

**The Corporation of the Town of
Ajax** *Appellant*

v.

**National Automobile, Aerospace and
Agricultural Implement Workers Union of
Canada (CAW-Canada) and its Local 222,
Charterways Transportation
Limited** *Respondent*

and

**Ontario Labour Relations
Board** *Respondent*

INDEXED AS: AJAX (TOWN) v. CAW, LOCAL 222

Neutral citation: 2000 SCC 23.

File No.: 26994.

2000: February 16; 2000: April 27.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé,
Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour
and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Labour relations — Trade unions — Successor rights — Sale of a business — Town terminating contract with transportation company for operation of town's municipal transit system and commencing operation of system on its own — Company laying off workers involved in transit operations — Town hiring significant number of laid off workers — Ontario Labour Relations Board finding that sale of a business within meaning of successorship provision of Labour Relations Act had taken place — Whether Board's interpretation of successorship provision patently unreasonable — Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2, s. 64.

The appellant town entered into a contract with a transportation company regarding the operation of the town's municipal transit system. The town owned and supplied the buses and virtually all other tangible assets

**La corporation municipale
d'Ajax** *Appelante*

c.

**Syndicat national des travailleurs et
travailleuses de l'automobile, de
l'aérospatiale et de l'outillage agricole du
Canada (TCA-Canada) et sa section locale
222, Charterways Transportation
Limited** *Intimé*

et

**Commission des relations de travail de
l'Ontario** *Intimée*

RÉPERTORIÉ: AJAX (VILLE) c. TCA, SECTION LOCALE 222

Référence neutre: 2000 CSC 23.

Nº du greffe: 26994.

2000: 16 février; 2000: 27 avril.

Présents: Le juge en chef McLachlin et les juges
L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major,
Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

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

Relations de travail — Syndicats — Droits du successeur — Vente d'une entreprise — Ville commençant à exploiter elle-même son réseau de transport en commun après avoir résilié le contrat conclu à ce sujet avec une compagnie de transport — Travailleurs affectés aux activités de transport en commun licenciés par la compagnie — Ville embauchant un nombre important de travailleurs licenciés — Commission des relations de travail de l'Ontario concluant qu'il y a eu vente d'une entreprise au sens de la disposition relative à l'obligation du successeur contenue dans la Loi sur les relations de travail — L'interprétation que la Commission a donnée à la disposition relative à l'obligation du successeur est-elle manifestement déraisonnable? — Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1990, ch. L.2, art. 64.

La ville appelante a conclu avec une compagnie de transport un contrat relatif à l'exploitation de son réseau de transport en commun. La ville possédait et fournissait les autobus et pratiquement tous les autres biens

used to operate the system. It also controlled routes, schedules, rates and fare collection. The company provided and coordinated the drivers, mechanics and cleaners who operated the system. The respondent union was the certified bargaining agent for the bus drivers, mechanics and cleaners employed by the company in these transit operations. The town council voted to terminate its contract with the company as of the end of 1992, and to commence the operation of the system on its own as of 1993. The company laid off all of the drivers, mechanics and cleaners involved in the transit operations. The town hired a number of the company's former employees, who formed a substantial proportion of the town's new transit staff. The Ontario Labour Relations Board concluded that the sale of a business within the meaning of s. 64 of the Ontario *Labour Relations Act*, concerning successor employers, had occurred. The Divisional Court quashed the Board's decision on the ground that it was patently unreasonable. The Court of Appeal allowed the union's appeal.

Held (L'Heureux-Dubé, Bastarache and Binnie JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Arbour and LeBel JJ.: The Court of Appeal's reasons were substantially agreed with. The function of the reviewing court in this case is not to test the correctness of the Board's decision, but rather to decide whether the decision was patently unreasonable. It was not patently unreasonable for the Board to find a nexus between the transportation company and the town, as required for successorship. Since the historical and functional connection between the company and the town constitutes evidence upon which the Board would rationally have based its conclusion of successorship, that conclusion was not "clearly irrational".

Per L'Heureux-Dubé, Bastarache and Binnie JJ. (dissenting): While the patently unreasonable test sets a high standard of review, a decision is patently unreasonable if it gives to a section of an Act a meaning which the words of the statute cannot reasonably bear. It was patently unreasonable for the Board to decide that the termination of the contractual relationship amounted to

