

A-159-88

A-159-88

Canadian Transit Company (Applicant)

v.

Public Service Staff Relations Board, Treasury Board, Carlo Barzotto, Ron Lauzon and Larry Macko (Respondents)*INDEXED AS: CANADIAN TRANSIT CO. v. CANADA (PUBLIC SERVICE STAFF RELATIONS BOARD) (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, Marceau and MacGuigan J.J.A.—Ottawa, April 27 and June 13, 1989.

Judicial review — Applications to review — Public Service Staff Relations Board inquiring into safety of working conditions at Ambassador Bridge between Windsor and Detroit — Finding dangerous conditions and ordering employer to correct inadequacies — Applicant, owner of Bridge, neither formally notified of hearing, nor given opportunity to be heard although liable, under Customs Act, s. 6, for costs of improvements — Applicant entitled to notice of hearing and reasonable opportunity to be heard — S. 6 making applicant's interest direct and necessary — Board's authority limited to ordering employer to correct deficiencies — Lack of authority over applicant not rendering effect of Board's decision less direct — Applicant's failure to appear although heard rumours of hearing not waiver of right to formal notice.

Public service — Labour relations — P.S.S.R.B. reversing decision of safety officer under Canada Labour Code working conditions of customs inspectors at international bridge not dangerous — Statutory duty on bridge owner to pay cost of improvements — Board denying owner standing — Whether owner directly and necessarily affected by decision — Although Board acting in employer-employee relations context, making determination of contents of owner's statutory duty — Although means of enforcement circuitous, owner's property, rights affected — Board decision set aside.

Customs and excise — Customs Act — Owners of international toll bridges liable, under s. 6, for costs of correcting inadequacies in facilities — Creating interest sufficiently direct and necessary to require notice to bridge owner of P.S.S.R.B. hearing into safety of working conditions at bridge, and opportunity to be heard.

This was an application to set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board refusing to grant standing to the applicant, and refusing to reopen an inquiry under section 87 of

Canadian Transit Company (requérante)

c.

^a Commission des relations de travail, dans la Fonction publique, Conseil du Trésor, Carlo Barzotto, Ron Lauzon et Larry Macko (intimés)*RÉPERTORIÉ: CANADIAN TRANSIT CO. c. CANADA (COMMISSION DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE) (C.A.)*

Cour d'appel, juges Pratte, Marceau and MacGuigan, J.C.A.—Ottawa, 27 avril et 13 juin 1989.

Contrôle judiciaire — Demandes de révision — La Commission des relations de travail dans la Fonction publique enquête sur la sécurité des conditions de travail au pont Ambassador entre Windsor et Detroit — La Commission a conclu à l'existence de conditions constituant un danger et elle a ordonné à l'employeur de rectifier la situation — La requérante, propriétaire du pont, n'a pas été formellement avisée de l'audience et n'a pas eu l'occasion de se faire entendre bien qu'elle soit responsable, en vertu de l'art. 6 de la Loi sur les douanes, du coût des améliorations — La requérante a droit à un avis d'audition et à la possibilité raisonnable de se faire entendre — L'art. 6 rend son intérêt direct et nécessaire — L'autorité de la Commission se limite à ordonner à l'employeur de corriger les défauts constatés — L'absence d'autorité de la Commission sur la requérante ne rend pas moins direct l'effet de sa décision — Le défaut de la requérante de comparaître, bien qu'elle ait entendu des rumeurs au sujet de la tenue d'une audience, ne constitue pas la renonciation au droit à un avis formel.

Fonction publique — Relations du travail — La C.R.T.F.P. infirme la décision que l'agent de sécurité avait rendue en vertu du Code canadien du travail selon laquelle les conditions de travail des inspecteurs des douanes au pont international n'étaient pas dangereuses — La loi impose au propriétaire du pont l'obligation d'assumer le coût des améliorations apportées — La Commission refuse au propriétaire qualité pour agir — Question de savoir si le propriétaire est directement et nécessairement touché par la décision — Bien que la Commission ait agi dans un contexte de relations entre employeur et employé, elle était tenue de se prononcer sur la nature de l'obligation faite au propriétaire par la loi — Bien que l'exécution soit détournée, la propriété et les droits du propriétaire sont touchés — La décision de la Commission est annulée.

Douanes et accise — Loi sur les douanes — Les propriétaires des ponts à péage internationaux sont tenus, en vertu de l'art. 6, des dépenses nécessaires à la réfection de leurs installations insatisfaisantes — Présence d'un intérêt suffisamment direct et nécessaire pour que s'impose la signification au propriétaire du pont d'un avis de la tenue d'une audience de la C.R.T.F.P. sur les conditions de travail au pont, ainsi que la possibilité de se faire entendre.

Il s'agit d'une demande d'annulation de la décision par laquelle la Commission des relations de travail dans la Fonction publique refusait d'accorder qualité pour agir à la requérante,

the *Canada Labour Code* into the safety of working conditions at the Ambassador Bridge between Windsor, Ontario and Detroit, Michigan. The applicant owned and operated the bridge. Section 6 of the *Customs Act* requires the owner of any international toll bridge to provide "adequate" facilities for the examination and detention of imported goods, and deems any facility that fails to meet the requirements of Part II of the *Canada Labour Code* inadequate. It also makes the owner liable for reasonable costs incurred in correcting any inadequacies. The applicant was never formally notified of the Board hearing, although it was aware of the hearing a week before it was held and an articling student from the applicant's solicitors' office attended, but did not make his presence known. The Board found that a situation of danger existed and ordered the employer to take corrective measures. The employer requested the owner to take those measures within a certain time, failing which the employer would undertake the changes. The owner would ultimately be responsible for costs incurred under the *Customs Act*, section 6. The issues were (1) whether the Board was obliged to give the applicant notice of the hearing and a reasonable opportunity to be heard, and (2) whether the applicant waived the right to notice and an adequate hearing by failing to appear when it had actual notice of the hearing.

Held, the application should be allowed.

Per Marceau J.A. (Pratte J.A. concurring): An individual must be directly and necessarily affected by the decision in order to have a right to participate therein. His interest must not be merely indirect or contingent. The *Customs Act*, section 6 made the applicant's interest direct and necessary. Although required to act in the context of employer-employee relations and in the context of an authority conferred by the *Canada Labour Code*, the Board was in effect determining the contents of the duty imposed on the applicant by section 6 of the *Customs Act*. That the Board had no authority over the applicant, and that the means of implementing the Board's decision was circuitous, did not lessen the effect of the Board's decision on the property and rights of the applicant.

Per MacGuigan J.A.: Assuming Part IV of the Code is subject to the natural justice principle of *audi alteram partem*, the question remained whether the applicant's interest was sufficiently direct as to require notice and an adequate hearing. Recent cases have adopted a pragmatic interpretation of "party", considering in particular whether the interests denied a hearing would be adequately represented by a party more directly involved. Here, the employer had no real interest in opposing the changes in its employees' working conditions since it was not liable for costs incurred. The applicant had a unique and relevant point of view to present, as it was liable for costs necessitated by the Board's order. This real interest of the applicant was sufficiently directly related to the subject-matter before the Board that the applicant was entitled to notice of the

et refusait aussi de rouvrir une enquête fondée sur l'article 87 du *Code canadien du travail* et portant sur la sécurité des conditions de travail au pont Ambassador entre Windsor (Ontario) et Detroit (Michigan). La requérante était la propriétaire et l'exploitante du pont. Selon l'article 6 de la *Loi sur les douanes*, le propriétaire de tout pont à péage international est tenu de fournir des installations propres à permettre la retenue et la visite de marchandises importées, et l'article considère insatisfaisante toute installation non conforme aux conditions prévues à la Partie II du *Code canadien du travail*. La disposition rend aussi le propriétaire responsable des dépenses raisonnables nécessitées par la correction des lacunes. La requérante n'a jamais été formellement avisée de l'audience de la Commission, bien qu'elle en ait eu connaissance une semaine à l'avance et qu'un stagiaire de l'étude des avocats de la requérante ait été présent, sans révéler sa présence. La Commission a conclu à l'existence d'un danger au lieu de travail, et elle a ordonné à l'employeur de prendre des mesures correctives. L'employeur a demandé au propriétaire de prendre ces mesures dans un certain délai, faute de quoi l'employeur corrigerait lui-même la situation. Le propriétaire serait en fin de compte tenu des dépenses engagées en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les douanes*. Les questions litigieuses étaient les suivantes: (1) la Commission était-elle tenue de donner à la requérante avis de l'audience tenue et la possibilité suffisante de s'y faire entendre? et (2) la requérante a-t-elle renoncé à son droit à un avis et à la possibilité suffisante de se faire entendre par son défaut de se présenter à l'audience alors qu'elle était au courant de celle-ci?

