement que la S.R.N.A. n'était pas un «syndicat» selon la définition du *Trade Union Act*. La Cour est disposée, d'après le dossier, à reconnaître que la Commission était au courant de la définition légale des termes «employeur» et «représentant d'employeur» figurant dans le *Trade Union Act*, et que celle-ci n'a pas fait abstraction de ces définitions et n'a pas non plus volontairement omis d'en tenir compte lorsqu'elle a conclu que l'association était une organisation dominée par l'employeur.

Distinction faite avec l'arrêt: *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425.

APPEL à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan¹, infirmant une ordonnance de la Commission des relations de travail et ordonnant qu'un bref péremptoire de *mandamus* soit délivré comme l'avait demandé l'association intimée. Appel accueilli.

G. J. D. Taylor, c.r., pour l'appelante.

J. E. Gebhard, pour la Commission des relations de travail de la Saskatchewan.

D. K. MacPherson, c.r., pour la Nipawin District Staff Nurses Association.

¹ [1973] 4 W.W.R. 616, 36 D.L.R. (3d) 440.

The judgment of the Court was delivered by

DICKSON J.—On September 14, 1972, respondent Nipawin District Staff Nurses Association (the "Association") applied to the Labour Relations Board of the Province of Saskatchewan (the "Board") for certification in respect of a unit which included all registered nurses and head nurses employed by the Nipawin Union Hospital except the director of nursing. The appellant, Service Employees' International Union, Local 333 (the "Union") opposed the application and filed a reply in which it was alleged that the Association was not a "trade union" because it was a "company dominated organization", organized, formed and influenced in its administration by the Saskatchewan Registered Nurses' Association ("S.R.N.A."). S.R.N.A. is a statutory body under the *The Registered Nurses' Act*, R.S.S. 1965, c. 315, being, as the name implies, an association of those nurses who become registered as members of the Association and thereafter are entitled to be known as registered nurses. The affairs of S.R.N.A. are under the management of a council composed of seven members elected annually. S.R.N.A. has over 6,000 members of whom approximately 4,500 are employed in hospitals or nursing homes in Saskatchewan.

The Association's application was heard by the Board and dismissed. The Association then applied to the Saskatchewan Court of Appeal for an order of *mandamus* directing the Board to exercise the jurisdiction conferred upon it under s. 5, cls. (a), (b) and (c) of *The Trade Union Act*, 1972 (Sask.), c. 137, in respect of the application for certification and for *certiorari* to quash the dismissal order. The Court of Appeal quashed the Board's order and directed that a peremptory writ of *mandamus* issue as applied for by the Association. The appellant Union has now appealed to this Court.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE DICKSON—Le 14 septembre 1972, l'intimée Nipawin District Staff Nurses Association (l'«Association»), syndicat d'infirmières attitrées, a fait une demande d'accréditation auprès de la Commission des Relations de travail de la province de Saskatchewan (la «Commission») relativement à une unité qui comprenait toutes les infirmières inscrites et les infirmières chefs employées par le Nipawin Union Hospital à l'exception de la directrice du nursing. L'appelante, l'Union internationale des employés des services (Service Employees' International Union), Local 333, (l'«Union»), s'est opposée à la demande et a présenté une réponse dans laquelle elle allègue que l'Association n'est pas un «syndicat» parce qu'il s'agit d'une «organisation dominée par l'employeur», mise sur pied, constituée et influencée sur le plan de son administration par la Saskatchewan Registered Nurses' Association («S.R.N.A.»), association des infirmières inscrites de la Saskatchewan. La S.R.N.A. est un organisme créé par la loi en vertu du *Registered Nurses' Act*, R.S.S. 1965, c. 315, et est, comme son nom l'indique, une association groupant les infirmières qui sont inscrites comme membres de cette association et qui ont ensuite le droit d'être appelées infirmières inscrites. Les activités de la S.R.N.A. sont régies par un conseil composé de sept membres élus annuellement. La S.R.N.A. groupe environ 6,000 membres dont environ 4,500 sont employés dans les hôpitaux ou les maisons de santé en Saskatchewan.

