

**Association internationale des commis  
du détail FAT—CIO—CTC, local 486,  
(Union des commis du détail)—(maintenant:  
Union des employés de commerce, local 500)**  
*Appellant;*

and

**Commission des Relations de Travail du  
Québec** *Respondent.*

and

**Ludovic Laperrière et la Cie Paquet Inc.**  
*Mis-en-cause.*

1971: February 11; 1971: April 27.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson  
and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH,  
APPEAL SIDE, PROVINCE OF QUEBEC

*Labour relations—Certification—Petition for the  
employees as a whole—Employees divided into three  
groups—Certification due for two groups—Question  
of procedure or of law—Labour Code, R.S.Q. 1964,  
c. 141, ss. 20, 22, 28, 115, 116.*

The appellant submitted a petition for certification as representative of the employees of the company, the *mise-en-cause*. The Board, having found that the appellant had met all the conditions prescribed for entitlement to certification as representative of two of the three groups into which it decided to divide the company's employees, denied any certification solely because the appellant's petition claimed certification for the employees as a whole. The appellant applied to the Superior Court for an order or *mandamus* requiring the Board to perform its duty of granting certification. A peremptory order was granted, but this judgment was reversed by a majority decision of the Court of Appeal. The Association appealed to this Court.

*Held:* The appeal should be allowed.

The Board refused to grant what its decision implies the appellant was entitled to. This is not a procedural question, it is undoubtedly a question of law when it is considered decisive on the merits. The Board had, under the provisions of the *Labour Code*, the authority to grant certification for a por-

**Association internationale des commis  
du détail FAT—CIO—CTC, local 486,  
(Union des commis du détail)—(maintenant:  
Union des employés de commerce, local 500)**  
*Appelante;*

et

**Commission des Relations de Travail du  
Québec** *Intimée.*

et

**Ludovic Laperrière et la Cie Paquet Inc.**  
*Mis-en-cause.*

1971: le 11 février; 1971: le 27 avril.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges  
Abbott, Martland, Judson et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE,  
PROVINCE DE QUÉBEC

*Relations de Travail—Accréditation—Requête  
pour l'ensemble des salariés—Salariés divisés en trois  
groupes—Droit à l'accréditation pour deux groupes  
—Question de procédure ou de droit—Code du Tra-  
vail, S.R.Q. 1964, c. 141, art. 20, 22, 28, 115, 116.*

L'appelante a présenté une requête demandant d'être reconnue comme représentant des salariés de la compagnie, la *mise-en-cause*. La Commission ayant jugé que l'appelante avait rempli toutes les conditions requises pour avoir droit à l'accréditation comme représentant de deux des trois groupes entre lesquelles elle décida de diviser les salariés de la compagnie, refusa toute accréditation pour le seul motif que la requête de l'appelante demandait l'accréditation pour l'ensemble des salariés. L'appelante demanda à la Cour supérieure une ordonnance ou *mandamus* enjoignant à la Commission d'accomplir son devoir d'accorder un certificat d'accréditation. Une ordonnance péremptoire a été accordée, mais ce jugement a été infirmé par un arrêt majoritaire de la Cour d'appel. L'Association a appelé à cette Cour.

*Arrêt:* L'appel doit être accueilli.

La Commission refusa d'accorder ce à quoi sa décision impliquait que l'appelante avait droit. Il ne s'agit pas d'une question de procédure mais bien d'une question de droit lorsque la forme emporte le fond. En regard des textes du *Code du Travail*, la Commission avait le pouvoir d'accorder l'accrédita-

tion of the employees covered by the petition, and this was expressly requested at the hearing.

Argument in support of the decision of the Court of Appeal cannot be based on ss. 115 and 116 of the Code. In this instance, the Board has not prescribed an act or formality: it has decided without doing so. Further, a regulation respecting the form of petitions could not be applied to petitions already received and validly made, so as to invalidate them.

The Board has refused to exercise its jurisdiction by failing to comply with an essential requirement for the exercise of its jurisdiction. The Board has the duty to grant certification when it finds that the prescribed conditions for it have been met.

It is wrong to contend that the decision of the Board ensured that the wishes of the employees to be represented as a single group, were respected. Under the Code, certification is requested not by the group of employees but by the association, which may have much wider membership. Similarly, the resolution accompanying the petition is not that of the group, but of the association.

APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, province of Quebec<sup>1</sup>, reversing a judgment of Chief Justice Dorion. Appeal allowed.

