

A-596-87

A-596-87

Canadian Pacific Air Lines Limited, Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd. and Pacific Western Airlines Ltd. and Canadian Pacific Air Lines Limited carrying on business as Canadian Airlines International (*Applicants*)

Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée, Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd. et Pacific Western Airlines Ltd. et Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée faisant affaires sous le nom Lignes Aériennes Canadien International (*requérantes*)

v.

b c.

Canadian Air Line Pilots' Association, Canadian Airline Flight Attendants' Association (now Canadian Union of Public Employees—Airline Division), International Association of Machinists and Aerospace Workers, Teamsters Local Union 1999, Lignes Aériennes A+ (Nordair Métro), Propair Inc., Québecair, Québecair Inter, Québec Aviation Ltée, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Nolisair International Inc., (Nationair), Avitair Inc., Placements CMI Inc., Canadian Airline Dispatchers' Association, CPAL-MEC, EPA-MEC, PWA-MEC, Nordair-MEC, Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks, Freight Handlers, Express and Station Employees, R. M. Sparks, G. A. Moore, D. R. Windealt, C. O. Ferguson, R. N. Clark, J. Bateman and Attorney General for Canada (*Respondents*)

Association canadienne des pilotes de lignes aériennes, Association du personnel navigant des lignes aériennes canadiennes (maintenant le Syndicat canadien de la Fonction publique (Transport aérien)), Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, section locale 1999 du Syndicat des Teamsters, Lignes Aériennes A+ (Nordair Métro), Propair Inc., Québecair, Québecair Inter, Québec Aviation Ltée, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Nolisair International Inc., (Nationair), Avitair Inc., Placements CMI Inc., Association canadienne des régulateurs de vols, CPAL-MEC, EPA-MEC, PWA-MEC, Nordair-MEC, La Fraternité des commis de chemins de fer, des lignes aériennes et de navigation, manutentionnaires de fret, employés de messageries et de gares, R. M. Sparks, G. A. Moore, D. R. Windealt, C. O. Ferguson, R. N. Clark, J. Bateman et le procureur général du Canada (*intimés*)

A-598-87

A-598-87

Québecair—Air Québec carrying on business as Québecair, Québec Aviation Ltée carrying on business as Québecair Inter, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Lignes Aériennes A+ Inc. carrying on business as Nordair Métro (*Appellants*)

Québecair—Air Québec faisant affaires sous le nom Québecair, Québec Aviation Ltée faisant affaires sous le nom de Québecair Inter, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Lignes Aériennes A+ Inc. faisant affaires sous le nom Nordair Métro (*appelantes*)

v.

h c.

Canadian Air Line Pilots' Association, Canadian Air Line Flight Attendants' Association (now Canadian Union of Public Employees—Airline Division), International Association of Machinists and Aerospace Workers, Teamsters Local Union 1999 (*Respondents*)

Association canadienne des pilotes de lignes aériennes, Association du personnel navigant des lignes aériennes canadiennes (maintenant le Syndicat canadien de la Fonction publique (Transport aérien)), Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, section locale 1999 du Syndicat des Teamsters (*intimées*)

and

Canadian Pacific Air Lines Limited, Canadian Airlines International, Nordair Inc., Propair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd., Nolisair International Inc. carrying on business as Nationair, Canadian Air Line Dispatchers' Association, CPAL-MEC, Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks, Freight Handlers, Express and Station Employees, Nordair-MEC, EPA-MEC, PWA-MEC, R. M. Sparks, G. H. Moore, D. R. Windeatt, C. G. Ferguson, R. N. Clark, J. Bateman, Avitair Inc., Placements C.M.I. Inc. and Attorney General of Canada (*Mis-en-cause*)

A-608-87

Nolisair International Inc. carrying on business as Nationair (*Applicant*)

v.