La demande de l'Association a été entendue par la Commission, qui l'a rejetée. L'Association a ensuite demandé à la Cour d'appel de la Saskatchewan une ordonnance de *mandamus* enjoignant la Commission d'exercer les pouvoirs que lui confèrent les clauses a), b) et c) de l'art. 5 du *Trade Union Act*, 1972 (Sask.), c. 137, relativement à la demande d'accréditation, ainsi qu'une ordonnance de *certiorari* cassant l'ordonnance de rejet. La Cour d'appel a cassé l'ordonnance de la Commission et a ordonné qu'un bref péremptoire de *mandamus* soit délivré comme l'avait demandé l'Association.

Section 5(a), (b) and (c), so far as applicable, provides as follows:

5. The board may make orders:

(a) determining whether the appropriate unit of employees for the purpose of bargaining collectively shall be an employer unit, craft unit, plant unit, or a subdivision thereof or some other unit . . .

(b) determining what trade union, if any, represents a majority of employees in an appropriate unit of employees;

(c) requiring an employer or a trade union representing the majority of employees in an appropriate unit to bargain collectively;

The following sections of *The Trade Union Act* are also relevant:

2. (l) "trade union" means a labour organization that is not a company dominated organization.

(e) "company dominated organization" means a labour organization, the formation or administration of which an employer or employer's agent has dominated or interfered with or to which an employer or employer's agent has contributed financial or other support, except as permitted by this Act;

(g) "employer" means:

(i) an employer who employs three or more employees;

(ii) an employer who employs less than three employees if at least one of the employees is a member of a trade union that includes among its membership employees of more than one employer;

(iii) in respect of any employees of a contractor who supplies the services of the employees for or on behalf of a principal pursuant to the terms of any contract entered into by the contractor or principal, the contractor or principal as the board may in its discretion determine for the purposes of this Act;

L'Union appelante interjette maintenant un appel à cette Cour.

Les clauses a), b) et c) de l'art. 5, dans la mesure où ils sont applicables, prévoient ce qui suit:

[TRADUCTION] 5. La Commission peut rendre des ordonnances:

a) déterminant si l'unité appropriée d'employés aux fins de négocier collectivement doit être une unité d'employeur, une unité professionnelle, une unité d'établissement, ou une subdivision de ces dernières ou quelque autre unité . . .

b) déterminant quel syndicat, s'il en est, représente la majorité des employés dans une unité d'employés appropriée;

c) enjoignant un employeur ou un syndicat représentant la majorité des employés dans une unité appropriée de négocier collectivement;

Les articles suivants du *Trade Union Act* sont aussi pertinents:

[TRADUCTION] 2. (l) «syndicat» signifie une organisation de travail qui n'est pas une organisation dominée par l'employeur.

e) l'expression «organisation dominée par l'employeur» signifie une organisation de travail dont la formation ou l'administration a été dominée par un employeur ou un représentant de l'employeur ou a subi l'ingérence de ces derniers ou à laquelle un employeur ou un représentant de l'employeur a contribué financièrement ou autrement, sauf comme le permet la présente loi;

g) «employeur» signifie:

i) un employeur qui emploie trois employés ou plus;

ii) un employeur qui emploie moins que trois employés si au moins un des employés est membre d'un syndicat qui comprend dans son effectif des employés de plus d'un employeur;

iii) en ce qui concerne les employés d'un entrepreneur qui fournit les services des employés pour et au nom d'un commettant en conformité d'un contrat passé par l'entrepreneur ou le commettant, l'entrepreneur ou le commettant selon que la Commission peut, à sa discrétion, décider aux fins de la présente loi;

and includes Her Majesty in the right of the Province of Saskatchewan;

(h) "employer's agent" means:

(i) a person or association acting on behalf of an employer.

(ii) any officer, official, foreman or other representative or employee of an employer acting in any way on behalf of an employer with respect to the hiring or discharging or any of the terms or conditions of employment of the employees of the employer;

5. The board may make orders:

(h) determining whether a labour organization is a company dominated organization;

21. There is no appeal from an order or decision of the board under this Act, the board may determine any question of fact necessary to its jurisdiction, and its proceedings, orders and decisions shall not be reviewable by any court of law or by any *certiorari*, *mandamus*, prohibition, injunction or other proceeding whatever.