Arrêt: la demande devrait être accueillie.

Le juge Marceau, J.C.A. (le juge Pratte souscrit aux motifs): Un particulier doit être touché directement et nécessairement par une décision pour avoir qualité pour agir. Son intérêt ne doit pas être simplement indirect ou éventuel. L'article 6 de la *Loi sur les douanes* a rendu cet intérêt direct et nécessaire. Bien qu'elle ait été appelée à agir dans un contexte de relations entre un employeur et ses employés et dans l'exercice de l'autorité que lui confère le *Code canadien du travail*, la Commission devait de fait, se prononcer sur la nature de l'obligation faite à la requérante par l'article 6 de la *Loi sur les douanes*. Le fait que la Commission n'ait pas eu autorité sur la requérante et que la décision de la Commission ait été exécutée de façon quelque peu détournée ne diminuait pas l'effet de cette dernière sur la propriété et les droits de la requérante.

Le juge MacGuigan, J.C.A.: Même s'il faut considérer que la Partie IV du Code est visée par la règle de justice naturelle selon laquelle il faut entendre l'autre partie (*audi alteram partem*), la question demeure de savoir si l'intérêt de la requérante était suffisamment direct pour exiger qu'elle soit avisée de l'audience et qu'elle ait la possibilité suffisante de s'y faire entendre. Des décisions récentes témoignent d'une interprétation pragmatique du terme «partie», selon laquelle on s'est demandé si ceux qui n'ont pas eu la possibilité de se faire entendre seraient adéquatement représentés par une partie plus directement concernée. En l'espèce, l'employeur n'avait aucun intérêt réel à s'opposer aux modifications apportées aux conditions de travail de ses employés puisqu'il n'était pas responsable des coûts afférents. La requérante avait à présenter un point de vue pertinent et particulier, étant responsable des coûts qu'entraînait la décision de la Commission. Cet intérêt réel avait un lien suffisamment direct avec la question dont était saisie la

hearing and an adequate opportunity to present its case, even if this did not apply to investigation by safety officers.

The actual notice the applicant had was in the nature of vague rumour and it could not reasonably be expected to take cognizance of such information. It had precise knowledge of the fact of the hearing, not as to the issues. This was insufficient in light of the formal notice given to the parties.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 85(1) (as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20), 87 (as am. *idem*), 103 (as am. *idem*).

Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, s. 6(1),(4) (as enacted by S.C. 1987, c. 32, s. 1), (5) (as enacted *idem*), (6) (as enacted *idem*).

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al., [1980] 2 S.C.R. 735; 33 N.R. 304.

CONSIDERED:

Appleton v. Eastern Provincial Airways Ltd., [1984] 1 F.C. 367; 2 D.L.R. (4th) 147 (C.A.); *Okanagan Helicopters Ltd. v. Canadian Helicopter Pilots' Assn.*, [1986] 2 F.C. 56; 64 N.R. 135 (C.A.); *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140; [1953] 4 D.L.R. 161; 107 C.C.C. 183.

REFERRED TO:

Cooper v. Wandsworth Board of Works (1863), 14 C.B. (N.S.) 180; 143 E.R. 414 (Eng. C.P.).

COUNSEL:

Theodore Crljenica for applicant.
Andrew J. Raven for respondents Carlo Barzotto, Ron Lauzon and Larry Macko.
Charlotte A. Bell for respondent Treasury Board.

SOLICITORS:

McTague, Clark, Windsor, for applicant.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondents Carlo Barzotto, Ron Lauzon and Larry Macko.

Commission pour donner droit à la requérante à un avis de l'audience et à la possibilité suffisante d'y exposer son point de vue, même si cela ne s'applique pas aux enquêtes menées par les agents de sécurité.

^a L'avis de l'audience que la requérante a eu tenait à la vague rumeur, à laquelle elle ne pouvait raisonnablement être censée donner crédit. La connaissance précise qu'a eu la requérante de l'audience ne visait que la tenue de l'audience, et non les questions qui y seraient débattues. Cela était insuffisant, compte tenu de l'avis formel donné aux parties.

^b LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 85(1) (mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20), 87 (mod., *idem*), 103 (mod., *idem*).

^c *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28.

Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e Supp.), chap. 1, art. 6(1),(4) (édicte par L.C. 1987, chap. 32, art. 1), (5) (édicte, *idem*), (6) (édicte, *idem*).

^d JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autres, [1980] 2 R.C.S. 735; 33 N.R. 304.

^e DÉCISIONS EXAMINÉES:

Appleton c. Eastern Provincial Airways Ltd., [1984] 1 C.F. 367; 2 D.L.R. (4th) 147 (C.A.); *Okanagan Helicopters Ltd. c. Assoc. canadienne des pilotes d'hélicoptères*, [1986] 2 C.F. 56; 64 N.R. 135 (C.A.); *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140; [1953] 4 D.L.R. 161; 107 C.C.C. 183.

DÉCISION CITÉE:

^g *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (N.S.) 180; 143 E.R. 414 (Eng. C.P.).

AVOCATS:

Theodore Crljenica pour la requérante.
Andrew J. Raven pour les intimés Carlo Barzotto, Ron Lauzon et Larry Macko.
Charlotte A. Bell pour l'intimé, le Conseil du Trésor.

ⁱ PROCUREURS:

McTague, Clark, Windsor, pour la requérante.

^j *Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin*, Ottawa, pour les intimés Carlo Barzotto, Ron Lauzon et Larry Macko.

*Deputy Attorney General of Canada for
respondent Treasury Board.*

*Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé, le Conseil du Trésor.*

*The following are the reasons for judgment
rendered in English by*

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

MARCEAU J.A.: I share the view of my brother MacGuigan that the respondent Board should not have made its decision without first giving the applicant Transit Company a full opportunity to be heard.

LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: Je suis d'accord avec mon collègue le juge MacGuigan pour dire que la Commission intimée n'aurait pas dû rendre sa décision avant d'avoir donné à la Transit Company requérante l'entière possibilité de se faire entendre.

It is clear to me that mere interest in the eventual outcome of a proceeding before a tribunal, whether financial or otherwise, is not in itself sufficient to give an individual a right to participate therein. The demands of natural justice and procedural fairness certainly do not require so much and in any event it would be impossible in practice to go that far. In my judgment, to be among the interested parties that a tribunal ought to involve in a proceeding before it to satisfy the requirements of the *audi alteram partem* principle, an individual must be directly and necessarily affected by the decision to be made. His interest must not be merely indirect or contingent, as it is when the decision may reach him only through an intermediate conduit alien to the preoccupation of the tribunal, such as a contractual relationship with one of the parties immediately involved.