matériels nécessaires à l'exploitation du réseau. Elle contrôlait également les circuits, horaires et tarifs, de même que l'encaissement du prix des billets. La compagnie fournissait les chauffeurs, mécaniciens et préposés au nettoyage requis pour exploiter le réseau, et coordonnait leur travail. Le syndicat intimé était l'agent négociateur accrédité des chauffeurs d'autobus, des mécaniciens et des préposés au nettoyage affectés par la compagnie à ces activités de transport en commun. La ville a, par l'entremise de son conseil municipal, adopté une résolution en vue de résilier, dès la fin de 1992, le contrat qui la liait à la compagnie, et de commencer à exploiter elle-même le réseau à compter de 1993. La compagnie a licencié tous les chauffeurs, mécaniciens et préposés au nettoyage qui étaient affectés aux activités de transport en commun. La ville a embauché un certain nombre d'anciens employés de la compagnie qui ont constitué une partie du nouveau personnel de la ville affecté au transport en commun. La Commission des relations de travail de l'Ontario a conclu qu'il y avait eu vente d'une entreprise au sens de l'art. 64 de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, qui porte sur les employeurs qui succèdent. La Cour divisionnaire a annulé la décision de la Commission pour le motif qu'elle était manifestement déraisonnable. La Cour d'appel a accueilli l'appel du syndicat.

Arrêt (les juges L'Heureux-Dubé, Bastarache et Binnie sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Arbour et LeBel: Les motifs exposés par la Cour d'appel sont acceptés pour l'essentiel. La fonction du tribunal d'examen en l'espèce consiste non pas à vérifier la justesse de la décision de la Commission, mais plutôt à décider si cette décision était manifestement déraisonnable. Il n'était pas manifestement déraisonnable que la Commission conclue à l'existence d'un lien entre la compagnie de transport et la ville, comme cela est requis en ce qui concerne l'obligation du successeur. Étant donné que le lien historique et fonctionnel qui existe entre la compagnie de transport et la ville constitue un élément de preuve sur lequel la Commission pouvait raisonnablement fonder sa conclusion à l'existence de l'obligation du successeur, cette conclusion n'était pas «clairement irrationnelle».

Les juges L'Heureux-Dubé, Bastarache et Binnie (dissidents): Bien que le critère du caractère manifestement déraisonnable représente une norme de contrôle sévère, une décision est manifestement déraisonnable si elle donne à une disposition d'une loi un sens auquel le texte de cette loi ne peut pas se prêter raisonnablement. Il était manifestement déraisonnable que la Commission

the sale of a business or part thereof pursuant to s. 64 of the *Labour Relations Act* only because the town had terminated the service contract, decided to perform the work itself and hired some of the company's former employees. There is no indication of a sufficient nexus between the company and the town in the circumstances of this case to support the Board's conclusion that something passed from one to the other after the termination of the service contract. Moreover, the Board's decision is patently unreasonable because it dispenses with the need for a disposition in s. 64. However broadly the terms "sale", "transfer" and "disposition" may be interpreted, something must be relinquished by the predecessor business on the one hand and obtained by the successor on the other to bring a case within the section. The town's unilateral decision to hire some of the company's former employees cannot reasonably be interpreted as a deemed disposition by the company of part of its business. The Board's interpretation is also patently unreasonable in light of s. 64.2 of the Act, which provides for the protection of specific bargaining rights by deeming that the sale of a business has occurred where "substantially similar services are subsequently provided at the premises under the direction of another employer" with respect to certain building services. The interpretation given by the Board to s. 64 makes s. 64.2 redundant.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Referred to: *United Food and Commercial Workers International Union v. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748.

By Bastarache J. (dissenting)

Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada, [1993] 1 S.C.R. 941; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *United Food and Commercial Workers International Union v. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164; *Canadian Union of Public Employees v. Metropolitan Parking Inc.*, [1979] O.L.R.B. Rep. 1193; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v.*

décide que la résiliation de la relation contractuelle équivaut à la vente d'une entreprise ou d'une partie d'entreprise au sens de l'art. 64 de la *Loi sur les relations de travail*, du seul fait que la ville avait résilié le contrat de louage de services, décidé d'exécuter le travail elle-même et embauché certains anciens employés de la compagnie. En l'espèce, rien n'indique l'existence, entre la compagnie et la ville, d'un lien suffisant pour étayer la conclusion de la Commission que quelque chose est passé de l'une à l'autre après la résiliation du contrat de louage de services. De plus, la décision de la Commission est manifestement déraisonnable parce qu'elle fait abstraction de la nécessité qu'il y ait aliénation, selon l'art. 64. Aussi largement que puissent être interprétés les termes «vente», «transfert» et «aliénation», il doit y avoir, d'une part, abandon de quelque chose par l'entreprise prédécesseur et, d'autre part, obtention de quelque chose par le successeur pour que l'espèce soit visée par la disposition législative. La décision unilatérale de la ville d'embaucher certains anciens employés de la compagnie ne peut pas raisonnablement être interprétée comme constituant une aliénation par la compagnie d'une partie de son entreprise. L'interprétation de la Commission est aussi manifestement déraisonnable compte tenu de l'art. 64.2 de la Loi, qui, relativement à certains services aux bâtiments, assure la protection de droits de négociation particuliers en présumant qu'une entreprise a été vendue lorsque «des services essentiellement semblables sont fournis par la suite dans les locaux sous la direction d'un autre employeur». L'interprétation que la Commission a donnée à l'art. 64 rend l'art. 64.2 redondant.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef McLachlin

Arrêts mentionnés: *United Food and Commercial Workers International Union c. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748.