In dismissing the Association's application, the Board found that the majority of the members of the council of S.R.N.A. over the years had been what the Board referred to as "management personnel" such as directors of nursing and superintendents of public health nursing employed by various hospitals, many of whom were persons whose primary responsibility in their employment was to exercise authority and perform functions of a managerial character and who regularly acted in a confidential capacity in respect of the industrial relations of their employers.

Evidence was placed before the Board that S.R.N.A. had devoted considerable energy, time and expense during the preceding several years promoting the organization of staff nursing associations throughout the Province of Saskatchewan. The Board accepted evidence placed before it that S.R.N.A. was attempting to dominate such associations with a view to ensuring that nurses would not become mem-

et comprend Sa Majesté du chef de la province de Saskatchewan;

h) l'expression «représentant de l'employeur» signifie:

i) une personne ou une association agissant au nom d'un employeur;

ii) tout cadre supérieur, responsable, contremaître ou autre représentant ou employé d'un employeur qui agit d'une manière quelconque au nom d'un employeur relativement à l'embauchage ou au licenciement ou à toute condition d'emploi des employés de l'employeur;

5. La Commission peut rendre des ordonnances:

h) déterminant si une organisation de travail est une organisation dominée par l'employeur;

21. Aucun appel ne peut être interjeté à l'encontre d'une ordonnance ou d'une décision de la Commission en vertu de la présente loi, la Commission peut décider toute question de fait nécessaire à sa juridiction, et ses actes, ordonnances et décisions ne seront pas révisables par une cour de justice ou par voie de *certiorari*, *mandamus*, prohibition, injonction ou toute autre procédure.

En rejetant la demande de l'Association, la Commission a conclu que la majorité des membres du conseil de la S.R.N.A. avaient été au cours des années ce que la Commission a appelé «des cadres de gestion», tels que les directrices du nursing et les surintendants des services infirmiers au public employés par divers hôpitaux, dont plusieurs avaient comme responsabilité première l'exercice de pouvoirs et l'exécution de fonctions propres à la gestion et accomplissaient régulièrement des actes à caractère confidentiel relativement aux relations industrielles de leurs employeurs.

On a produit devant la Commission des éléments de preuve selon lesquels la S.R.N.A. avait consacré beaucoup d'énergie, de temps et d'argent au cours des quelques années précédentes à promouvoir la mise sur pied d'associations d'infirmières attitrées partout dans la province de Saskatchewan. La Commission a retenu des témoignages selon lesquels la S.R.N.A. tentait de dominer ces associations

bers of "non-nurse unions". The organization meeting of the respondent Association was arranged by the employment relations officer of S.R.N.A. and held at the Nipawin Union Hospital. The employment relations officer had a draft agenda with him and a draft write-in constitution for the new organization; his expenses were paid by S.R.N.A. and the application for certification was filed with the Board under a covering letter from him. It was also conceded that counsel representing the Association at the hearing before the Board was engaged and paid by S.R.N.A. The substance of the Board's decision to dismiss the application is found in the following paragraph:

The Board concurs, on the evidence presented to it in this application, with the view expressed by Miss Sutherland in the indicated article and feels that an organization under the domination, or control, of the SRNA Council would, or could, in effect be control of the bargaining process by management or management personnel.

The "view expressed by Miss Sutherland" is that contained in the April 1971 issue of the News Bulletin published by S.R.N.A. in which Miss Ann Sutherland, then S.R.N.A. employment relations officer, stated:

The SRNA council is almost always made up of management nurses so that approval by the council would in effect be control of the bargaining process by management. However, a more formal relationship of the staff nurses' association within SRNA will need to be established.