*Philip Cutler, Q.C., and Pierre Langlois, for the appellant.*

*Maurice Jacques, Q.C., for the respondent.*

*Guy Letarte, for the mise-en-cause.*

The judgment of the Court was delivered by

PIGEON J.—La Cie Paquet Inc., the mise-en-cause, has business premises at four locations in Quebec City and suburbs: two retail stores on St. Joseph Street and at Place Laurier, and two warehouses on Charest Boulevard and Dorchester Street. On September 8, 1964, the appellant Association submitted to respondent, the Quebec Labour Relations Board, a petition for certification as representative of a group made up of all employees of the Company at the aforementioned locations except those holding certain positions

tion pour une partie des salariés visés par la requête, ce qui d'ailleurs lui a été expressément demandé à l'audition.

On ne peut invoquer les art. 115 et 116 du Code au soutien de l'arrêt de la Cour d'appel. Ici, la Commission n'a pas prescrit un acte ou une formalité; elle a jugé sans l'avoir fait. De plus, une réglementation touchant la forme des requêtes ne saurait être appliquée à des requêtes déjà reçues et valablement faites, de façon à les rendre invalides.

La Commission a refusé d'exercer sa compétence lorsqu'elle a omis de se conformer à une condition essentielle à l'exercice de sa juridiction. La Commission a l'obligation d'accorder l'accréditation quand elle juge que les conditions prescrites pour y avoir droit ont été remplies.

C'est une erreur de prétendre que la décision de la Commission assurait le respect de la volonté des salariés d'être représentés comme un seul groupe. D'après le Code, ce n'est pas le groupe de salariés qui demande l'accréditation, c'est l'association qui peut avoir des cadres beaucoup plus larges. De même, la résolution qui accompagne la requête n'est pas celle du groupe mais celle de l'association.

APPEL d'un jugement de la Cour du banc de la reine, province de Québec<sup>1</sup>, infirmant un jugement du Juge en Chef Dorion. Appel accueilli.

*Philip Cutler, c.r., et Pierre Langlois, pour l'appelante.*

*Maurice Jacques, c.r., pour l'intimée.*

*Guy Letarte, pour la mise-en-cause.*

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE PIGEON—La mise-en-cause, la Cie Paquet Inc., a quatre établissements à Québec et dans la banlieue: deux magasins de détail, rue St-Joseph et Place Laurier, deux entrepôts, boulevard Charest et boulevard Dorchester. L'association appelante a, le 8 septembre 1964, présenté à l'intimée la Commission des Relations de Travail du Québec, une requête demandant d'être reconnue comme représentant d'un groupe formé de tous les salariés de la compagnie dans les établissements précités sauf les employés occupant

<sup>1</sup> [1970] C.A. 674.

<sup>1</sup> [1970] C.A. 674.

listed in the petition. This application was opposed, and, nearly four years later, on June 3, 1968, the Board stated:

[TRANSLATION] Appellant has met . . . all the conditions prescribed by the Code and Regulations for entitlement to certification, at least in respect of the store on St. Joseph Street in Quebec City, and in respect of the employees at the warehouses on Charest Boulevard and Dorchester Boulevard. However, in respect of the employees at the retail store at Place Laurier in Sainte-Foy, appellant does not have the representative character required by the Code.

\* \* \*

WHEREAS three separate groups must exist in this firm, namely the employees at the store on St. Joseph Street in Quebec City, in the first place; the employees at the store at Place Laurier, Sainte-Foy, in the second; and finally, the employees at the Charest Boulevard and Dorchester Street warehouses in Quebec City;

WHEREAS the Board has no authority to divide a petition, or of its own motion to certify an association without a supporting resolution and a petition to this end when the groups concerned are to be divided, even if the petitioning association has an absolute majority as members in some of these groups;

\* \* \*

DISMISSES the petition for certification submitted on September 8, 1964 in view of the inappropriate groups claimed by the said petition, and RESERVES the petitioner's right to submit new petitions for certification in accordance with the law, if it so desires, based on groups as defined above.

It will be seen that the Board, having found that the Association had met all the conditions prescribed for entitlement to certification as the representative of two of the three groups into which it decided to divide the company's employees, denied any certification solely because the Association's petition claimed certification for the employees as a whole; this was so decided notwithstanding the following provisions of the *Labour Code*:

20. Any association of employees comprising the absolute majority of the employees of an employer is entitled to be certified.

According to the decisions of the Board, such right shall avail all the employees of the employer or

certain posts enumerated in the request. This demand was contested and four years later, on June 3, 1968, the Commission said:

La requérante a satisfait . . . à toutes les dispositions voulues par le Code et le Règlement pour avoir droit à l'accréditation, du moins à l'égard du magasin de la rue St-Joseph, à Québec, et des salariés des entrepôts du boulevard Charest et du boulevard Dorchester. Cependant, à l'égard des salariés du magasin de détail de la Place Laurier, à Ste-Foy, la requérante n'a pas le caractère représentatif exigé par le Code.