Citée par le juge Bastarache (dissident)

Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada, [1993] 1 R.C.S. 941; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *United Food and Commercial Workers International Union c. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164; *Canadian Union of Public Employees c. Metropolitan Parking Inc.*, [1979] O.L.R.B. Rep. 1193; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Asso-*

United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740, [1990] 3 S.C.R. 644; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048.

Statutes and Regulations Cited

Labour Relations Act, R.S.O. 1990, c. L.2, ss. 1(4), 64 [am. 1992, c. 21, s. 29], 64.2 [ad. *idem*, s. 31].

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1998), 41 O.R. (3d) 426, 166 D.L.R. (4th) 516, 113 O.A.C. 188, [1998] O.J. No. 3915 (QL), reversing a decision of the Divisional Court (1995), 84 O.A.C. 281, 21 B.L.R. (2d) 196, 95 C.L.L.C. ¶210-040, [1995] O.J. No. 1907 (QL), quashing a decision of the Ontario Labour Relations Board, [1994] O.L.R.B. Rep. 1296, 24 C.L.R.B.R. (2d) 280, declaring that the sale of a business had taken place. Appeal dismissed, L'Heureux-Dubé, Bastarache and Binnie JJ. dissenting.

Richard J. Charney and Damhnait Monaghan, for the appellant.

Barrie Chercover, Julia McNally and L. N. Gottheil, for the respondent National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers Union of Canada (CAW-Canada).

Ronald N. Lebi, for the respondent Ontario Labour Relations Board.

The judgment of McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Arbour and LeBel JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE – I would dismiss the appeal with costs to the respondent National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers Union of Canada (CAW-Canada), substantially for the reasons of Goudge J.A. in the Ontario Court of Appeal (1998), 41 O.R. (3d) 426.

ciation unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740, [1990] 3 R.C.S. 644; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048.

Lois et règlements cités

Loi sur les relations de travail, L.R.O. 1990, ch. L.2, art. 1(4), 64 [mod. 1992, ch. 21, art. 29], 64.2 [aj. *idem*, art. 31].

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1998), 41 O.R. (3d) 426, 166 D.L.R. (4th) 516, 113 O.A.C. 188, [1998] O.J. No. 3915 (QL), qui a infirmé une décision de la Cour divisionnaire (1995), 84 O.A.C. 281, 21 B.L.R. (2d) 196, 95 C.L.L.C. ¶210-040, [1995] O.J. No. 1907 (QL), qui avait annulé une décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario, [1994] O.L.R.B. Rep. 1296, 24 C.L.R.B.R. (2d) 280, déclarant qu'il y avait eu vente d'une entreprise. Pourvoi rejeté, les juges L'Heureux-Dubé, Bastarache et Binnie sont dissidents.

Richard J. Charney et Damhnait Monaghan, pour l'appelante.

Barrie Chercover, Julia McNally et L. N. Gottheil, pour l'intimé le Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada (TCA-Canada).

Ronald N. Lebi, pour l'intimée la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Version française du jugement du juge en chef McLachlin et des juges Gonthier, Iacobucci, Major, Arbour et LeBel rendu par

LE JUGE EN CHEF — Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens en faveur de l'intimé le Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada (TCA-Canada), et ce, essentiellement pour les motifs exposés par le juge Goudge de la Cour d'appel de l'Ontario à (1998), 41 O.R. (3d) 426.

² I have had an opportunity to read the reasons of Bastarache J. Our disagreement is over whether it was patently unreasonable for the Board to find a nexus between Charterways and Ajax, as required for successorship *per United Food and Commercial Workers International Union v. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164. As stated by Cory J. in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941, at p. 964, the function of the reviewing court in this case is not to test the correctness of the Board's decision, but rather to decide whether the decision was patently unreasonable. See also *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, *per* Iacobucci J. In my view, the historical and functional connection between Charterways and the Town of Ajax constitutes evidence upon which the Board would rationally have based its conclusion of successorship. I would agree with Goudge J.A. that the conclusion of the Board was not "clearly irrational".

The reasons of L'Heureux-Dubé, Bastarache and Binnie JJ. were delivered by

³ BASTARACHE J. (dissenting) — This appeal concerns the application of the sale of business provision, s. 64, of the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1990, c. L.2. The issue raised is whether the interpretation of this successorship provision by the Ontario Labour Relations Board ([1994] O.L.R.B. Rep. 1296) was patently unreasonable in the circumstances of this case. A unanimous bench of the Divisional Court ((1995), 84 O.A.C. 281) found that the interpretation of the Board was patently unreasonable, while a unanimous bench of the Court of Appeal ((1998), 41 O.R. (3d) 426) found that it was not. For the reasons hereafter, I find that the Board's decision was patently unreasonable.