Il me semble clair que le seul intérêt dans l'issue éventuelle d'une affaire soumise à un tribunal, qu'il soit pécuniaire ou autre, ne suffit pas en lui-même à conférer à un particulier qualité pour agir. Les exigences de la justice naturelle et de l'équité dans la procédure n'en demandent certainement pas tant, et en tout état de cause, il serait impossible en pratique d'aller jusque là. À mon sens, pour compter au nombre des parties intéressées auxquelles un tribunal doit accorder qualité pour agir dans une affaire dont il est saisi afin de satisfaire aux exigences de la règle *audi alteram partem*, un particulier doit être touché directement et nécessairement par la décision à rendre. Son intérêt ne doit pas être simplement indirect ou éventuel, comme c'est le cas lorsqu'une décision peut l'atteindre par un intermédiaire étranger aux préoccupations du tribunal, tel un rapport contractuel avec une des parties directement concernées.

Was the interest of the applicant in the outcome of the proceeding here before the Board merely indirect and contingent in the sense I just explained? I think not. In my understanding, section 6 of the *Customs Act* [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1] makes that interest direct and necessary. Indeed, subsection 6(1) of that Act dictates that the owner of any international toll bridge is bound to provide and maintain "adequate" facilities for the proper examination of goods by customs officers, and subsection 6(4) [as enacted by S.C. 1987, c. 32, s. 1] stipulates that any such facility that fails to meet the requirements of Part II of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-1] shall be deemed not to be adequate. I reproduce here these provisions:

L'intérêt de la requérante dans l'issue de l'affaire soumise ici à la Commission était-il simplement indirect et éventuel au sens que je viens d'expliquer? Je ne le crois pas. À mon avis, l'article 6 de la *Loi sur les douanes* [L.R.C. (1985) (2^e Supp.), chap. 1] rend cet intérêt direct et nécessaire. En effet, le paragraphe 6(1) de cette Loi prévoit que le propriétaire de tout pont international à péage est tenu de fournir et d'entretenir des installations propres à permettre aux agents de procéder à la visite des marchandises, et le paragraphe 6(4) [édicte par S.C. 1987, chap. 32, art. 1] stipule que les installations non conformes aux conditions prévues à la Partie IV du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1] sont réputées ne pas être satisfaisantes. Je cite ces dispositions:

6. (1) The owner or operator of

j 6. (1) Est tenu de fournir, d'équiper et d'entretenir sans frais pour Sa Majesté, sur les lieux ou à leur proximité, les locaux ou autres installations propres à permettre aux agents de

- (a) any international bridge or tunnel, for the use of which a toll or other charge is payable,
 (b) any railway operating internationally, or
 (c) any airport, wharf or dock that receives conveyances operating internationally and in respect of which a customs office has been designated under section 5

shall provide, equip and maintain free of charge to Her Majesty at or near the bridge, tunnel, railway, airport, wharf or dock adequate buildings, accommodation or other facilities for the proper detention and examination of imported goods or for the proper search of persons by customs officers.

(4) Any building, accommodation or other facility provided for the purposes referred to in subsection (1) that fails to meet the applicable requirements of Part II of the *Canada Labour Code* shall be deemed not to be adequate for those purposes.

Thus, although required to act in the context of employer-employee relations and in the exercise of an authority conferred on it by the *Canada Labour Code*, the Board was, in effect, called upon to make a determination as to the adequacy of the Transit Company's facilities at the Ambassador Bridge or, put otherwise, make a determination as to the contents of the duty imposed on the applicant by law, that is to say by section 6 of the *Customs Act*.

It is true that the Board has no authority over the Transit Company, as the latter is not the employer concerned by the complaint which gave rise to the proceeding, and Parliament has not seen fit, in situations of that type, to extend the Board's powers of enforcement beyond its natural borders of employer-employee relations, having chosen instead to give the Minister the power to carry out the improvements necessary to make the facilities adequate as determined by the Board and to make the Transit Company liable for all reasonable costs incurred in so doing.¹ The implementation of the decision of the Board is thus, no doubt, somewhat circuitous. This, however, is in my view, strictly concerned with means of enforcement and does not make less direct and necessary the effect of the Board's decision on the property and rights of the Transit Company.

¹ Subsections 6(5) [as enacted by S.C. 1987, c. 32, s. 1] and 6(6) [as enacted *idem*] of the *Customs Act* read thus:

(Continued on next page)

procéder, dans les conditions voulues, à la retenue et à la visite des marchandises importées, ainsi qu'à la fouille des personnes, le propriétaire ou l'exploitant:

- a) d'un pont ou d'un tunnel international dont l'usage est assujéti à un péage ou autre redevance;
 b) d'un chemin de fer international;
 c) d'un aéroport, d'un quai, d'un bassin ou d'un dock qui reçoit des moyens de transport internationaux relevant des attributions d'un bureau de douane établi en vertu de l'article 5.

(4) Les locaux ou autres installations fournis en application du paragraphe (1) et non conformes aux conditions prévues à la partie IV du *Code canadien du travail* sont réputés ne pas satisfaire aux dispositions de ce paragraphe.

Ainsi, bien qu'elle ait été appelée à agir dans un contexte de relations entre un employeur et ses employés et dans l'exercice de l'autorité que lui confère le *Code canadien du travail*, la Commission devait, de fait, statuer sur le caractère satisfaisant des installations de la Transit Company au pont Ambassador ou, en d'autres termes, se prononcer sur la nature de l'obligation faite à la requérante par la loi, c'est-à-dire par l'article 6 de la *Loi sur les douanes*.

Il est vrai que la Commission n'a pas autorité sur la Transit Company, parce que celle-ci n'est pas l'employeur visé par la plainte à l'origine de l'instance, et que le Parlement n'a pas jugé bon, dans les situations de ce genre, d'étendre les pouvoirs de mise à exécution de la Commission au-delà de ses limites naturelles circonscrites aux relations entre employeur et employés, pour habiliter plutôt le ministre à procéder aux améliorations nécessaires pour adapter les installations à leurs fins selon les prescriptions de la Commission, et à tenir la Transit Company responsable de toutes les dépenses entraînées de la sorte¹. La mise à exécution de la décision de la Commission se fait donc, sans doute, de façon quelque peu détournée. Mais à mon avis, cela ne concerne que le mode d'exécution et ne rend pas moins direct ni nécessaire l'effet de la décision de la Commission sur la propriété et les droits de la Transit Company.

¹ Voici le libellé des paragraphes 6(5) [édicte par L.C. 1987, chap. 32, art. 1] et 6(6) [mod., *idem*] de la *Loi sur les douanes*:

(Suite à la page suivante)

I would dispose of the matters as suggested by my brother MacGuigan.

PRATTE J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MACGUIGAN J.A.: These two section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7] applications, which were heard together, focus on the right to notice and an adequate opportunity to be heard.

The applicant corporation, which is created by a special Act of Parliament, is the owner and operator of the Canadian half of the Ambassador Bridge between the border cities of Windsor, Ontario, and Detroit, Michigan. The individual respondents are employees of the Department of Revenue Canada as Customs and Excise Inspectors at the Ambassador Bridge. Between November 19 and 25, 1987, all of them exercised their rights pursuant to subsection 85(1) [as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20] of Part IV of the *Canada Labour Code* ("the Code"), R.S.C. 1970, c. L-1, to refuse to work on the basis of dangerous conditions of work such as inadequacies in crosswalks, lighting, traffic control lights, the physical layout of truck approaches, etc.

These work refusals were investigated on November 25, 1987, by J. E. Sutherland, a safety officer designated under the Code, who came to the conclusion that the working conditions were not dangerous but normal. Each of the individual respondents requested an inquiry by the Public Service Staff Relations Board ("the Board") under section 87 [as am. *idem*] of the Code. A

(Continued from previous page)

6. ...

(5) Where any building, accommodation or other facility provided pursuant to subsection (1) at or near an international bridge or tunnel is not adequate for the purposes referred to in that subsection, the Minister may, on thirty days notice to the owner or operator of the bridge or tunnel, carry out any construction or repairs on the site of the facility in order to render it adequate for those purposes.