The reasons for decision of the Board contain a quotation from Carrothers, *Collective Bargaining Law in Canada*, 1965, p. 207, reading: "statutory policy is clear that unions should be free of employer influence or domination" and conclude by holding that the applicant Association was a company dominated organization and accordingly not a trade union within the meaning of the Act.

dans le but de s'assurer que les infirmières ne deviendraient pas membres de «syndicats de non-infirmières». L'assemblée de fondation de l'Association intimée a été préparée par l'agent des relations de travail de la S.R.N.A. et elle a été tenue au Nipawin Union Hospital. L'agent des relations de travail avait apporté un projet d'ordre du jour ainsi qu'un projet sommaire de constitution pour la nouvelle organisation; ses dépenses ont été payées par la S.R.N.A. et la demande d'accréditation a été déposée auprès de la Commission avec une lettre d'accompagnement émanant de lui. Il a aussi été admis que les services de l'avocat représentant l'Association à l'audition tenue devant la Commission ont été retenus et payés par la S.R.N.A. L'essentiel de la décision de la Commission de rejeter la demande se trouve dans l'alinéa suivant:

[TRADUCTION] Sur la preuve qui a été faite relativement à cette demande, la Commission partage l'avis exprimé par Miss Sutherland dans l'article précité et pense qu'une organisation dominée ou contrôlée par le conseil de la S.R.N.A. équivaldrait ou pourrait équivaloir en fait à un contrôle du processus de négociation par la gestion ou le personnel de gestion.

«L'avis exprimé par M^{lle} Sutherland» est celui contenu dans le numéro d'avril 1971 du News Bulletin publié par la S.R.N.A. dans lequel M^{lle} Sutherland, alors agent des relations de travail de la S.R.N.A. a déclaré:

[TRADUCTION] Le conseil de la S.R.N.A. est presque toujours constitué d'infirmières cadres de sorte que l'approbation du conseil équivaldrait en fait à un contrôle du processus de négociation par la gestion. Cependant, il sera nécessaire de préciser plus fermement le statut de l'association d'infirmières attirées au sein de la S.R.N.A.

Les motifs de la décision de la Commission contiennent une citation tirée de Carrothers, *Collective Bargaining Law in Canada*, 1965, p. 207, et qui se lit comme suit: [TRADUCTION] «Les lignes de conduite découlant de la loi indiquent clairement que les syndicats devraient être libres de l'influence ou de la domination de l'employeur», et la Commission conclut ses motifs en statuant que l'Association requérante est une organisation dominée par l'employeur et

The judgment of the Court of Appeal for Saskatchewan delivered by Culliton C.J.S. acknowledges the right of the Board to determine whether the association was a "company dominated organization" and affirms that if, in the determination of that question, the Board acted within its jurisdiction the decision could not be reviewed in *certiorari* or *mandamus* proceedings even if wrong in fact or law: *Farrell et al. v. Workmen's Compensation Board*²; and *Noranda Mines Ltd. v. The Queen et al.*³ The Court of Appeal held that although the Board found that the Association was dominated by S.R.N.A. that finding would not render the Association a company dominated organization within s. 2(e) unless S.R.N.A. was either an employer or employer's agent. In the opinion of the Court the Board inquired into the personal and private employment of the individual members who constituted the council of S.R.N.A.; found that the members of the council from time to time were made up of persons who could not be classed as employees under *The Trade Union Act*; and, having reached that conclusion, the Board held that the applicant, being under the domination of an organization so constituted, would in effect be controlled by management and, therefore, a company dominated organization. The Court concluded that the inquiry made by the Board and the decision which it reached were not founded on the provisions of the legislation but upon the Board's view of what constituted a company dominated organization, and thus the Board acted in excess of its jurisdiction. With great respect, I do not agree. There can be no doubt that a statutory tribunal cannot, with impunity, ignore the requisites of its constituent statute and decide questions any way it sees fit. If it does so, it acts beyond the ambit of its powers, fails to discharge its public duty and departs from legally permissible conduct. Judicial intervention is then not only permissible but requisite in the

qu'elle n'est donc pas un syndicat au sens de la loi des syndicats ouvriers (*Trade Union Act*).