⁴ There is no controversy regarding the factual underpinnings of this case. In brief, the Town of

J'ai pris connaissance des motifs du juge Bastarache. Notre désaccord concerne la question de savoir s'il était manifestement déraisonnable que la Commission conclue à l'existence d'un lien entre Charterways et Ajax, comme l'exige la décision *United Food and Commercial Workers International Union c. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164, relativement à l'obligation du successeur. Comme l'a affirmé le juge Cory dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, à la p. 964, la fonction du tribunal d'examen en l'espèce consiste non pas à vérifier la justesse de la décision de la Commission, mais plutôt à décider si cette décision était manifestement déraisonnable. Voir également l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, le juge Iacobucci. À mon avis, le lien historique et fonctionnel qui existe entre Charterways et la ville d'Ajex constitue un élément de preuve sur lequel la Commission pouvait raisonnablement fonder sa conclusion à l'existence de l'obligation du successeur. Je conviens avec le juge Goudge que la conclusion de la Commission n'était pas «clairement irrationnelle».

Version française des motifs des juges L'Heureux-Dubé, Bastarache et Binnie rendus par

LE JUGE BASTARACHE (dissident) — Le présent pourvoi concerne l'application de l'art. 64 de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L.2, qui traite de la vente d'une entreprise. La question soulevée est de savoir si l'interprétation que la Commission des relations de travail de l'Ontario ([1994] O.L.R.B. Rep. 1296) a donnée à cette disposition relative à l'obligation du successeur était manifestement déraisonnable dans les circonstances de la présente affaire. La Cour divisionnaire à l'unanimité ((1995), 84 O.A.C. 281) a jugé que l'interprétation de la Commission était manifestement déraisonnable, alors que la Cour d'appel à l'unanimité ((1998), 41 O.R. (3d) 426) a décidé qu'elle ne l'était pas. Pour les motifs exposés ci-après, je conclus que la décision de la Commission était manifestement déraisonnable.

Les faits de la présente affaire ne sont pas controversés. En résumé, la ville d'Ajex a conclu avec

Ajax and Charterways Transportation Limited entered into a contract regarding the operation of the Town's municipal transit system. At all relevant times, the Town owned and supplied the buses and virtually all other tangible assets used to operate the system. The Town also controlled routes, schedules, rates and fare collection. For its part, Charterways provided and coordinated the drivers, mechanics and cleaners who operated the system. In addition, Charterways was responsible for licensing Handi-Trans vehicles, providing fuel, maintaining a spare parts inventory, accounting, operating records, training employees, maintaining a lost and found service, providing general information to callers regarding services provided for disabled, and taking reservations. The respondent Union was the certified bargaining agent for the bus drivers, mechanics and cleaners employed by Charterways in its Ajax Transit operations.

The Town Council of Ajax voted to terminate its contract with Charterways as of December 31, 1992, and to commence the operation of the system on its own as of January 1, 1993. Charterways laid off all of the drivers, mechanics and cleaners involved in the transit operations, not having enough work to permit their transfer to other duties. The Town, in turn, hired a number of Charterways' former employees in its recruitment process. As a result, former employees of Charterways formed a substantial proportion of the Town's new transit staff. None of Charterways' managerial and a limited part of its supervisory staff were hired by the Town. Of Charterways' former employees hired by the Town, only a small proportion were actually members of the bargaining unit. Some of the former employees of Charterways who applied for positions with the Town were not hired.

Charterways Transportation Limited un contrat relatif à l'exploitation de son réseau de transport en commun. À toutes les époques pertinentes, la ville possédait et fournissait les autobus et pratiquement tous les autres biens matériels nécessaires à l'exploitation du réseau. La ville contrôlait également les circuits, horaires et tarifs, de même que l'encaissement du prix des billets. Pour sa part, Charterways fournissait les chauffeurs, mécaniciens et préposés au nettoyage requis pour exploiter le réseau, et coordonnait leur travail. En outre, Charterways était chargée d'obtenir les permis pour les véhicules de Handi-Trans, de fournir le carburant, de maintenir un stock de pièces de rechange, de tenir la comptabilité, de gérer les dossiers, de former les employés, d'assurer un service d'objets trouvés, de donner des renseignements généraux par téléphone sur les services offerts aux handicapés, et de prendre les réservations. Le syndicat intimé était l'agent négociateur accrédité des chauffeurs d'autobus, des mécaniciens et des préposés au nettoyage affectés aux activités de transport en commun de Charterways à Ajax.