\* \* \*

CONSIDÉRANT que dans la présente entreprise doivent exister trois groupes distincts, savoir: les salariés employés du magasin de la rue St-Joseph, à Québec, d'une part, les salariés employés du magasin de la Place Laurier, à Ste-Foy, d'autre part, soit, enfin, les salariés préposés aux entrepôts du boulevard Charest et de la rue Dorchester, à Québec;

CONSIDÉRANT qu'il n'est pas au pouvoir de la Commission de diviser une requête, ni non plus d'accréditer de son propre chef une association sans l'appui d'une résolution et d'une requête à cette fin lorsque les groupes visés doivent être divisés et ce, même si l'association requérante détient une majorité d'adhésions à l'égard de quelques-uns de ces groupes;

\* \* \*

REJETTE la requête en accréditation soumise le 8 septembre 1964 en raison des groupes non appropriés visés par ladite requête et RÉSERVE à la requérante le droit de se pourvoir par de nouvelles requêtes en accréditation conformément à la loi, si elle le juge à propos, mais à l'égard des groupes tels que définis ci-dessus.

On voit que la Commission ayant jugé que l'Association avait rempli toutes les conditions requises pour avoir droit à l'accréditation comme représentant de deux des trois groupes entre lesquels elle décide de diviser les salariés de la compagnie, refuse toute accréditation pour le seul motif que la requête de l'Association demande l'accréditation pour l'ensemble des salariés, et cela en regard des dispositions suivantes du *Code du Travail*:

20. A droit à l'accréditation l'association de salariés groupant la majorité absolue des salariés d'un employeur.

Selon les décisions de la Commission, ce droit existe envers la totalité des salariés de l'employeur

each group of the said employees which the Board declares is to constitute a separate group for the purposes of this code.

\* \* \*

22. Certification shall be applied for by an association of employees to the Board, by means of a petition authorized by resolution and signed by its authorized representatives.

\* \* \*

28. If after investigation, the Board considers that the petitioning association represents the majority of the whole or of a separate group of the employees of the employer mentioned in the petition, it shall grant certification.

The Board shall render a written decision accordingly and specify the group which the certified association represents.

A copy of such decision shall be sent to the employer.

The Association promptly applied to the Superior Court for an order or *mandamus* requiring the Board to perform its duty of granting certification to the Association in accordance with the statute. The issuance of the writ with a staying order was granted by judgment of July 3, 1968 and, after a hearing on the merits, a peremptory order was granted by judgment of December 27, 1968. This judgment was reversed on appeal<sup>2</sup> by a decision rendered March 31, 1970, Brossard J. dissenting.

The first reason given by one of the majority judges is that the Board's decision is not arbitrary or unreasonable, and deals essentially with a question of procedure.

If this were indeed a procedural question I would be in agreement. With respect, however, it is undoubtedly a question of law when it is considered decisive on the merits. The decision of the Board begins by acknowledging that the Association has met all the requirements for entitlement to certification in respect of two of the three groups which it finds are to be regarded as separate, but, solely because certification was sought for the employees as a whole, it refuses to grant what its decision implies the Association was entitled to. The *Labour Code* in no way makes it necessary to have the Board determine whether the employees of an employer are to con-

ou envers chaque groupe desdits salariés que la Commission déclare devoir former un groupe distinct pour les fins du présent code.

\* \* \*

22. L'accréditation est demandée par une association de salariés à la Commission au moyen d'une requête autorisée par résolution et signée par ses représentants mandatés.

\* \* \*

28. Si, après enquête, la Commission juge que l'association requérante représente la majorité de l'ensemble ou d'un groupe distinct des salariés de l'employeur visé par la requête, elle accorde l'accréditation.

La Commission rend une décision écrite à cet effet et spécifie le groupe que représente l'association accréditée.

Une copie de cette décision doit être remise à l'employeur.

L'Association demanda promptement à la Cour supérieure une ordonnance ou *mandamus* enjoignant à la Commission d'accomplir son devoir d'accorder un certificat d'accréditation à l'Association conformément à la loi. La délivrance du bref avec ordre de sursis fut accordée par jugement du 3 juillet 1968 et, après audition sur le fond, une ordonnance péremptoire fut accordée par jugement du 27 décembre 1968. En appel<sup>2</sup>, ce jugement a été infirmé par un arrêt rendu le 31 mars 1970 avec dissidence de M. le juge Brossard.

Le premier motif donné par l'un des juges de la majorité c'est que la décision de la Commission n'est par arbitraire ni déraisonnable et qu'il s'agit essentiellement d'une question de procédure.