(6) The owner or operator of an international bridge or tunnel is liable for all reasonable costs incurred by the Minister under subsection (5), which costs may be recovered in accordance with sections 143 to 145.

Je statuerais donc sur la question comme le propose mon collègue le juge MacGuigan.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

* * *

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

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: Ces deux demandes fondées sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7], qui ont été entendues ensemble, portent sur le droit à un avis et à la possibilité de se faire entendre.

La société requérante, créée par loi spéciale du Parlement, est la propriétaire et l'exploitante de la partie canadienne du pont Ambassador entre les villes frontalières de Windsor (Ontario) et Detroit (Michigan). Les particuliers intimés sont les employés de Revenu Canada en leur qualité d'inspecteurs de Douanes et Accise au pont Ambassador. Entre les 19 et 25 novembre 1987, ils ont tous exercé le droit que leur confère le paragraphe 85(1) [mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20] de la Partie IV du *Code canadien du travail* («le Code»), S.R.C. 1970, chap. L-1, de refuser de travailler en raison de situations qui constituaient un danger, telles des lacunes dans les passages pour piétons, dans l'éclairage, les feux de la circulation, le dessein des voies de sortie des camions, etc.

Le 25 novembre 1987, J. E. Sutherland, agent de sécurité désigné en vertu du Code, enquêtait sur ces refus de travailler et il en arrivait à la conclusion que les conditions de travail n'étaient pas dangereuses, mais normales. Chacun des particuliers intimés a demandé à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, («la Commission») conformément à l'article 87 [mod.,

(Suite de la page précédente)

6. ...

(5) Le ministre peut, sur préavis de trente jours au propriétaire ou à l'exploitant d'un pont ou d'un tunnel international dont les locaux ou autres installations fournis en application du paragraphe (1) ne sont pas adaptés aux fins visées à ce paragraphe, procéder sur les lieux à tous travaux de construction, de modification ou de réfection propres à les y adapter.

(6) Le propriétaire ou l'exploitant d'un pont ou d'un tunnel international est tenu de toutes les dépenses entraînées pour le ministre en application du paragraphe (5), leur recouvrement pouvant être effectué conformément aux articles 143 à 145.

hearing of the Board in the matter was held on Monday, December 21, 1987.

No representative of the applicant was present when the safety officer made his investigation of the work refusals and the applicant received no notice of the Board hearing. Its operations manager did, however, become aware of the hearing on the previous Thursday, December 17, with the president being informed the next day. This information was also communicated by the applicant to its solicitors on December 18. No one else from the law firm being available on December 21, an articling law student attended the hearing as an observer, without informing the Board of his presence.

By a letter of December 23 the applicant requested that it be given standing to participate in the hearing and that the matter be reopened to allow it to participate in the proceedings. The Board replied to this request on January 20, 1988, refusing the applicant standing and the reopening of the proceedings (Case at pages 17-18):

Insofar as the instant case is concerned it is not unusual to have federal public servants performing duties on non-government (federal) property. In such a case, as you have indicated the owner of the property at which the duties are performed is not a party to the proceedings before the Board under section 87 of the Code; nor is the owner involved in the investigation and decision making process conducted by a safety officer under section 86 of the Code. Moreover, under the provisions of Part IV neither a safety officer nor the Board has any authority to issue a direction to the owner of the property in question.

In the circumstances the Board is of the view that the relationship between the interest claimed by your client and the issue with which the Board is seized, namely the safety and health of employees of Revenue Canada, Customs and Excise, is not sufficient to give your client *locus standi* in the proceedings. Your request to re-open the proceedings is accordingly denied.

The section 28 application in A-700-88 is brought to set aside this "decision". The Board then issued its substantive decision on January 21, 1988, the material part of which is as follows (Case at page 24 and overleaf):

I conclude from the evidence given that a condition of danger within the meaning of the Part IV of the Canada Labour Code does exist in the workplace. Accordingly, I do not confirm the

idem] du Code, d'examiner les faits. La Commission a tenu une audience sur cette affaire le lundi, 21 décembre 1987.

^a Aucun représentant de la requérante n'était présent lorsque l'agent de sécurité a procédé à l'enquête sur les refus de travail, et la requérante n'a reçu aucun avis de l'audience tenue par la Commission. Le gérant des opérations de la requérante a tout de même appris la tenue d'une audience le ^b jeudi précédent celle-ci, soit le 17 décembre, et le président en a été informé le jour suivant. La requérante a aussi transmis ces renseignements à ses avocats le 18 décembre. Personne d'autre du ^c cabinet juridique n'étant disponible le 21 décembre, un étudiant en droit stagiaire a assisté à l'audience en qualité d'observateur, sans informer la Commission de sa présence.

^d Par lettre en date du 23 décembre, la requérante a demandé à obtenir qualité pour participer à l'audience et elle a sollicité la réouverture de l'affaire pour pouvoir participer aux procédures. La Commission a répondu à cette requête le 20 janvier 1988, et elle a refusé à la requérante qualité ^e pour agir ainsi que la réouverture de l'affaire, (Dossier, pages 17 et 18):

[TRADUCTION] Pour ce qui concerne la présente espèce, il n'est pas inusité que des fonctionnaires fédéraux exercent leurs fonctions dans des lieux qui n'appartiennent pas au gouvernement (fédéral). Dans de telles circonstances, comme vous l'avez ^f indiqué, le propriétaire des lieux susmentionnés n'est pas partie aux procédures dont est saisie la Commission en vertu de l'article 87 du Code, pas plus qu'il n'est mêlé à l'enquête et au processus décisionnel de l'agent de sécurité prévus à l'article 86 du Code. De plus, selon les dispositions de la partie IV, ni ^g l'agent de sécurité ni la Commission ne sont habilités à donner un ordre au propriétaire des lieux en cause.

^h Dans les circonstances, la Commission est d'avis que le lien entre le droit réclamé par votre client et la question dont est saisie la Commission, à savoir l'hygiène et la sécurité des employés de Revenu Canada, Douanes et Accise, n'est pas suffisant pour donner à votre client qualité pour agir dans les procédures concernées. Votre demande de réexamen des procédures est donc rejetée.

ⁱ La demande fondée sur l'article 28 dans l'action portant le numéro de greffe A-700-88 vise l'annulation de cette «décision». La Commission a alors rendu une décision de fond le 21 janvier 1988, dont la partie essentielle se lit comme suit (Dossier, page 24, recto et verso):

^j Je conclus d'après la preuve qu'il existe bien un danger au lieu de travail, au sens de la Partie IV du Code canadien du travail. Par conséquent, je ne confirme pas les décisions de

decisions of the Safety Officer. I recognize that work of this nature is accompanied by an inherent danger. However, it is imperative that the danger be reduced to the absolute minimum consistent with the effective performance of the employees' duties. This has not been done in relation to the applicants' workplace. With this in mind and in light of paragraph 87(1)(b) and subsection 102(2) of Part IV of the Canada Labour Code, I order that the following corrective measures be undertaken by the employer within 90 days of the date of this decision:

1. The red and green lights at all booths, presently used to indicate whether or not the booths are open, be changed to lights which would read OPEN or CLOSED.
N.B. Red and green should only be used for traffic control.
2. That red and green traffic control lights actuated from the booths be installed at truck booths Ex 1, Ex 2 and Ex 3. These lights should be located at a sufficient distance ahead of the entrance to each booth to permit on-coming traffic to have a clear view unimpeded by any truck already stopped at the booth.
3. The pavement on the truck lanes, at the three aforementioned locations, be painted with a solid line and marked with the word STOP.
4. A new pedestrian crosswalk be painted to cross the in-bound truck lanes from custom booth #9, following the concrete barrier to a point opposite passenger toll booths, then across the in-bound truck lanes to the toll booths, then in an easterly direction between the toll booths and the barrier to a point one car length from the entrance to the toll booths, then in a northerly direction across the toll booth lanes to the barrier separating the toll booth lanes and the outgoing truck lanes, then easterly on the raised pavement, on the truck lane side of the barrier to booth Ex 2.
5. Overhead stop signals be installed at the new crosswalks actuated by hand buttons appropriately located.