La ville d'Ajax a, par l'entremise de son conseil municipal, adopté une résolution en vue de résilier, dès le 31 décembre 1992, le contrat qui la liait à Charterways, et de commencer à exploiter elle-même le réseau à compter du 1^{er} janvier 1993. Étant donné qu'elle n'avait pas assez de travail pour leur confier d'autres fonctions, Charterways a licencié tous les chauffeurs, mécaniciens et préposés au nettoyage qui étaient affectés aux activités de transport en commun. La ville a, pour sa part, embauché un certain nombre d'anciens employés de Charterways dans le cadre de son processus de recrutement. En conséquence, le nouveau personnel de la ville affecté au transport en commun était composé, dans une large mesure, d'anciens employés de Charterways. La ville n'a embauché aucun gestionnaire de Charterways et n'a engagé qu'une petite partie de son personnel de supervision. En fait, seule une faible proportion des anciens employés de Charterways qui ont été embauchés par la ville appartenaient à l'unité de négociation. Certains anciens employés de Charterways qui ont présenté une demande d'emploi auprès de la ville n'ont pas été engagés.

6

A majority of the Ontario Labour Relations Board found that part of the business of Charterways was to provide a skilled workforce to the Town and that this workforce constituted a distinguishing part of Charterways' business. It concluded that the hiring of a significant number of Charterways' employees by the Town constituted an "acquisition" of part of a business pursuant to s. 64 of the Act. The Board was of the view that continuity of the business was sufficient to make a finding of deemed disposition under the terms of s. 64. Carruthers J., for the Divisional Court, disagreed, noting that nothing occurred between the Town and Charterways which could be reasonably said to have caused a sale, transfer or other disposition of Charterways' business or part thereof. He found that there was no nexus, legal act or legal relation to support the finding of the Board. With respect to whether part of a business had been transferred, Carruthers J. was of the view that when the Town determined that it no longer required the services offered by Charterways, that resulted in a loss of work for Charterways, not a loss of part of its business in the sense of being a separate and identifiable part of its operations.

La Commission des relations de travail de l'Ontario a conclu, à la majorité, qu'une partie de l'entreprise de Charterways consistait à fournir une main-d'œuvre qualifiée à la ville et que cette main-d'œuvre constituait une partie distinctive de l'entreprise de Charterways. Elle a conclu qu'en embauchant un nombre important d'employés de Charterways, la ville avait fait l'«acquisition» d'une partie d'une entreprise au sens de l'art. 64 de la Loi. La Commission estimait que la continuité de l'entreprise était suffisante pour conclure à l'existence d'une aliénation au sens de l'art. 64. Le juge Carruthers de la Cour divisionnaire, qui n'était pas de cet avis, a fait remarquer que la ville et Charterways n'avaient pas accompli quoi que ce soit qui, pouvait-on raisonnablement dire, avait entraîné une vente, un transfert ou une autre forme d'aliénation de l'entreprise de Charterways ou d'une partie de celle-ci. Il a conclu qu'il n'y avait aucun lien ni aucun acte ou rapport juridique qui étayait la conclusion de la Commission. Quant à savoir si une partie de l'entreprise avait été transférée, le juge Carruthers était d'avis que, lorsque la ville a décidé qu'elle n'avait plus besoin des services de Charterways, cette dernière a subi une perte de travail et non pas une perte d'une partie de son entreprise, au sens d'une partie distincte et identifiable de ses activités.

7

Goudge J.A., for the Court of Appeal, decided that the terms "sale", "transfer" and "other disposition" should be interpreted broadly and do not require that the disposition or transfer take any particular legal form or occur by way of a legal transaction. He found that the commercial history between the Town and Charterways constituted a proper nexus and concluded that the decision of the Board was not patently unreasonable.

Le juge Goudge de la Cour d'appel a décidé que les termes [TRADUCTION] «vente», «transfert» et «autre forme d'aliénation» devaient être interprétés largement et qu'ils n'exigeaient pas que l'aliénation ou le transfert revête une forme juridique particulière ou résulte d'une opération juridique. Il a conclu que les antécédents commerciaux entre la ville et Charterways constituaient un lien approprié, et que la décision de la Commission n'était pas manifestement déraisonnable.

8

There is no doubt that the patently unreasonable test sets a high standard of review (*Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941, at pp. 963-64). Nevertheless, a decision is patently unreasonable if it gives to the section of an Act a meaning which the words of the statute cannot reasonably bear (*Canadian*

Il n'y a aucun doute que le critère du caractère manifestement déraisonnable représente une norme de contrôle sévère (*Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941, aux pp. 963 et 964). Néanmoins, une décision est manifestement déraisonnable si elle donne à la disposition d'une loi un

Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board), [1995] 1 S.C.R. 157, at para. 62).