S'il s'agissait vraiment d'une question de procédure, je serais d'accord mais, avec respect, c'est bien une question de droit lorsque la forme emporte le fond. La décision de la Commission commence par reconnaître que l'Association a rempli toutes les conditions voulues pour avoir droit à l'accréditation à l'égard de deux des trois groupes qu'elle juge devoir être considérés distincts mais, pour le seul motif que l'accréditation a été demandée à l'égard de l'ensemble des salariés, elle refuse d'accorder ce à quoi sa décision implique que l'Association a droit. Le *Code du Travail* ne prévoit aucunement la nécessité de faire déterminer par la Commission si les salariés d'un em-

<sup>2</sup> [1970] C.A. 674.

<sup>2</sup> [1970] C.A. 674.

stitute one or several separate groups before presenting a petition for certification. On the contrary, s. 28 expressly provided that certification shall be granted either for the whole or for a *separate group* of the employees of the employer mentioned in the petition. Of course, under s. 54 of the *Interpretation Act* (R.S.Q. 1964, c. 1), the singular number in this provision includes the plural.

I really cannot understand how the Board could have held, in view of the above quoted provisions, that it did not have the *authority* to grant certification for a portion of the employees covered by the petition, i.e. for two of the three groups into which, in its opinion, the whole was to be divided. As Henri Elzéar Taschereau J., later Chief Justice, said in a case (*Turcotte v. Dansereau*<sup>3</sup>) from which Fauteux J., as he then was, quoted in the *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal* case<sup>4</sup>:

The insufficiency of a litigant's allegations may be fatal to his claim, but if he alleged more than is necessary, or adds to a legitimate demand conclusions which he is not entitled to, that is no reason to reject the whole of his demand.

In this case, the transcript of arguments before the Board was put in evidence at the hearing in the Superior Court. It appears that counsel for the Association expressly requested that certification be granted for separate groups if the Board found that the whole was not to be regarded as a single group for such purposes: [TRANSLATION] "Issue one certificate, issue three, issue five, it does not matter." Moreover, the Board only gave its decision on the division into groups when it disallowed the petition, thereby failing to give the Association an opportunity to amend its petition for certification so as to allow for the division into groups.

What is to be said of the reservation of the Association's right to submit new petitions? Such reservation is unfortunately as illusory as the reservation of the right to institute a new action

ployeur doivent former un ou plusieurs groupes distincts avant de présenter une requête en accréditation. Au contraire, l'art. 28 prévoit expressément que l'accréditation doit être accordée soit pour l'ensemble soit pour *un groupe distinct* des salariés de l'employeur visé par la requête. Nécessairement ce singulier s'étend au pluriel en vertu de l'art. 54 de la *Loi d'interprétation* (S.R.Q. 1964, c. 1.)

Je ne puis arriver à comprendre comment la Commission a pu en venir à la conclusion, en regard des textes précités, qu'elle n'avait pas le *pouvoir* d'accorder l'accréditation pour une partie des salariés visés par la requête, c'est-à-dire pour deux des trois groupes entre lesquels l'ensemble devait, à son avis, être divisé. Comme l'a dit M. le juge Henri Elzéar Taschereau, subséquemment juge en chef, dans un texte (*Turcotte c. Dansereau*<sup>3</sup>) que M. le juge en chef Fauteux, alors juge puîné, cite dans l'affaire de *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal*<sup>4</sup>:

[TRANSLATION] L'insuffisance des allégations du plaideur peut être fatale à sa réclamation, mais s'il formule des allégations qui vont au-delà de ce qui est nécessaire, ou s'il ajoute à une demande légitime des conclusions injustifiées, cela ne constitue pas une raison de rejeter l'ensemble de sa demande.

Ici, on a produit à l'enquête en Cour supérieure le texte des débats devant la Commission lesquels ont été sténographiés. On peut voir que le procureur de l'Association a expressément demandé que l'accréditation soit accordée pour des groupes distincts si la Commission jugeait qu'il n'y avait pas lieu de considérer l'ensemble comme un groupe unique à cette fin: «donnez un certificat, donnez trois certificats, donnez (-en) cinq, ça n'a pas d'importance». De plus, la Commission n'a fait connaître sa décision sur la division en groupes qu'au moment où elle rejetait la requête de sorte qu'elle n'a pas donné à l'Association l'occasion de modifier sa demande d'accréditation eu égard à la division en groupes.

Que dire maintenant de la réserve à l'Association du droit de présenter de nouvelles requêtes. Cette réserve a malheureusement le même caractère illusoire que le rejet d'une action sauf à se

<sup>3</sup> (1897), 27 S.C.R. 583 at 587.

<sup>4</sup> [1953] 2 S.C.R. 140 at 167, 107 C.C.C. 183.

<sup>3</sup> (1897), 27 R.C.S. 583 à 587.