Le jugement de la Cour d'appel de la Saskatchewan prononcé par M. le Juge en chef Culliton reconnaît que la Commission a le droit de déterminer si l'Association était une «organisation dominée par l'employeur» et affirme que si, en décidant la question, la Commission a agi dans les limites de sa compétence, la décision ne peut être révisée par voie de *certiorari* ou de *mandamus* même si elle est erronée en fait ou en droit: *Farrell et al. v. Workmen's Compensation Board*²; et *Noranda Mines Ltd. c. The Queen et al.*³. La Cour d'appel a conclu que même si la Commission a décidé que l'Association était dominée par la S.R.N.A., cette décision ne fait pas de l'Association une organisation dominée par l'employeur au sens de l'art. 2, al. e) à moins que la S.R.N.A. soit un employeur ou le représentant d'un employeur. De l'avis de la Cour, la Commission a enquêté sur l'emploi personnel et individuel de chacun des membres qui formaient le Conseil de la S.R.N.A., conclu que le Conseil se composait de temps à autre de personnes ne pouvant être classées comme employés en vertu de la loi dite *Trade Union Act*, et, ayant tiré cette conclusion, décidé que la requérante, étant sous la domination d'une organisation ainsi constituée, serait effectivement sous le contrôle de la gestion et, par conséquent, serait une organisation dominée par l'employeur. La Cour a conclu que l'enquête faite par la Commission et la décision à laquelle elle est arrivée n'étaient pas fondées sur les dispositions législatives mais sur l'opinion qu'avait la Commission de ce qui constitue une organisation dominée par l'employeur, et que ce faisant la Commission a outrepassé ses pouvoirs. Bien respectueusement, je ne partage pas cet avis. Il ne peut y avoir de doute qu'un tribunal «statutaire» ne peut pas, impunément, faire abstraction des conditions requises par la loi qui l'a créé, et trancher les questions à sa guise. S'il le fait, il déborde le cadre de ses pouvoirs, manque de remplir son devoir envers

² [1962] S.C.R. 48.

³ [1969] S.C.R. 898.

² [1962] R.C.S. 48.

³ [1969] R.C.S. 898.

public interest. But if the Board acts in good faith and its decision can be rationally supported on a construction which the relevant legislation may reasonably be considered to bear, then the Court will not intervene.

A tribunal may, on the one hand, have jurisdiction in the narrow sense of authority to enter upon an inquiry but, in the course of that inquiry, do something which takes the exercise of its powers outside the protection of the privative or preclusive clause. Examples of this type of error would include acting in bad faith, basing the decision on extraneous matters, failing to take relevant factors into account, breaching the provisions of natural justice or misinterpreting provisions of the Act so as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it. If, on the other hand, a proper question is submitted to the tribunal, that is to say, one within its jurisdiction, and if it answers that question without any errors of the nature of those to which I have alluded, then it is entitled to answer the question rightly or wrongly and that decision will not be subject to review by the Courts: *Anisminic, Ltd. v. Foreign Compensation Commission et al.*⁴; *Noranda Mines Ltd. v. The Queen et al.*, *supra*; *Farrell et al. v. Workmen's Compensation Board*, *supra*; *R. v. Quebec Labour Relations Board, Ex p. Komo Construction Inc.*⁵

Reference must be made to *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*⁶. In that case the Union sought certification as bargaining agent of all employees at Metropolitan Life Insurance

le public et s'écarte d'une façon d'agir légalement permise. Une intervention judiciaire est alors non seulement admissible, mais l'intérêt public l'exige. Mais si la Commission agit de bonne foi et si sa décision peut rationnellement s'appuyer sur une interprétation qu'on peut raisonnablement considérer comme étayée par la législation pertinente, alors la Cour n'interviendra pas.

Un tribunal peut, d'une part, avoir compétence dans le sens strict du pouvoir de procéder à une enquête mais, au cours de cette enquête, faire quelque chose qui retire l'exercice de ce pouvoir de la sauvegarde de la clause privative ou limitative de recours. Des exemples de ce genre d'erreur seraient le fait d'agir de mauvaise foi, de fonder la décision sur des données étrangères à la question, d'omettre de tenir compte de facteurs pertinents, d'enfreindre les règles de la justice naturelle ou d'interpréter erronément les dispositions du texte législatif de façon à entreprendre une enquête ou répondre à une question dont il n'est pas saisi. Si, d'autre part, une question appropriée est soumise à ce tribunal, c'est-à-dire, une question relevant de sa compétence, et s'il répond à cette question sans faire d'erreurs de la nature de celles dont j'ai parlé, il peut alors répondre à la question correctement ou incorrectement et sa décision ne sera pas sujette à révision par les cours: *Anisminic, Ltd. v. Foreign Compensation Commission et al.*⁴; *Noranda Mines Ltd. c. The Queen et al.*, précité; *Farrell et al. c. Workmen's Compensation Board*, précité; *R. c. La Commission des relations de travail du Québec, Ex p. Komo Construction Inc.*⁵.