Canadian Air Line Pilots' Association, Canadian Airline Flight Attendants' Association (now Canadian Union of Public Employees—Airline Division), International Association of Machinists and Aerospace Workers, Teamsters Local Union 1999 (*Respondents*)

and

Québecair—Air Québec carrying on business as Québecair, Québec Aviation Ltée carrying on business as Québecair Inter, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Lignes Aériennes A+ Inc. carrying on business as Nordair Métro, Canadian Pacific Air Lines Limited, Canadian Airlines International, Nordair Inc., Propair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd., Canadian Air Line Dispatchers' Association, CPAL-MEC, Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks, Freight Handlers, Express and Station Employees, Nordair-MEC, EPA-MEC, PWA-MEC, R. M. Sparks, G. H. Moore, D. R. Windeatt, C. G. Ferguson R. N. Clark, J. Bateman, Avitair Inc., Placements C.M.I. Inc. and Attorney General of Canada (*Mis-en-cause*)

INDEXED AS: CANADIAN PACIFIC AIR LINES LTD. v. C.A.L.P.A.

et

Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée, Lignes Aériennes Canadien International, Nordair Inc., Propair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd., Nolisair International Inc. faisant affaires sous le nom Nationair, Association canadienne des régulateurs de vols, CPAL-MEC, Fraternité des commis de chemins de fer, des lignes aériennes et de navigation, manutentionnaires de fret, employés de messageries et de gares, Nordair-MEC, EPA-MEC, PWA-MEC, R. M. Sparks, G. H. Moore, D. R. Windeatt, C. G. Ferguson, R. N. Clark, J. Bateman, Avitair Inc., Placements C.M.I. Inc. et procureur général du Canada (*mis-en-cause*)

A-608-87

Nolisair International Inc. faisant affaires sous le nom de Nationair (*requérante*)

c.

Association canadienne des pilotes de lignes aériennes, Association du personnel navigant des lignes aériennes canadiennes (maintenant le Syndicat canadien de la Fonction publique (Transport aérien)), Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale, section locale 1999 du Syndicat des Teamsters (*intimées*)

et

Québecair—Air Québec faisant affaires sous le nom Québecair, Québec Aviation Ltée faisant affaires sous le nom de Québecair Inter, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Lignes Aériennes A+ Inc. faisant affaires sous le nom Nordair Métro, Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée, Lignes Aériennes Canadien International, Nordair Inc., Propair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd., Association canadienne des régulateurs de vols, CPAL-MEC, Fraternité des commis de chemins de fer, des lignes aériennes et de navigation, manutentionnaires de fret, employés de messageries et de gares, Nordair-MEC, EPA-MEC, PWA-MEC, R. M. Sparks, G. H. Moore, D. R. Windeatt, C. G. Ferguson, R. N. Clark, J. Bateman, Avitair Inc., Placements C.M.I. Inc. et procureur général du Canada (*mis-en-cause*)

RÉPERTORIÉ: LIGNES AÉRIENNES CANADIEN PACIFIQUE LTÉE c. A.C.P.L.A.

Court of Appeal, Hugessen, Lacombe and Desjardins JJ.—Montréal, January 22; Ottawa, January 28, 1988.

Judicial review — Applications to review — Canada Labour Relations Board order to file materials prior to hearing application to amend certification — Motions to quash s. 28 applications dismissed — Order to produce documents judicial act — Order specifically subject to s. 28 review as rendered in course of proceedings — “Decisions” and “orders” distinguished — Meaning of “order” in s. 28 — Order made pursuant to Board’s powers under Code, s. 118(a) and (f) — Legal rights and obligations flowing from order.

Federal Court jurisdiction — Appeal Division — Application to review Canada Labour Relations Board order to file materials prior to hearing application to amend certification — S. 28 jurisdiction not limited to review of things done by tribunal at specific stage of proceedings.

Practice — Parties — Standing — Canada Labour Relations Board denied standing in hearing of motion to set aside its order — Contrary to public interest to allow tribunal to take sides in court battle between parties to proceeding before it.

This was a motion to quash applications to set aside an order of the Canada Labour Relations Board, requiring the filing of information concerning the employer companies which was necessary to its investigation into whether to amend certain existing certifications. It was argued that the impugned order was purely administrative, and therefore not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis. This was based on a suggestion in a Federal Court, Trial Division decision that an order to produce documents was purely administrative. The second submission was that the order was not a decision or order within the meaning of subsection 28(1) of the *Federal Court Act*. That argument was based on case law to the effect that section 28 cannot be used to review preliminary or incidental “decisions” which a tribunal is not specifically authorized to make by law, but which may be necessary in the course of coming to a final decision. There was also a preliminary issue as to whether the Board had standing with respect to the motion to quash.