<sup>4</sup> [1953] 2 R.C.S. 140 à 167, 107 C.C.C. 183.

when the dismissal of a suit is pronounced after the time for prescription has run. At the hearing, counsel for the Board was unable to indicate any provision under which it could be found that the right to certification which the Association unquestionably had when its petition was submitted in 1964, was not extinguished by the dismissal of this petition; he could cite nothing to show that new petitions would not be subject to the rule followed by the Board in matters of certification, whereby a petitioning association must establish its representative character as of the date of its petition.

Argument in support of the decision of the Court of Appeal was then based on s. 115 of the *Labour Code*, authorizing the Board to make regulations to govern the exercise of its powers, and s. 116, which provides that in the absence of any regulation applicable to a particular case, the Board may, in any matter submitted to it, prescribe any act or formality which could be prescribed by regulation, and with the same effect. The error in this reasoning is that in this instance the Board has not prescribed an act or formality: it has decided without doing so. Further, under the Code what it may prescribe in the absence of a regulation has the same effect as a regulation; but a regulation may not have retroactive effect. It is a fundamental rule that a new requirement does not apply to acts previously accomplished. The legislature may derogate from this rule, not the Board. Consequently, a regulation respecting the form of petitions could not be applied to petitions already received and validly made, so as to invalidate them.

It was then contended that the Board had not refused to exercise its jurisdiction, but has dismissed the petition because of its interpretation of some sections of the Code. If it was wrong in law, we were told, this does not warrant intervention by the Superior Court. Reference was made to the following extract from the reasons of this Court in *Komo Construction Inc. et al v. Labour Relations Board*<sup>5</sup>:

[TRANSLATION] A body like the Board does not decline its jurisdiction because it applies a legislative

pourvoir quand ce rejet est prononcé après l'expiration du temps requis pour prescrire. A l'audition, l'avocat de la Commission n'a pu nous indiquer aucun texte en vertu duquel le droit à l'accréditation que possédait indubitablement l'Association à la date de la présentation de la requête en 1964 n'était pas anéanti par le rejet de la requête, il n'a rien pu nous citer qui tendrait à démontrer que de nouvelles requêtes ne seraient pas assujetties à la règle suivie par la Commission en matière d'accréditation et suivant laquelle l'Association requérante doit démontrer l'existence de son caractère représentatif à la date où elle forme sa requête.

On a ensuite invoqué au soutien de l'arrêt de la Cour d'Appel, l'art. 115 du *Code du travail* autorisant la Commission à faire des règlements pour régler l'exercice de ses pouvoirs et l'art. 116 statuant qu'en l'absence d'une disposition réglementaire applicable à un cas particulier, la Commission peut dans toute affaire qui lui est soumise prescrire tout acte ou formalité qui pouvait l'être par règlement et avec le même effet. L'erreur dans ce raisonnement, c'est qu'ici la Commission n'a pas prescrit un acte ou une formalité. Elle a jugé sans l'avoir fait. De plus, ce qu'elle peut prescrire en l'absence d'un règlement a, suivant le Code, le même effet qu'un règlement. Or, un règlement ne peut avoir un effet rétroactif. C'est une règle fondamentale qu'une exigence nouvelle ne s'applique pas aux actes antérieurement accomplis. Le législateur peut déroger à cette règle, mais non la Commission. Par conséquent, une réglementation touchant la forme des requêtes ne saurait être appliquée à des requêtes déjà reçues et valablement faites de façon à les rendre invalides.

On a ensuite soutenu que la Commission n'avait pas refusé d'exercer sa compétence mais avait rejeté la requête à cause de son interprétation de certains articles du Code. Si elle s'est trompée en droit, a-t-on dit, cela ne permet pas à la Cour supérieure d'intervenir. On a rappelé le passage suivant des motifs de l'arrêt de notre Cour dans *Komo Construction Inc. et al. c. Commission des Relations de Travail*<sup>5</sup>:

Un organisme comme la Commission ne perd pas sa compétence parce qu'il applique mal une dis-

<sup>5</sup> [1968] S.C.R. 172 at 175, 1 D.L.R. (3d) 125.

<sup>5</sup> [1968] R.C.S. 172 à 175, 1 D.L.R. (3d) 125.

provision incorrectly; it does so only when it goes beyond its jurisdiction or fails to comply with essential requirements for the exercise of its jurisdiction.

As this quotation indicates, it is not enough to show that no more than an error in law is involved in order to establish that the Superior Court cannot intervene, because on that basis it would never be entitled to do so. Consideration must always be given to whether the Board has failed to comply with an essential requirement. To so find, I need only recall that in *Smith and Rhuland Limited v. The Queen*<sup>6</sup>, this Court ordered a board to grant a certification which it has refused without good reason although, in that case, the statute by the word "may" conferred some discretion. The *Labour Code*, however, is clearly mandatory on this point. The Board's power of interpreting the statute by which it is governed does not go so far as to authorize it to decline to exercise its jurisdiction, in disregard of its duty; this Court so held in *Quebec Labour Relations Board v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipe Fitting Industry*<sup>7</sup>. Clearly in this case the duty could not be more essential: that of granting certification when the Board finds that the prescribed conditions for it have been met.