The section 28 application in A-159-88 is brought to set aside this order.

Although in terms the Board's order was directed only to the employer, the consequences for the applicant were immediate. The employer sent it a copy of the Board's order on January 26, and the following letter on February 5, 1988 (Case, Appendix I at pages 10-11):

This is further to my letter of January 26, 1988, sent by facsimile to your respective offices regarding corrective measures required at the bridge plaza in Windsor. It was the Department's expectation that this matter would be dealt with appropriately by the On-Site Technical Committee at its meeting of February 3 in Windsor, and that firm commitments

l'agent de sécurité. Je reconnais qu'un travail de cette nature comporte un danger, mais ce danger doit être réduit au strict minimum et ce, sans que cela nuise à l'efficacité des employés. Cela n'a pas été fait au lieu de travail des requérants. Compte tenu de ces constatations et eu égard à l'alinéa 87(1)(b) ainsi qu'au paragraphe 102(2) de la Partie IV du Code canadien du travail, j'ordonne que l'employeur prenne les mesures correctives suivantes dans les 90 jours suivant la date de la présente décision:

1. Les feux rouges et verts qui se trouvent à tous les postes de péage et qui servent actuellement à indiquer si ceux-ci sont ouverts ou non seront changés par des feux portant les mentions OUVERT et FERMÉ.
NOTA: Les feux rouges et verts ne seront utilisés que pour diriger la circulation.
2. Des feux de circulation rouges et verts qui seront actionnés à partir des postes de péage seront installés aux postes pour camions Ex 1, Ex 2 et Ex 3. Ceux-ci seront situés à la distance suffisante de l'entrée de chaque poste pour que la vue des chauffeurs ne soit pas obstruée par un camion déjà arrêté au poste de péage.
3. Aux trois endroits susmentionnés, on peindra une ligne pleine ainsi que le mot STOP sur le revêtement des voies destinées aux camions.
4. Un nouveau passage pour piétons sera peint en travers des voies d'arrivée des camions entre le poste de douanes n° 9, le long de la rampe de ciment, jusqu'à un point situé en face des postes de péage réservés aux voitures, puis en travers des voies d'arrivée des camions jusqu'aux postes de péage, puis en direction est, entre les postes de péage et la rampe, jusqu'à un point situé à une longueur de voiture de l'entrée des postes de péage, puis en direction nord, en travers des voies des postes de péage jusqu'à la rampe séparant ces voies et les voies de sortie des camions, puis en direction est, sur la chaussée surélevée, du côté de la voie réservée aux camions, jusqu'au poste Ex 2.
5. Des signaux d'arrêt aériens seront installés au-dessus des nouveaux passages pour piétons et seront actionnés par des boutons placés aux endroits appropriés.

La demande fondée sur l'article 28 dans l'affaire portant le numéro de greffe A-159-88 vise l'annulation de cette ordonnance.

Bien que selon son libellé, l'ordonnance de la Commission ne s'adressait qu'à l'employeur, elle avait des conséquences immédiates pour la requérante. L'employeur lui a adressé une copie de l'ordonnance de la Commission le 26 janvier, suivie de la lettre suivante, le 5 février 1988 (Dossier, Appendice I aux pages 10 et 11):

[TRADUCTION] Ceci fait suite à ma lettre en date du 26 janvier 1988, adressée par télécopie à vos bureaux respectifs, visant les mesures requises au pont à Windsor. Le ministre s'attendait à ce que la question soit traitée convenablement par le comité technique sur place à sa réunion du 3 février à Windsor, et que des engagements fermes seraient pris relative-

would have been made addressing all nine corrective measures requested by the Public Service Staff Relations Board decision.

In view of the importance attached to undertaking these corrective measures within 90 days of the decision, a firm commitment from the Bridge Authority to correct the noted deficiencies is essential at this time. I must therefore request a formal response from you or your client, on or before February 12, 1988 confirming that the work required to implement the nine corrective measures will be duly undertaken as per the P.S.S.R.B. decision.

Should such affirmative response not be received by close of business February 12, the Minister will have no alternative than to have recourse to the process available under Section 6 of the Customs Act to remedy the situation.

Section 6 of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, as enacted by S.C. 1987, c. 32 reads as follows:

6. (1) The owner or operator of

- (a) any international bridge or tunnel, for the use of which a toll or other charge is payable,
- (b) any railway operating internationally, or
- (c) any airport, wharf or dock that receives conveyances operating internationally and in respect of which a customs office has been designated under section 5

shall provide, equip and maintain free of charge to Her Majesty at or near the bridge, tunnel, railway, airport, wharf or dock adequate buildings, accommodation or other facilities for the proper detention and examination of imported goods or for the proper search of persons by customs officer.

(2) The Minister may

- (a) make such improvements as the Minister considers desirable to any facilities provided pursuant to subsection (1),
- (b) post, on or about such facilities, such signs as the Minister considers appropriate for the safe use of the facilities or for the enforcement of any law relating to the importation or exportation of goods or the international movement of persons, and
- (c) continue to use such facilities for as long a period of time as he requires,

and no person shall interfere with any of the rights set out in this subsection.

(3) The Governor in Council may, subject to subsection (4), make regulations determining what are adequate buildings, accommodation and other facilities for the purposes referred to in subsection (1).

(4) Any building, accommodation or other facility provided for the purposes referred to in subsection (1) that fails to meet the applicable requirements of Part IV of the *Canada Labour Code* shall be deemed not to be adequate for those purposes.

à chacune des neuf mesures correctives rendues nécessaires par la décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

Étant donné l'importance qu'il y a de prendre ces mesures dans les 90 jours de la décision, il est nécessaire à ce stade-ci d'obtenir des autorités du pont l'engagement ferme de corriger les lacunes constatées. Je dois donc exiger une réponse officielle de votre part ou de celle de votre client, au plus tard le 12 février 1988, confirmant que les travaux requis pour l'application des neuf mesures correctives seront dûment entrepris conformément à la décision de la CRTFP.

En l'absence de cette réponse affirmative à la fermeture des bureaux le 12 février, le ministre n'aura d'autre choix que d'appliquer les mesures prévues à l'article 6 de la Loi sur les douanes pour remédier à la situation.

Voici le libellé de l'article 6 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e Supp.), chap. 1, édicté par L.C. 1987, chap. 32:

6. (1) Est tenu de fournir, d'équiper et d'entretenir sans frais pour Sa Majesté, sur les lieux ou à leur proximité, les locaux ou autres installations propres à permettre aux agents de procéder, dans les conditions voulues, à la retenue et à la visite de marchandises importées, ainsi qu'à la fouille des personnes, le propriétaire ou l'exploitant:

- a) d'un pont ou d'un tunnel international dont l'usage est assujéti à un péage ou autre redevance;
- b) d'un chemin de fer international;
- c) d'un aéroport, d'un quai, d'un bassin ou d'un dock qui reçoit des moyens de transport internationaux relevant des attributions d'un bureau de douane établi en vertu de l'article 5.

(2) Le ministre a, en ce qui concerne les installations visées au paragraphe (1), le droit:

- a) de leur apporter les améliorations qu'il estime souhaitables;
- b) d'apposer à leur emplacement ou à leurs abords les indications qu'il estime propres à en permettre un usage sécuritaire ou à assurer le contrôle d'application de la législation relative à l'importation ou à l'exportation des marchandises ou à la circulation internationale des personnes;
- c) d'en faire usage aussi longtemps qu'il en a besoin.

Nul ne peut entraver l'exercice du droit ainsi conféré.

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer les locaux ou autres installations adaptés aux fins visées au paragraphe (1).