Even if one were to accept, for the purposes of argument, that the instrumental approach was correctly applied by the Board and that it was not patently unreasonable for it to have concluded that Charterways' employees were its most valuable asset and that they could constitute a business entity that could be sold or transferred, I am nevertheless not satisfied with several elements of the Board's decision. First, I fail to see how there was any organizational nexus between Charterways and the Town to support the Board's conclusion that something passed from one to the other after the termination of the service contract. In *United Food and Commercial Workers International Union v. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164, the Ontario Labour Relations Board held that, before one employer can be declared the successor of another, there must be some organizational nexus between the two employers, other than the fact that one employed persons to do certain work that the other now does or will do (at para. 205). The Court of Appeal in this case found that the commercial relationship between the parties constituted the required nexus. However, I disagree that commercial history on its own can constitute a sufficient nexus. While the Board suggested in *Canadian Union of Public Employees v. Metropolitan Parking Inc.*, [1979] O.L.R.B. Rep. 1193, that a previous corporate, commercial or familial relationship between the parties may warrant a more careful consideration under s. 64, it does not follow from this passage that a commercial relationship in itself creates a nexus. This becomes clear from the following statement of the Board, at para. 35:

In assessing the facts from which a transfer of a business may be inferred, the Board has always been especially sensitive to any pre-existing corporate, commercial or familial relationship between the predecessor and the alleged successor; or between the predecessor, the alleged successor and a third party. Transactions in

sens auquel le texte de cette loi ne peut pas se prêter raisonnablement (*Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, au par. 62).

J'estime que plusieurs éléments de la décision de la Commission ne sont pas convaincants, même si on devait accepter, pour les fins du débat, que la Commission a correctement appliqué la méthode utile et qu'il n'était pas manifestement déraisonnable qu'elle conclue que les employés de Charterways représentaient l'actif le plus précieux de cette dernière et pouvaient constituer une entité commerciale susceptible d'être vendue ou transférée. Premièrement, je ne vois aucun lien organisationnel entre Charterways et la ville qui étaye la conclusion de la Commission que quelque chose est passé de l'une à l'autre après la résiliation du contrat de louage de services. Dans la décision *United Food and Commercial Workers International Union c. Parnell Foods Ltd.*, [1992] O.L.R.B. Rep. 1164, la Commission des relations de travail de l'Ontario a conclu que, pour qu'un employeur puisse être reconnu comme étant le successeur d'un autre, il doit exister un lien organisationnel quelconque entre les deux employeurs, outre le fait que l'un a engagé des personnes pour effectuer un travail que l'autre exécute en ce moment ou qu'il exécutera (au par. 205). La Cour d'appel en l'espèce a statué que la relation commerciale entre les parties constituait le lien requis. Toutefois, je ne suis pas d'accord pour dire que les antécédents commerciaux peuvent constituer en soi un lien suffisant. Ce n'est pas parce que la Commission a indiqué, dans *Canadian Union of Public Employees c. Metropolitan Parking Inc.*, [1979] O.L.R.B. Rep. 1193, qu'une relation d'entreprise, commerciale ou familiale antérieure entre les parties peut justifier un examen plus attentif en vertu de l'art. 64, qu'une relation commerciale crée en soi un lien. Cela ressort clairement de l'affirmation suivante de la Commission, au par. 35:

[TRADUCTION] Lorsqu'elle est appelée à évaluer les faits permettant de conclure à l'existence d'un transfert d'entreprise, la Commission porte depuis toujours une attention spéciale à toute relation d'entreprise, commerciale ou familiale préexistante entre le prédécesseur et le prétendu successeur, ou entre le prédécesseur, le pré-

these circumstances require a more careful examination of the business realities than do transfers between two previously unrelated business entities. The presence of a pre-existing relationship may suggest[sic] an artificial transaction designed to avoid bargaining obligations; or (more commonly) there may be a transaction in the nature of a business re-organization which does not alter the essential attributes of the employer-employee relationship, and which should not, having regard to the purpose of section 55, disturb the collectively bargained framework for that relationship. . . . In such circumstances it may be important to carefully examine the pre-existing links or lines of common control to which the alleged predecessor and successor are both subject. Such examination is precisely what is undertaken by the Board on an application under section 1(4); but it is also relevant on section 55 applications, and it is for this reason that applicants commonly plead section 1(4) in the alternative. It would be incorrect to make this consideration a decisive “test” for successorship; but where there is a pre-existing corporate connection between the predecessor and the successor the Board has been disposed to infer a “transfer” if there is the slightest evidence of such transaction. . . . As a practical matter, it is much more difficult to sustain the contention that one has not acquired a predecessor’s business but merely founded a new, independent, but similar, business serving the same market. [Emphasis added.]