Finally, it was contended that the decision of the Board was judicious because it ensured that the wishes of the employees were respected. It was said that as the Association based its petition on a resolution by the employees authorizing an application covering the employees as a whole, it would have been unfair to require such employees, who had demonstrated their wish to be represented as a single group, to be split into separate groups. The flaw in this argument is to regard the petition for certification and the accompanying resolution as the act of the group of employees concerned. Under the *Labour Code*, certification is requested not by the group of employees but by the association, which may have much wider membership. Similarly, the resolution prescribed is not that of the group of employees, but of the association, which is a totally different matter. The principle of the *Labour Code* regarding certification is the

position législative mais seulement lorsqu'il sort de son champ d'activité ou omet de se conformer aux conditions essentielles à l'exercice de sa juridiction.

Comme il ressort de ce texte, il ne suffit pas de dire qu'il s'agit tout au plus d'une erreur de droit pour conclure que la Cour supérieure ne peut intervenir, car à ce compte-là, elle ne pourrait jamais intervenir. Il importe de ne pas oublier de rechercher si la Commission a omis de se conformer à une condition essentielle. Pour en juger ici, il me paraît suffisant de rappeler que dans *Smith & Rhuland Limited c. La Reine*<sup>6</sup>, cette Cour a enjoint à une commission d'accorder une accréditation qu'elle avait refusée sans motif valable quoique, dans ce cas-là, la loi accordât par le mot «peut», une certaine discrétion. Le *Code du Travail*, lui, est nettement impératif à ce sujet. Le pouvoir de la Commission d'interpréter la loi qui la régit ne va pas jusqu'à lui permettre de ne pas exercer sa compétence comme elle a le devoir de le faire ainsi que cette Cour a jugé dans *Commission des Relations de travail du Québec c. L'Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie*<sup>7</sup>. Il s'agit clairement ici d'une obligation on ne peut plus essentielle: celle d'accorder l'accréditation quand la Commission juge que les conditions prescrites pour y avoir droit ont été remplies.

En dernier lieu, on a prétendu que la décision de la Commission était sage parce qu'elle assurait le respect de la volonté des salariés. L'association, dit-on, appuyait sa requête d'une résolution des employés autorisant une demande qui visait la totalité des salariés, il aurait été injuste d'imposer à ces salariés qui avaient manifesté leur volonté d'être représentés comme un seul groupe d'être morcelés en groupes distincts. L'erreur dans ce raisonnement c'est de considérer la requête en accréditation et la résolution qui l'accompagne comme l'œuvre du groupe de salariés dont il s'agit. D'après le *Code du Travail*, ce n'est pas le groupe de salariés qui demande l'accréditation, c'est l'association qui peut avoir des cadres beaucoup plus larges. De même, la résolution prescrite n'est pas celle du groupe de salariés mais celle de l'association, ce qui est tout à fait différent. Le principe du *Code du Travail* quant à l'accrédita-

<sup>6</sup> [1953] 2 S.C.R. 95, 107 C.C.C. 43, [1953] 3 D.L.R. 690.  
<sup>7</sup> [1969] S.C.R. 466.

<sup>6</sup> [1953] 2 R.C.S. 95, 107 C.C.C. 43, [1953] 3 D.L.R. 690.  
<sup>7</sup> [1969] R.C.S. 466.

representative character of the employees' association: to be entitled to certification, it must enlist a majority of the group in question, but it is the association that makes the request, and it is the association, not the group, which by resolution decides to petition.

On this as on the preceding points I think it fitting to quote the following observations of Brossard J., which seem wholly appropriate:

[TRANSLATION] Upon a petition for certification in respect of all the employees, to require as a condition of certification in respect of a separate and limited group, a separate, new and original petition under sections 22 and 23, as the Board appears to have decided, would, contrary to the letter and spirit of sections 20 and 28, and the principles of the Code, establish conditions of certification which are not required by these sections, and which would render their application ineffective or subject to frustrating delays.

In my opinion the Board has by its order, without having the power to do so, erected arbitrary obstacles to the exercise of its jurisdiction under sections 20 and 28, and in so doing has unlawfully refused, by an error of law, to exercise its jurisdiction and to perform its duties. I feel this is a case where the Board's refusal to exercise its jurisdiction may be inferred from the *ratio decidendi* of its order, as in the decisions of the Supreme Court of Canada and of this Court in *Quebec Labour Relations Board v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipe Fitting Industry of the United States and Canada* (judgment of the Supreme Court, February 3, 1969, not yet reported, and 1968 Q.B. 199).