(4) Les locaux ou autres installations fournis en application du paragraphe (1) et non conformes aux conditions prévues à la partie IV du *Code canadien du travail* sont réputés ne pas satisfaire aux dispositions de ce paragraphe.

(5) Where any building, accommodation or other facility provided pursuant to subsection (1) at or near an international bridge or tunnel is not adequate for the purposes referred to in that subsection, the Minister may, on thirty days notice to the owner or operator of the bridge or tunnel, carry out any construction or repairs on the site of the facility in order to render it adequate for those purposes.

(6) The owner or operator of an international bridge or tunnel is liable for all reasonable costs incurred by the Minister under subsection (5), which costs may be recovered in accordance with sections 143 to 145.

On these facts two issues arise: (1) was the Board obliged to give the applicant notice of the December 21 hearing and an adequate opportunity to be heard at the hearing? (2) assuming that the first issue is decided in the applicant's favour, did it waive its right to notice and an adequate hearing by failing to appear on December 21 when it had actual knowledge of the hearing?

Probably no principle is more fundamental to administrative law at common law than that of *audi alteram partem*, a rule of natural justice that parties be given adequate notice and opportunity to be heard, and at least from the time of *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (N.S.) 180, at page 194; 143 E.R. 414, at page 420 (Eng. C.P.), the courts have used "the justice of the common law" to "supply the omission of the legislature" where a statute authorizing interference with property or civil rights is silent on the question of notice and hearing.

This view was forcefully stated by Rinfret C.J.C. in *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140, at page 154; [1953] 4 D.L.R. 161, at page 174; 107 C.C.C. 183, at page 197:

[TRANSLATION] The principle that no one should be condemned or deprived of his rights without being heard, and above all without having received notice that his rights would be put at stake, is of a universal equity and it is not the silence of the law that should be invoked in order to deprive anyone of it. In my opinion, nothing less would be necessary than an express declaration of the Legislature in order to put aside this requirement which applies to all Courts and to all the bodies called upon to render a decision that might have the effect of annulling a right possessed by an individual.

(5) Le ministre peut, sur préavis de trente jours au propriétaire ou à l'exploitant d'un pont ou d'un tunnel international dont les locaux ou autres installations fournis en application du paragraphe (1) ne sont pas adaptés aux fins visées à ce paragraphe, procéder sur les lieux à tous travaux de construction, de modification ou de réfection propres à les y adapter.

(6) Le propriétaire ou l'exploitant d'un pont ou d'un tunnel international est tenu de toutes les dépenses entraînées pour le ministre en application du paragraphe (5), leur recouvrement pouvant être effectué conformément aux articles 143 à 145.

Deux questions sont soulevées par les faits en l'espèce: (1) la Commission était-elle tenue de donner à la requérante avis de l'audience du 21 décembre ainsi que la possibilité suffisante de s'y faire entendre? (2) Si la réponse à la première question était favorable à la requérante, cette dernière a-t-elle renoncé à son droit à un avis et à la possibilité suffisante de se faire entendre par son défaut de se présenter à l'audience du 21 décembre alors qu'elle était au courant de celle-ci?

Le principe le plus fondamental au droit administratif, en *common law*, est probablement la règle *audi alteram partem*, une règle de justice naturelle qui veut que les parties reçoivent un avis suffisant et la possibilité de se faire entendre, et au moins depuis l'arrêt *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (N.S.) 180, à la page 194; 143 E.R. 414, à la page 420 (Eng. C.P.), les tribunaux ont eu recours à «la justice propre à la *common law*» pour «suppléer à l'omission de la législature» lorsqu'une loi autorisant une atteinte aux droits civils ou de propriété reste silencieuse sur la question des avis et des audiences.

Cette opinion a été énergiquement exprimée par le juge Rinfret, juge en chef du Canada, dans l'arrêt *Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140, à la page 154; [1953] 4 D.L.R. 161, à la page 174; 107 C.C.C. 183, à la page 197:

Le principe que nul ne doit être condamné ou privé de ses droits sans être entendu, et surtout sans avoir même reçu avis que ses droits seraient mis en jeu est d'une équité universelle et ce n'est pas le silence de la loi qui devrait être invoqué pour en priver quelqu'un. À mon avis, il ne faudrait rien moins qu'une déclaration expresse du législateur pour mettre de côté cette exigence qui s'applique à tous les tribunaux et à tous les corps appelés à rendre une décision qui aurait pour effet d'annuler un droit possédé par un individu.

There is admittedly no express declaration of Parliament in Part IV of the *Canada Labour Code* as to who should receive notice on a section 87 hearing, but it was argued by the respondent that the scheme of the Part is designed to provide an expeditious, summary procedure for the determination of the question whether a workplace is or contains something that is a danger to employees and that the Board's only concern on such a hearing must be with rights as between employee and employer.

It was pointed out by the respondent that it is only if the safety officer determines that no danger exists that a section 87 hearing can even arise, because if that officer determines that danger does exist and gives directions with respect thereto, the only right to complain is to a regional safety officer under section 103 [as am. by S.C. 1984, c. 39, s. 20], and that that right can be invoked only by those specified in that section: "any employer, employee or trade union that considers himself or itself aggrieved by any direction issued by a safety officer under this Part. . ." It was therefore argued that this was a further indication that the property owner should not be entitled to participate in a hearing before the Board.

Nevertheless, it seems clear from the case law that where a tribunal decision affecting rights could be said to be quasi-judicial rather than purely administrative there was never any question that the rules of natural justice applied: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at page 746; 33 N.R. 304, at page 315 (*per* Estey J.). That case, it is true, emphasized the necessity of looking to the relevant statute for guidance for the reason that the domain of natural justice is now considered to run beyond the quasi-judicial to purely administrative actions (at pages 755 S.C.R.; 323 N.R.):

While it is true that a duty to observe procedural fairness, as expressed in the maxim *audi alteram partem*, need not be express (*Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec* ([1953] 2 S.C.R. 140), it will not be implied in every case. It is always a question of construing the statutory scheme as a whole

Il est vrai que la Partie IV du *Code canadien du travail* ne contient aucune mention explicite du Parlement relativement aux personnes devant recevoir avis d'une audience tenue conformément à l'article 87, mais l'intimée a fait valoir que l'intention de la Partie est d'offrir un processus rapide et sommaire pour établir si un lieu de travail constitue ou contient quelque chose de dangereux pour les employés, et que la seule préoccupation de la Commission lors d'une telle audience doit viser les droits respectifs des employés et de l'employeur.

L'intimée a souligné que la question de l'audience visée à l'article 87 ne peut se soulever que si l'agent de sécurité conclut à l'absence de danger, car si l'agent détermine qu'il y a danger et donne des instructions à cet égard, une demande ne peut être adressée qu'à l'agent régional de sécurité conformément à l'article 103 [mod. par S.C. 1984, chap. 39, art. 20], et ce droit doit être invoqué seulement par les personnes mentionnées à cet article: «un employeur, un employé ou un syndicat qui se sent lésé par des instructions données par l'agent de sécurité en vertu de la présente Partie. . .» On a par conséquent soutenu que c'était là une indication supplémentaire que le propriétaire des lieux concernés ne devrait pas avoir le droit de participer à l'audience devant la Commission.