Il faut se reporter à l'affaire *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*⁶. Dans cette affaire-là, le syndicat a cherché à obtenir l'accréditation comme agent négociateur de tous les

⁴ [1969] 1 All E.R. 208.

⁵ (1967), 1 D.L.R. (3d) 125.

⁶ [1970] S.C.R. 425.

⁴ [1969] 1 All E.R. 208.

⁵ (1967), 1 D.L.R. (3d) 125.

⁶ [1970] R.C.S. 425.

Company in its building division at Ottawa, with certain exceptions. The company opposed the application on the ground that the constitution of the Union could only be interpreted as excluding from membership in the Union those persons claimed by the Union for certification. The Board rejected the company's submission and applied a policy of its own making in dealing with the question whether an employee was a member of a Union. That policy permitted a person to be so regarded upon mere application for membership and payment of at least \$1 initiation fee or monthly dues. This Court held that it was a condition precedent to the Board having power to grant the Union's application for certification, that it be satisfied that more than 55 per cent of the employees in the bargaining unit were members of the Union; if the Board had addressed itself to that question 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: instead of asking itself that question the Board embarked on an inquiry as to whether, in regard to the requisite number of employees, the conditions which the Board *ex proprio motu* applied, had been fulfilled; in proceeding in this manner the Board failed to deal with the question remitted to it and instead decided a question not remitted to it. The recent judgment of the House of Lords in the *Anisminic* case, *supra*, as well as the judgment of this Court in *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) v. Globe Printing Co.*⁷, were relied upon. It would seem to me that in the case at bar the circumstances are very different. In the instant case, the Board dealt with the question remitted to it, *viz.*, whether the Association was a trade union, as defined. That question in turn required determination of the further question whether the Association was a company dominated organization, as defined. The Board gave its answer to both of these questions. It is contended, however, that in doing so it failed to make a finding that

salariés de Metropolitan Life Insurance Company dans sa division des immeubles à Ottawa, avec certaines exceptions. La compagnie a fait opposition à cette demande en invoquant que la seule interprétation possible des statuts du syndicat requérant défendait d'admettre comme membres du syndicat les personnes dont se réclamait le syndicat en vue de l'accréditation. La Commission a rejeté la prétention de la compagnie et a appliqué une ligne de conduite tracée par elle-même en traitant de la question de savoir si un employé était membre d'un syndicat. Cette ligne de conduite permettait de considérer une personne comme membre sur la base d'une simple demande d'adhésion et du versement d'au moins \$1 de droit d'entrée ou de cotisations mensuelles. Cette Cour a conclu qu'une condition préalable du pouvoir de la Commission de faire droit à la demande d'accréditation du syndicat était qu'elle soit convaincue que plus de 55 pour cent des employés qui composent l'unité de négociation sont membres du syndicat; si la Commission s'était attaquée à cette question-là, la Cour n'aurait pu intervenir dans sa décision, même s'il lui paraissait qu'en la rendant la Commission avait commis une erreur de fait ou une erreur de droit: au lieu de se poser cette question, la Commission avait entrepris de rechercher si, à l'égard du nombre requis d'employés, les conditions que la Commission appliquait de sa propre initiative avaient été remplies; en agissant ainsi, la Commission avait manqué de s'attaquer à la question qui lui avait été soumise et elle avait plutôt tranché une question dont elle n'était pas saisie. On s'appuya sur le récent jugement de la Chambre des Lords dans l'affaire *Anisminic* (précitée), de même que sur l'arrêt de cette Cour dans l'affaire *Toronto Newspaper Guild, Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) c. Globe Printing Company*⁷. Il me semble que dans l'affaire qui nous occupe les circonstances sont très différentes. Dans le présent cas, la Commission a traité de la question dont elle était saisie, à savoir si l'Association était un syndicat, au sens de la définition.

⁷ [1953] 2 S.C.R. 18.

⁷ [1953] 2 R.C.S. 18.