The present case illustrates the serious consequences of such refusal in respect of the due protection and safeguarding of employees' and labour associations' rights.

Respondent Association applied for certification on September 8, 1964. The petition was held up nearly four years by proceedings instituted by the employer which were held ill-founded, and which accordingly were so when the petition for certification was submitted; the effect of the Board's order, made more than four years after this petition, was to irretrievably deprive the Association from the benefit of the petition and to oblige it to start all over again after this length of time, a well-nigh fatal consequence for the purposes of the code, the

tion, c'est le caractère représentatif de l'association de salariés. Pour y avoir droit, il faut qu'elle ait l'adhésion de la majorité du groupe dont il s'agit mais c'est elle qui la demande et c'est elle qui décide par résolution de la demander, ce n'est pas le groupe.

Sur ce point comme sur les précédents, il me paraît à propos de citer les observations suivantes de M. le juge Brossard qui me paraissent tout à fait justes:

Assujettir, sur une demande d'accréditation générale, l'accréditation d'un groupe restreint et distinct de l'ensemble à une demande distincte nouvelle et originale en vertu des articles 22 et 23, comme paraît l'avoir décidé la Commission, créerait, contrairement à l'esprit et à la lettre des articles 20 et 28 et aux objets du Code, des conditions d'accréditation que ces articles ne stipulent pas et qui en rendraient l'application inefficace ou sujette à des délais frustratoires.

A mon avis, la Commission a, par son ordonnance, créé, sans en avoir le pouvoir, des obstacles péremptaires à l'exercice de sa compétence en vertu des articles 20 et 28 et, ce faisant, a refusé illégalement, par erreur de droit, d'exercer sa juridiction et de remplir son devoir. Je crois qu'il s'agit d'un cas où le refus de la Commission d'exercer sa juridiction s'enfère de la *ratio decidendi* de l'ordonnance d'une façon analogue à celle qui motiva les décisions de la Cour Suprême du Canada et de notre Cour dans l'affaire *Commission des relations du travail du Québec v. L'Association Unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et tuyauterie des États-Unis et du Canada et al.* (jugement de la Cour Suprême du 3 février 1969 non encore rapporté, et 1968 B.R. 199.)

Le cas actuel fait voir les conséquences sérieuses d'un tel refus sur la protection et le respect des droits des salariés et des associations ouvrières.

Ce fut le 8 septembre 1964 que l'Association intimée demanda l'accréditation. Cette demande fut bloquée pendant près de quatre ans par des procédures de l'employeur qui se sont avérées mal fondées et qui, dès lors, l'étaient lors de la présentation de la requête en accréditation; l'ordonnance de la Commission rendue plus de quatre ans après cette requête aurait eu pour effet de priver irrémédiablement l'Association du bénéfice de cette requête et de l'obliger à tout recommencer après ce laps de temps presque fatal pour les fins du Code dont l'objet



primary purpose of which is to ensure the protection of employees and the prompt settlement of labour disputes. Therefore it appears desirable—if only to demonstrate, on the one hand, the consequences and the grave dangers of an abuse of jurisdiction, or a refusal to exercise jurisdiction, by appellant, and on the other, of the use against precedents of remedies denied by section 121 of the Labour Code—to quote this passage from the judgment of Paul Lesage J. allowing a writ of summons to be issued on the application for a *mandamus*:

[TRANSLATION] “The decision given on June 3, 1968, is retroactive in effect to September 8, 1964, the date on which the petition was made. One can easily appreciate the difficult situation in which the petitioner is put for all the acts it has performed during four years with respect to the employees whom it was supposed to represent, but if the decision is valid, did not. It is thus easy to understand the petitioning union’s reasons for seeking to establish the validity of its petition for certification, rather than proceed by new petitions in accordance with the reservation made in the majority decision.”

It is my conclusion that the judgment of the Superior Court should be restored. However, it appears to me that the operative part should be rectified. By its petition the Association prayed, in effect, that the Board be ordered to grant it certification as representative of the two groups of employees for which the Board decided it had met all the requirements laid down by the Code and Regulations. Yet the last paragraph of the judgment of the Superior Court reads as follows:

[TRANSLATION] ORDERS the respondent Board to exercise its jurisdiction and to decide on the merits of the petition as regards petitioner’s application for certification, separately for each of the three groups of employees of the *mise-en-cause*, as described by the respondent in its decision of June 3, 1968.