Néanmoins, il semble clair selon la jurisprudence que lorsque la décision d'un tribunal touchant des droits peut être considérée comme étant quasi judiciaire plutôt que simplement administrative, il a toujours été certain que les règles de la justice naturelle s'appliquaient: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autres*, [1980] 2 R.C.S. 735 à la page 746; 33 N.R. 304 à la page 315 (motifs du juge Estey). Il est vrai que cet arrêt soulignait la nécessité de rechercher dans la loi concernée la raison pour laquelle on considère désormais que le champ d'application de la justice naturelle s'étend non seulement aux actes quasi judiciaires mais aussi à ceux de nature purement administrative (aux pages 755 R.C.S.; 323 N.R.):

Même s'il est exact que l'obligation de respecter l'équité dans la procédure, qu'exprime la maxime *audi alteram partem*, n'a pas été expressément (*Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. Commission des Relations Ouvrières de la Province de Québec* ([1953] 2 R.C.S. 140)) elle n'est pas implicite dans tous les cas. Il faut toujours considérer l'économie globale

in order to see to what degree, if any, the legislator intended the principle to apply. It is my view that the supervisory power of s. 64, like the power in *Davisville* [(1977), 15 O.R. (2d) 553; 76 D.L.R. (3d) 218 (C.A.)], is vested in members of the Cabinet in order to enable them to respond to the political economic and social concerns of the moment. Under s. 64 the Cabinet, as the executive branch of government, was exercising the power delegated by Parliament to determine the appropriate tariffs for the telephone services of Bell Canada. In so doing the Cabinet, unless otherwise directed in the enabling statute, must be free to consult all sources which Parliament itself might consult had it retained this function.

In those words Estey J. did not in my view intend to limit the traditional scope of natural justice. He was, I believe, advocating a more functional approach that would extend rather than restrict the principle. Its ultimate limit was for him to be drawn only at largely legislative functions, as he subsequently pointed out (at pages 758 S.C.R.; 325-326 N.R.):

The answer is not to be found in continuing the search for words that will clearly and invariably differentiate between judicial and administrative on the one hand, or administrative and legislative on the other. It may be said that the use of the fairness principle as in *Nicholson* [[1979] 1 S.C.R. 311; 23 N.R. 410], will obviate the need for the distinction in instances where the tribunal or agency is discharging a function with reference to something akin to a *lis* or where the agency may be described as an 'investigating body' as in the *Selvarajan* case [[1975] 1 W.L.R. 1686; [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.)]. Where, however, the executive branch has been assigned a function performable in the past by the Legislature itself and where the *res* or subject matter is not an individual concern or a right unique to the petitioner or appellant, different considerations may be thought to arise.

The application of natural justice in such cases does not, of course, resolve the issue. Even if, as I believe, Part IV of the Code must be interpreted as subject to the common law presumption of *audi alteram partem*, the question remains whether the interest of the applicant is sufficiently direct as to require notice and an adequate hearing in this case.

Clearly, the applicant is not a direct party in the most literal sense. The order is directed to the employer, and the applicant is not quite so directly implicated as the successful applicants in *Appleton v. Eastern Provincial Airways Ltd.*, [1984] 1 F.C. 367; 2 D.L.R. (4th) 147 (C.A.), in which this Court held that replacement airline pilots fired

de la loi pour voir dans quelle mesure, le cas échéant, le législateur a voulu que ce principe s'applique. Je suis d'avis que le pouvoir de surveillance de l'art. 64, comme celui en cause dans l'arrêt *Davisville*, précité, est conféré aux membres du Cabinet pour leur permettre de répondre aux préoccupations politiques, économiques et sociales du moment. En vertu de l'art. 64, le Cabinet exerce, à titre d'Exécutif du gouvernement, le pouvoir que lui a délégué le législateur de fixer les tarifs appropriés pour le service téléphonique de Bell. Cependant, à moins que la loi habilitante n'en dispose autrement, le Cabinet doit être libre de consulter toutes les sources auxquelles le législateur lui-même aurait pu faire appel s'il s'était réservé cette fonction.

Par ces mots le juge Estey n'entendait pas, à mon sens, limiter le champ d'application traditionnel des principes de justice naturelle. Je crois qu'il conseillait une approche plus fonctionnelle qui élargirait plutôt qu'elle ne restreindrait ces principes, dont les limites extrêmes ne devaient être fixées, selon lui, qu'aux fonctions largement législatives, comme il l'a souligné plus loin (aux pages 758 R.C.S.; 325 et 326 N.R.):

La solution ne réside pas dans la recherche constante de mots qui établiront clairement et dans tous les cas une distinction entre ce qui est judiciaire et administratif d'une part, et administratif et législatif de l'autre. On peut dire que l'utilisation du principe d'équité, comme dans l'arrêt *Nicholson* [[1979] 1 R.C.S. 311; 23 N.R. 410], rendra la distinction inutile dans les cas où le tribunal ou l'organisme remplit une fonction relative à ce qui s'apparente à un litige ou lorsque l'organisme est «chargé d'enquête» comme dans l'arrêt *Selvarajan* [[1975] 1 W.L.R. 1686; [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.)]. Si, cependant, l'Exécutif s'est vu attribuer une fonction auparavant remplie par le législatif lui-même et que la *res* ou l'objet n'est pas de nature personnelle ou propre au requérant ou à l'appelant, l'on peut croire que des considérations différentes entrent en jeu.

L'application des principes de justice naturelle à de tels cas ne résout évidemment pas le problème. Même si, comme je le crois, il faut considérer que la Partie IV du Code est visée par la règle de la *common law* selon laquelle il faut entendre l'autre partie (*audi alteram partem*), la question demeure de savoir si l'intérêt de la requérante était suffisamment direct pour exiger, en l'espèce, qu'elle soit avisée de l'audience et qu'elle ait la possibilité suffisante de s'y faire entendre.

Il est clair que la requérante n'est pas une partie directe au sens le plus littéral du mot. L'ordre s'adresse à l'employeur, et la requérante n'est pas aussi directement visée que les requérantes ayant eu gain de cause dans l'arrêt *Appleton c. Eastern Provincial Airways Ltd.*, [1984] 1 C.F. 367; 2 D.L.R. (4th) 147 (C.A.), dans lequel cette Cour a

during a pilots' strike were parties directly affected under subsection 28(2) of the *Federal Court Act* and also entitled to notice and an opportunity to be heard. In that case the larger question was in relation to the related issue under subsection 28(2), which was not raised in the case at bar. Thurlow C.J. said for the majority (at pages 371 F.C.; 150 D.L.R.):

I am also of the opinion that these pilots fall within the meaning of "party" in subsection 28(2). The statute is remedial and, as pointed out by Le Dain J. in *Canadian Telecommunications Union, Division No. 1 of the United Telegraph Workers v. Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers, et al.*, [1982] 1 F.C. 603 [C.A.], at page 611, a broad interpretation should be given to the word "party" so as to include an applicant whose rights are directly affected by the order and who, whether or not technically joined as a party to the proceedings of the tribunal, should have been offered the opportunity to be a party. Here the applicants, whether they were employees before the strike began or were hired after it began, were all members of the bargaining unit for which CALPA was the recognized bargaining agent. As members of the unit they would be bound by the collective agreement which the Board by its order established. Yet it is obvious that their interests were adverse to those espoused by CALPA. As members of the unit for whom CALPA acted they were, in my view, *de facto* parties and as persons against whose interest an order was to be made they were persons who ought to have been given an opportunity to become parties before such an order was made.

The thrust of this dictum, it seems to me, is towards a pragmatic interpretation, taking into account in particular whether the interests denied a hearing would be adequately represented by a party more directly involved. That also was the kind of approach taken by this Court in *Okanagan Helicopters Ltd. v. Canadian Helicopter Pilots' Assn.*, [1986] 2 F.C. 56; 64 N.R. 135 (C.A.), where it was held that certain dissenting employees were necessary parties to proceedings before the tribunal. Hugessen J. for the Court found it decisive that "the interests of the union and those of the dissenting employees were directly opposed to each other" (at pages 69 F.C.; 143 N.R.).