S.R.N.A. was an employer or employer's agent or that the members of the council of S.R.N.A. were employers or employers' agents and the Board thereby acted without jurisdiction. I find it difficult to accept that contention. Section 2(e) of *The Trade Union Act* defines "company dominated organization" as a labour organization dominated by "an" employer. The proscribed domination need not be that of the employer whose employees are seeking to organize. A labour organization is a company dominated organization if any employer or employer's agent dominates it or interferes with it or contributes financial or other support to it, except as permitted by the Act. "Employer" means "an employer who employs three or more employees": s. 2(g)(i). The reasons for decision of the Board do not state the number of persons employed by S.R.N.A. and the Board did not expressly find that S.R.N.A. was an employer or employer's agent but I do not regard this as fatal to the Board's jurisdiction. A tribunal is not required to make an explicit written finding on each constituent element, however subordinate, leading to its final conclusion. The role of the Court in a case such as this is supervisory, not appellate: s. 21 of the Act. The Board made the specific finding that S.R.N.A. was not a "trade union" as defined by the Act. For myself, I am quite prepared, on the record, to accept that the Board was aware of the statutory definition of "employer" and "employer's agent" found in *The Trade Union Act* and that it neither overlooked nor wilfully disregarded such definitions in concluding that the association was a company dominated organization.

Cette question à son tour exigeait que l'on statue sur une autre question, celle de savoir si l'Association était une organisation dominée par l'employeur, au sens de la définition. La Commission a répondu à ces deux questions. On allègue cependant qu'en ce faisant elle n'a pas conclu que la S.R.N.A. était un employeur ou le représentant d'un employeur, ou que les membres du conseil de la S.R.N.A. étaient des employeurs ou des représentants d'employeurs, et que la Commission a ainsi agi sans compétence. Je trouve difficile d'accepter cette prétention. L'article 2, al. e), du *Trade Union Act* définit «organisation dominée par l'employeur» comme une organisation ouvrière dominée par «un» employeur. La domination proscrite ne doit pas nécessairement être celle de l'employeur chez qui les employés veulent se structurer. Une organisation de travail est une organisation dominée par l'employeur si un quelconque employeur ou représentant d'employeur la domine ou s'immisce dans ses affaires ou contribue financièrement ou autrement à son soutien, sauf dans la mesure permise par le *Trade Union Act*. Un «employeur» y est défini comme «un employeur qui emploie trois employés ou plus»: art. 2, al. g), par. (i). Les motifs de la décision de la Commission ne précisent pas le nombre de personnes employées par la S.R.N.A. et la Commission n'a pas expressément conclu que la S.R.N.A. était un employeur ou un représentant d'employeur, mais je ne considère pas que cela soit fatal à la compétence de la Commission. Un organisme n'est pas tenu de conclure explicitement par écrit sur chaque élément constitutif, si subordonné soit-il, qui mène à sa décision finale. Le rôle de la Cour dans un cas de ce genre est un rôle de surveillance, non d'appel: art. 21 de la loi. La Commission a conclu spécifiquement que la S.R.N.A. n'était pas un «syndicat ouvrier» selon la définition de la loi. Quant à moi, je suis tout disposé, d'après le dossier, à reconnaître que la Commission était au courant de la définition légale des termes «employeur» et «représentant d'employeur» figurant dans le *Trade Union Act* et qu'elle n'a pas fait abstraction de ces définitions et n'a pas non plus volontairement omis d'en

I would accordingly allow the appeal and confirm the Board's dismissal of the association's application, with costs in this Court and in the Court of Appeal. There should be no costs payable to or by the Board.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Goldenberg, Taylor, Tallis & Goldenberg, Regina.

Solicitors for the applicant, respondent: MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina.

Solicitor for the Labour Relations Board of Saskatchewan: J. E. Gebhard, Regina.

tenir compte lorsqu'elle a conclu que l'Association était une organisation dominée par l'employeur.

Je suis donc d'avis d'accueillir l'appel et de confirmer le rejet par la Commission de la demande de l'Association, avec dépens en cette Cour et en Cour d'appel. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens en faveur de la Commission ou contre elle.

Appel accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Goldenberg, Taylor, Tallis & Goldenberg, Regina.

Procureurs de l'intimée: MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina.

Procureur de la Commission des relations de travail de Saskatchewan: J. E. Gebhard, Regina.