Held, the motions should be dismissed.

The Board was without standing as it had no interest in questions relating strictly to the Federal Court’s jurisdiction to review the Board’s orders. It would be contrary to public interest to allow a tribunal to take sides in a court battle between parties to a proceeding before it.

Since the Trial Division decision relied upon by the applicants was rendered, the Supreme Court of Canada has held that the exercise of a legal power to compel persons to testify

Cour d’appel, juges Hugessen, Lacombe et Desjardins—Montréal, 22 janvier; Ottawa, 28 janvier 1988.

Contrôle judiciaire — Demandes d’examen — Ordonnance du Conseil canadien des relations du travail visant le dépôt de documents avant l’audition de la demande de modification de certaines accréditations — Rejet des requêtes en annulation des demandes fondées sur l’art. 28 — L’ordonnance visant la production de documents est un acte judiciaire — L’ordonnance est expressément visée par l’art. 28 car elle a été rendue à l’occasion de procédures — Distinction établie entre «décisions» et «ordonnances» — Signification du mot «ordonnance» à l’art. 28 — L’ordonnance a été rendue en vertu des pouvoirs conférés au Conseil à l’art. 118a) et f) du Code — Des droits et obligations juridiques découlent de l’ordonnance.

Compétence de la Cour fédérale — Division d’appel — Demande d’examen de l’ordonnance par laquelle le Conseil canadien des relations du travail exigeait le dépôt de documents avant l’audition de la demande de modification des accréditations — La compétence visée à l’art. 28 ne se limite pas à l’examen des actes qu’un tribunal a faits à un stade particulier des procédures.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Le Conseil canadien des relations du travail n’a pas qualité pour agir dans le cadre de l’audition de la requête en annulation de son ordonnance — Il est contraire à l’intérêt public de permettre à un tribunal de prendre partie dans une action en justice entre des parties à une procédure dont il est saisi.

Il s’agit d’une requête en annulation des demandes d’annulation de l’ordonnance par laquelle le Conseil canadien des relations du travail exigeait le dépôt de renseignements concernant les compagnies employeuses qui lui étaient nécessaire pour établir s’il y avait lieu de modifier certaines accréditations. Il a été soutenu que l’ordonnance contestée était une ordonnance purement administrative qui n’est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Ce moyen repose sur la suggestion, dans une décision de la Division de première instance de la Cour fédérale, qu’une ordonnance visant la production de documents est une question purement administrative. Il a été soutenu, en second lieu, qu’il ne s’agit pas d’une décision ou ordonnance au sens accordé à ces termes au paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Cet argument repose sur la jurisprudence selon laquelle on ne peut invoquer l’article 28 pour demander l’examen de «décisions» préliminaires ou incidentes qu’un tribunal n’est pas expressément autorisé à rendre par la loi, mais qui peuvent s’imposer à lui au cours de procédures menant à la décision finale. Il fallait aussi régler la question préliminaire de savoir si le Conseil avait qualité pour agir relativement à la requête en annulation.

Arrêt: les requêtes devraient être rejetées.

Le Conseil n’a pas qualité pour agir puisqu’il n’a pas d’intérêt relativement à des questions qui ont trait strictement à la compétence de la Cour fédérale pour examiner les ordonnances du Conseil. Il serait contraire à l’intérêt public de permettre à un tribunal de prendre partie dans une action en justice entre des parties à une procédure dont il est saisi.

Depuis qu’a été rendue la décision de la Division de première instance sur laquelle se sont appuyées les requérantes, la Cour suprême du Canada a statué que l’exercice du pouvoir légal de

and to produce documents, even when exercised by administrative bodies, is a judicial act.

The order in question was rendered "in the course of proceedings" and was therefore specifically subject to subsection 28(1) review. Most of the case law referred to in support of the second submission dealt with "decisions", rather than "orders". The Court had often pointed out the distinction and emphasized that different considerations may apply to orders. "Order", in section 28, refers to a ruling which a tribunal is specifically authorized to make, and which takes immediate effect to force the doing or not doing of something. Normally, an order cannot be undone by the final decision of the tribunal which made it. Also, the Supreme Court of Canada had recently emphasized that the Federal Court of Appeal's jurisdiction under section 28 is not limited to the review of things done by a tribunal at any specific stage of the proceedings: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*

Applying the two-part test stated in *Anheuser-Busch*, the order was: 1) clearly within the Board's mandate under paragraphs 118(a) and (f) of the Labour Code, and 2) was one from which legal rights and obligations flowed. It required immediate compliance. Whatever the ultimate outcome of the proceedings, the applicants were required to do something which, if the order was made without jurisdiction, could never be corrected. Also, if the order was filed with the Court, it would acquire the force of a Court order and section 192 of the Code attaches penal consequences to failure to comply with an order pursuant to paragraph 118(a).