The Board having determined the composition of the groups, and also having ruled on the Association’s right to certification as representative of two of these groups, had nothing further to decide when the Superior Court action was instituted. All that remained for it to do was to grant certification for the two groups, and this is just what the Association was seeking. It now seems more than ever essential to allow the peti-

primordial est d’assurer la protection des travailleurs et le règlement rapide des conflits ouvriers. Aussi bien, ne paraît-il pas inutile de citer,—ne serait-ce que pour démontrer les graves dangers et conséquences d’un abus de juridiction ou d’un refus d’exercice de juridiction par l’appelante, d’une part, et, d’autre part, d’un exercice, contraire à la jurisprudence, des recours prohibés par l’article 121 du Code du Travail,—ce passage du jugement de l’Honorable Juge Paul Lesage qui accorda l’émission du bref introductif de l’instance en *mandamus*:

«Cette décision rendue le 3 juin 1968 remonte dans ses effets au 8 septembre 1964, date à laquelle la requête fut faite. L’on aperçoit facilement dans quelle situation difficile se trouve la requérante pour tous les gestes qu’elle a posés depuis 4 ans vis-à-vis les salariés qu’elle était supposée représenter mais qu’elle ne représentait pas si la décision est valable. Dès lors, il est facile de comprendre les raisons pour lesquelles le syndicat requérant cherche à démontrer que sa demande d’accréditation était valable, plutôt que de se pourvoir par de nouvelles requêtes selon la réserve qui a été faite dans la décision majoritaire.»

Je conclus qu’il y a lieu de rétablir le jugement de la Cour supérieure. Cependant, il me paraît à propos d’en rectifier le dispositif. Dans sa requête, l’Association demandait en somme d’ordonner à la Commission de lui accorder un certificat d’accréditation comme représentant des deux groupes de salariés pour lesquels la Commission avait jugé qu’elle avait satisfait à toutes les dispositions voulues par le Code et le règlement. Or, le dernier alinéa du dispositif du jugement de la Cour supérieure se lit comme suit:

ENJOINT à la Commission intimée d’exercer sa juridiction et de décider du mérite de la requête en ce qui concerne la demande d’accréditation de la requérante, distinctement pour chacun des trois groupes de salariés de la *mise-en-cause*, tels que décrits par l’intimée dans sa décision du 3 juin 1968.

La Commission ayant statué sur la composition des groupes et s’étant également prononcée sur le droit de l’Association à l’accréditation comme représentant de deux de ces groupes, il ne lui restait plus rien à décider lorsque l’instance en Cour supérieure a été introduite. Tout ce qu’il lui restait à faire c’était d’accorder l’accréditation pour les deux groupes, et c’est bien ce que demandait l’Association. Il semble aujourd’hui

tion in these terms, as the Board was abolished by a 1969 statute (c. 48) which, however, provided as follows:

136b. The chief investigation commissioner shall become a party to every suit to which the Quebec Labour Relations Board was a party on the 29th of August 1969, without proceedings in continuance of suit.

For these reasons I would allow the appeal and reverse the judgment of the Court of Appeal with costs in both courts against respondent, and rectify the judgment of the Superior Court by substituting for the last paragraph of the operative part the following:

ORDERS the respondent Board to grant to the petitioner certification separately for each of the two groups of employees of the *mise-en-cause* described by the respondent in its decision of June 3, 1968, as to which it found therein that the petitioner had met all the prescribed conditions to be so entitled.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Cutler, Langlois, Castiglio & Décary, Montreal.*

*Solicitors for the respondent: Flynn, Rivard, Jacques, Cimon, Lessard & LeMay, Quebec.*

*Solicitors for the mise-en-cause: Gagné, Trotier, Letarte, Larue, Royer & Tremblay, Quebec.*

spécialement nécessaire d'accorder la demande en ces termes, vu que le Commission a été abolie par une loi de 1949 (chapitre 48) en décrétant toutefois ce qui suit:

136b. Le commissaire-enquêteur en chef devient partie à toute instance à laquelle la Commission des relations de travail du Québec était partie le 29 août 1969, sans reprise d'instance.

Pour ces motifs, je suis d'avis qu'il y a lieu d'accueillir le pourvoi et d'infirmier l'arrêt de la Cour d'Appel avec dépens dans les deux cours contre l'intimée, le jugement rendu par la Cour supérieure étant rectifié en remplaçant le dernier alinéa du dispositif par le suivant:

ENJOINT à la Commission intimée d'accorder à la requérante l'accréditation distinctement pour chacun des deux groupes de salariés de la *mise-en-cause* décrits par l'intimée dans sa décision du 3 juin 1968 à l'égard desquels elle y a constaté que la requérante avait satisfait à toutes les dispositions voulues pour y avoir droit.

*Appel accueilli avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante: Cutler, Langlois, Castiglio & Décary, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée: Flynn, Rivard, Jacques, Cimon, Lessard & LeMay, Québec.*

*Procureurs de la mise-en-cause: Gagné, Trotier, Letarte, Larue, Royer & Tremblay, Québec.*