In the case at bar, the interests of the employer and the applicant could not be said to be totally opposed, but it can be said that the employer had no real interest in opposing the changes in its

conclu que les pilotes remplaçants congédiés durant une grève des pilotes étaient des parties directement affectées en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, et qu'ils avaient eux aussi droit de recevoir un avis et la possibilité suffisante de se faire entendre. Dans cette affaire, la question plus générale portait sur la question connexe visée au paragraphe 28(2), laquelle ne s'est pas soulevée en l'espèce. Le juge en chef Thurlow a dit pour la majorité (aux pages 371 C.F.; 150 D.L.R.):

Je pense également que ces pilotes sont des «parties» au sens du paragraphe 28(2). La loi offre un recours et, comme le faisait observer le juge Le Dain dans *Le Syndicat canadien des télécommunications, division n° 1 des Travailleurs unis du télégraphe c. La Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers, et autres.*, [1982] 1 C.F. 603 [C.A.], à la page 611, il convient de donner au mot «partie» une interprétation large de manière à inclure un requérant dont les droits sont directement affectés par l'ordonnance et auquel aurait du [*sic*] être offerte la possibilité d'être partie, qu'il ait ou non été constitué partie à ces procédures au sens technique du terme. Les requérants en l'instance, qu'ils aient été employés par la compagnie avant le début de la grève ou qu'ils aient été engagés après le début de la grève, étaient tous membres de l'unité de négociation dont l'agent accrédité était ACPLA. En leur qualité de membres de cette unité, ils sont liés par la convention collective qui a été établie par le Conseil dans son ordonnance. Il est toutefois évident que leurs intérêts sont opposés à ceux de ACPLA. En leur qualité de membres de l'unité représentée par ACPLA, ils étaient à mon avis des parties *de facto* et, en tant que personnes dont les intérêts allaient être touchés par l'ordonnance, ils étaient des personnes auxquelles aurait du [*sic*] être offerte la possibilité d'être parties avant le prononcé d'une telle ordonnance.

Cette remarque incidente me semble favoriser une interprétation pragmatique, selon laquelle on se demanderait notamment si ceux qui n'ont pas la possibilité de se faire entendre seraient adéquatement représentés par une partie plus directement concernée. C'est aussi là l'approche adoptée par cette Cour dans l'arrêt *Okanaga Helicopters Ltd. c. Assoc. canadienne des pilotes d'hélicoptères*, [1986] 2 C.F. 56; 64 N.R. 135 (C.A.), qui a conclu que certains employés dissidents étaient des parties nécessaires aux procédures devant le tribunal. Le juge Hugessen, a trouvé concluant, au nom de la Cour, le fait que «des intérêts du syndicat et ceux des employés dissidents étaient directement opposés» (aux pages 69 C.F.; 143 N.R.).

En l'espèce, on ne peut dire que les intérêts de l'employeur et ceux de la requérante étaient totalement opposés, mais on peut dire que l'employeur n'avait aucun intérêt réel à s'opposer aux modifi-

employees' working conditions since it would suffer no costs in any event. The only property which could be affected was that of the applicant. The applicant's affidavit (Case, Appendix I, at page 7) makes it clear that the applicant had a unique and relevant point of view to present.

Can it follow from the bare fact that the Board's order was directed solely to the employer that the applicant is excluded from the traditional presumption of *audi alteram partem*. On a pragmatic view this does not seem appropriate.

The Board was clearly aware at least by December 23 of the applicant's interest and would in any event be presumed to be aware of the provisions of an Act of Parliament by which the applicant was made liable for whatever expenditures were necessitated by its order of January 21, 1988. The employer's interest in the proceedings was only apparent; that of the applicant was real. In my view this real interest of the applicant was in a sufficiently direct relationship to the subject-matter before the Board that the applicant was entitled to notice of the hearing on December 21 and an adequate opportunity to present its case. Even if this does not apply to investigation by local or regional safety officers, I believe it ought to apply in formal hearings before the Board.

There remains, however, the question of a possible waiver of rights by the applicant. The respondent argued that the applicant had actual knowledge of the employees' complaints for weeks, and that in any event it had sufficient knowledge of both the hearing and the issue to have appeared before the Board on December 21 without formal notice. It is, of course, true that general knowledge can sometimes take the place of formal notice. But it seems clear that the notice the applicant had in the weeks before December 21 was the kind of vague rumour (Case, Appendix I, at page 19) of which it could not reasonably be expected to take cognizance.

The applicant's precise knowledge of the hearing dated only from the Thursday before the Monday hearing, and then it was precise only as to the fact

apportées aux conditions de travail de ses employés, puisque de toute façon il n'en subirait aucune conséquence. Le seul bien susceptible d'être touché était celui de la requérante. Dans son affidavit (Dossier, Appendice I, à la page 7), la requérante dit clairement qu'elle avait à présenter un point de vue pertinent et particulier.

Peut-on conclure que la requérante n'est pas visée par la règle traditionnelle selon laquelle l'autre partie doit aussi être entendue simplement parce que l'ordonnance de la Commission s'adressait uniquement à l'employeur? D'un point de vue pragmatique, cela ne semble pas correct.

Depuis au moins le 23 décembre, la Commission connaissait l'intérêt de la requérante et, en tout état de cause, elle serait présumée avoir connu les dispositions d'une loi du Parlement qui rendaient la requérante responsable des dépenses consécutives à son ordonnance du 21 janvier 1988. L'intérêt de l'employeur dans les procédures n'était qu'apparent; celui de la requérante était réel. J'estime que cet intérêt réel avait un lien suffisamment direct avec la question dont était saisie la Commission pour donner droit à la requérante à un avis de l'audience du 21 décembre et à la possibilité suffisante d'y exposer son point de vue. Même si cela ne s'applique pas aux enquêtes menées par les agents locaux ou régionaux de sécurité, je crois que cela devrait s'appliquer aux audiences formelles de la Commission.

Reste cependant la question de la renonciation possible de la requérante à ses droits. L'intimée a soutenu que la requérante était au courant depuis des semaines des doléances des employés, et qu'en tout état de cause elle était suffisamment au courant de l'audience et de la question litigieuse pour s'être présentée devant la Commission le 21 décembre sans avis officiel. Naturellement, il est exact que la notoriété d'un fait peut parfois se substituer à un avis officiel. Mais il semble clair que la connaissance qu'avait la requérante dans les semaines antérieures au 21 décembre tenait à la vague rumeur, (Dossier, Appendice I, à la page 19) à laquelle elle ne pouvait raisonnablement être censée donner crédit.

La connaissance précise qu'a eu la requérante de l'audience ne datait que du jeudi ayant précédé l'audience du lundi, et cette connaissance précise

of the hearing, not as to the issues. Whatever degree of informal knowledge might be considered to be equivalent to notice, this was not it. The Board chose to notify the formal parties to the December 21 hearing on December 2. It would seem to me that this provides the best measure of what might be considered a reasonable period of actual knowledge of the hearing, if coupled with knowledge of the precise issues.

I would therefore allow the section 28 application in A-159-88, set aside the decision of the Public Service Staff Relations Board dated January 21, 1988, and remit the matter to the Board for a re-hearing at which the applicant would be allowed standing, following adequate notice to the applicant.

The applicant in oral argument effectively abandoned A-700-88. I would therefore dismiss that section 28 application.

ne visait que la tenue de l'audience, et non les questions qui y seraient débattues. Quel que soit le degré de connaissance privée qui puisse être assimilé à un avis, la requérante ne le possédait pas.

a La Commission a décidé le 2 décembre d'aviser les parties officielles à l'audience du 21 décembre. Il me semble que cela fournit le meilleur exemple de ce qui peut être considéré comme une période raisonnable de connaissance préalable de l'audience, si elle s'accompagne de la connaissance des questions précises en litige.

b

J'accueillerais par conséquent la demande fondée sur l'article 28 dans l'affaire portant le numéro de greffe A-159-88, j'annulerais la décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en date du 21 janvier 1988, et je renverrais l'affaire à la Commission aux fins d'une nouvelle audition dans le cadre de laquelle la requérante aurait qualité pour agir, après avoir reçu avis suffisant.

c

d

Au cours de sa plaidoirie, la requérante s'est de fait désistée de l'action portant le numéro de greffe A-700-88. Je rejetterais donc cette demande fondée sur l'article 28.

e