This concern with pre-existing commercial relationships is not related to nexus. Rather it seems to be related to the willingness to “capture” artificial transactions designed to avoid bargaining obligations. There is no indication of an artificial transaction in the present case. Thus, in my opinion, the commercial relationship between the Town and Charterways is an insufficient nexus and there is no indication of any other sufficient nexus in the circumstances of this case so as to support the Board’s finding that a sale of business had occurred pursuant to s. 64 of the Act.

tendu successeur et un tiers. Les opérations dans ces circonstances nécessitent un examen plus attentif des réalités de l’entreprise que ne l’exigent les transferts entre deux entreprises qui n’avaient antérieurement aucune relation entre elles. La présence d’une relation préexistante peut indiquer la présence d’une opération factice destinée à dispenser des obligations de négocier; ou (plus souvent), il peut y avoir une opération semblable à une réorganisation d’entreprise qui ne modifie pas les attributs essentiels de la relation employeur-employé et qui ne devrait pas, compte tenu de l’objet de l’article 55, perturber le cadre négocié collectivement de cette relation. [. . .] En pareilles circonstances, il peut être important d’étudier attentivement les liens préexistants ou les liens de contrôle commun auxquels sont assujettis à fois le prétendu prédécesseur et le prétendu successeur. C’est cette analyse qui est précisément engagée par la Commission à l’égard d’une requête présentée sous le régime du paragraphe 1(4), mais celle-ci s’applique également aux requêtes fondées sur l’article 55, et c’est pour cette raison que les requérants invoquent habituellement le paragraphe 1(4) de façon subsidiaire. Il ne serait pas approprié de voir dans cet examen un «critère» concluant à l’égard de l’obligation du successeur, mais lorsqu’il existe un lien d’entreprise préexistant entre le prédécesseur et le successeur, la Commission est disposée à conclure à l’existence d’un «transfert» dès qu’il y a la moindre preuve d’une telle opération. [. . .] En pratique, il est beaucoup plus difficile de prétendre qu’on n’a pas acquis l’entreprise d’un prédécesseur, mais qu’on a tout simplement fondé une nouvelle entreprise indépendante, mais semblable, qui dessert le même marché. [Je souligne.]

Cette préoccupation concernant les relations commerciales préexistantes n’a rien à voir avec un lien. Elle semble plutôt liée à la volonté de «déceler» les opérations factices destinées à dispenser des obligations de négocier. Rien n’indique l’existence d’une opération factice en l’espèce. J’estime donc que la relation commerciale entre la ville et Charterways est un lien insuffisant, et que rien n’indique l’existence, en l’espèce, d’un autre lien suffisant pour étayer la conclusion de la Commission qu’il y a eu vente d’une entreprise au sens de l’art. 64 de la Loi.

¹⁰ Second, the decision of the Board is patently unreasonable because it dispenses with the need for a disposition in s. 64. However broadly the terms “sale”, “transfer” and “disposition” may be interpreted, “something must be relinquished by

Deuxièmement, la décision de la Commission est manifestement déraisonnable parce qu’elle fait abstraction de la nécessité qu’il y ait aliénation, selon l’art. 64. Aussi largement que puissent être interprétés les termes «vente», «transfert» et

the predecessor business on the one hand and obtained by the successor on the other to bring a case within the section” (*Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644, at p. 675). I fail to see how there was any disposition in the present circumstances. It is clear to me that a sale or a transfer implies a nexus, an agreement or transaction of some sort between the predecessor and successor employers. After all, it is a sale, transfer or disposition to a successor employer. There must be, in my view, a mutual intent to transfer part of the business. As professed by Beetz J. in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1117:

The concepts of alienation and operation by another are based on an intentional transfer of a right: it is therefore necessary to determine between whom this mutual intent must exist.

I cannot accept that the unilateral decision of the Town to hire some of Charterways’ former employees can reasonably be interpreted as a deemed disposition by Charterways of part of its business. In this case, Charterways simply terminated employees it no longer needed. It did not transfer its employees to the Town. Its employees applied for positions, as did others, and underwent interviews. Some of Charterways’ employees were hired and some were not. The same service continued for the customers of Ajax Transit, but this is only because the same work was performed by a new organization.

In its decision, the Board commented on “control” and “direction” within the context of a s. 64 analysis. In so doing, the Board conflated the test for common or related employer within the meaning of s. 1(4) of the Act with the analysis required in a sale of business proceeding. Since Charterways was held to be a federal undertaking, the common employer provision was unavailable to the Union and the Board. In *Lester*, *supra*, at

«aliénation», «il doit y avoir d’une part abandon de quelque chose par l’entreprise prédécesseur et d’autre part obtention de quelque chose par le successeur pour que l’espèce soit visée par la disposition législative» (*Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l’industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644, à la p. 675). Je ne vois aucune aliénation dans les circonstances de la présente affaire. Il est clair, selon moi, qu’une vente ou un transfert implique un lien, une entente ou une opération quelconque entre l’employeur précédent et l’employeur qui succède. Après tout, il s’agit d’une vente, d’un transfert ou d’une aliénation à un employeur qui succède. Il doit y avoir, à mon avis, une intention commune de transférer une partie de l’entreprise. Comme l’a affirmé le juge Beetz dans l’arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la p. 1117:

Les concepts de l’aliénation et de la concession reposent sur la transmission volontaire d’un droit: il importe donc de déterminer entre qui le concours de volonté doit se produire.

Je ne puis accepter que la décision unilatérale de la ville d’embaucher certains anciens employés de Charterways puisse raisonnablement être interprétée comme constituant une aliénation par Charterways d’une partie de son entreprise. En l’espèce, Charterways a tout simplement licencié les employés dont elle n’avait plus besoin. Elle n’a pas transféré ses employés à la ville. Ces derniers ont, à l’instar d’autres personnes, présenté des demandes d’emploi et subi des entrevues. Certains employés de Charterways ont été embauchés et d’autres ne l’ont pas été. Si les usagers du réseau de transport en commun d’Ajax ont continué de bénéficier du même service, c’est seulement parce qu’un nouvel organisme effectuait le même travail.

Dans sa décision, la Commission a fait des observations sur les termes «contrôle» et «direction» dans le contexte d’une analyse fondée sur l’art. 64. Ce faisant, elle a confondu le critère relatif à l’employeur unique au sens du par. 1(4) de la Loi et l’analyse requise dans des procédures concernant la vente d’une entreprise. Étant donné qu’il a été décidé que Charterways est une entreprise fédérale, le syndicat et la Commission ne

pp. 693-94, this Court held that construing successorship provisions as common employer provisions was patently unreasonable.

pouvaient pas se prévaloir de la disposition relative à l'employeur unique. Dans l'arrêt *Lester*, précité, aux pp. 693 et 694, notre Cour a conclu qu'il était manifestement déraisonnable d'interpréter des dispositions relatives à l'obligation du successeur comme étant des dispositions relatives à l'employeur unique.

12 I also note that the interpretation of the Board is patently unreasonable in light of s. 64.2 of the Act, which provides for the protection of specific bargaining rights by deeming that the sale of a business has occurred where "substantially similar services are subsequently provided at the premises under the direction of another employer" with respect to certain building services. Where the Legislature did not require a transfer or disposition, or a nexus as earlier discussed, it explicitly provided that such were not required. The interpretation given by the Board to s. 64 makes s. 64.2 redundant.

Je tiens également à souligner que l'interprétation de la Commission est manifestement déraisonnable compte tenu de l'art. 64.2 de la Loi, qui, relativement à certains services aux bâtiments, assure la protection de droits de négociation particuliers en présumant qu'une entreprise a été vendue lorsque «des services essentiellement semblables sont fournis par la suite dans les locaux sous la direction d'un autre employeur». Dans les cas où le législateur n'a pas exigé un transfert ou une aliénation, ou le lien dont nous avons traité précédemment, il a expressément prévu qu'ils n'étaient pas requis. L'interprétation que la Commission a donnée à l'art. 64 rend l'art. 64.2 redondant.

13 I conclude by saying that it was patently unreasonable for the Board to decide that the termination of the contractual relationship amounted to the sale of a business or part thereof pursuant to s. 64 only because the Town had terminated the service contract, decided to perform the work itself and hired some of Charterways' former employees. The concept adopted by the Board according to which the Town could "transfer to itself" an essential element of Charterways' business, by cancelling its contract, is not one that the words of the Act can reasonably bear. I would therefore allow the appeal and quash the decision of the Board, with costs throughout.

Je conclus en disant qu'il était manifestement déraisonnable que la Commission décide que la résiliation de la relation contractuelle équivalait à la vente d'une entreprise ou d'une partie d'entreprise au sens de l'art. 64, du seul fait que la ville avait résilié le contrat de louage de services, décidé d'exécuter le travail elle-même et embauché certains anciens employés de Charterways. Le texte de la Loi ne se prête pas raisonnablement au point de vue adopté par la Commission selon lequel la ville pouvait «se transférer» une partie essentielle de l'entreprise de Charterways en annulant son contrat. J'accueillerais donc le pourvoi et j'annulerais la décision de la Commission, avec dépens dans toutes les cours.

Appeal dismissed with costs to the respondent Union, L'HEUREUX-DUBÉ, BASTARACHE and BINNIE JJ. dissenting.

Pourvoi rejeté avec dépens en faveur du syndicat intimé, les juges L'HEUREUX-DUBÉ, BASTARACHE et BINNIE sont dissidents.

Solicitors for the appellant: Heenan Blaikie, Toronto.

Procureurs de l'appelante: Heenan Blaikie, Toronto.

Solicitors for the respondent National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement

Procureurs de l'intimé le Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de

Workers Union of Canada (CAW-Canada): Green & Chercover, Toronto.

Solicitor for the respondent Ontario Labour Relations Board: Ronald N. Lebi, Toronto.

l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada (TCA-Canada): Green & Chercover, Toronto.

Procureur de l'intimée la Commission des relations de travail de l'Ontario: Ronald N. Lebi, Toronto.