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 118 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1), 119 (as am. *idem*), 123 (as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43), 133 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1), 144 (as am. *idem*), 192 (as enacted *idem*).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED:

APPLIED:

Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton, [1979] 1 S.C.R. 684; *Vancouver Wharves Ltd. v. International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Local 514* (1985), 60 N.R. 118 (F.C.A.); *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Commission des droits de la personne v. Attorney General et al.*, [1982] 1 S.C.R. 215; *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 F.C. 71 (C.A.); *Syndicat des*

contraindre des personnes à témoigner et à produire des documents, même exercé par des organismes administratifs, est un acte judiciaire.

L'ordonnance en question a été rendue «à l'occasion de procédures» et elle peut donc expressément faire l'objet de l'examen visé au paragraphe 28(1). Presque toute la jurisprudence mentionnée à l'appui du second moyen visait des «décisions» plutôt que des «ordonnances». La Cour a souvent pris soin de souligner la distinction et de bien dire que des considérations tout à fait différentes s'appliqueraient aux demandes d'annulation d'une ordonnance. Le mot «ordonnance», à l'article 28, se rapporte aux affirmations que la loi autorise expressément un tribunal à prononcer et qui prennent effet immédiatement pour contraindre une personne à faire ou ne pas faire quelque chose. Normalement, une ordonnance ne peut être annulée ni rectifiée par la décision finale du tribunal qui l'a rendue. En outre, la Cour suprême du Canada a souligné récemment que la compétence conférée à la Cour d'appel fédérale par l'article 28 ne se limite pas à l'examen des actes qu'un tribunal a faits à un stade particulier de l'étude de la question dont il est saisi: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*.

Si l'on applique le critère à deux volets énoncé dans l'arrêt *Anheuser-Busch*, il appert que l'ordonnance était 1) clairement de celles que le Conseil avait le pouvoir de rendre en vertu des alinéas 118a) et f) du Code du travail, et 2) il s'agissait d'une ordonnance d'où découlaient des droits ou obligations juridiques. Il fallait s'y conformer sur-le-champ. Quelle que soit l'issue finale des procédures, les requérantes étaient tenues de faire quelque chose qui, dans l'éventualité où l'ordonnance aurait été rendue en l'absence de la compétence nécessaire, ne saurait jamais être corrigé. En outre, l'ordonnance, si elle est déposée à la Cour, acquiert la même force et le même effet que les jugements de la Cour, le refus de se conformer à une ordonnance fondée sur l'alinéa 118a) pouvant donner lieu à des procédures pénales selon l'article 192 du Code.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 118 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1), 119 (mod., *idem*), 123 (mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43), 133 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1), 144 (mod., *idem*), 192 (édicte, *idem*).
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684; *Vancouver Wharves Ltd. c. Section locale 514 du Syndicat international des débardeurs et magasiniers* (1985), 60 N.R. 118 (C.A.F.); *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Commission des droits de la personne c. Procureur général du Canada et autre*, [1982] 1 R.C.S. 215; *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 C.F. 71

employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al., [1984] 2 S.C.R. 412.

REFERRED TO:

Transportaide Inc. v. Canada Labour Relations Board, [1978] 2 F.C. 660 (T.D.); *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 2)*, [1971] F.C. 73 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Cylrien*, [1973] F.C. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1973] F.C. 1194 (C.A.); *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.).

COUNSEL:

R. Bruce Pollock and Frederick R. von Veh, Q.C. for applicants Canadian Pacific Air Lines Limited, Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd. and Pacific Western Airlines Ltd. and Canadian Pacific Air Lines Limited carrying on business as Canadian Airlines International.

John T. Keenan and Linda Thayer for respondent Canadian Air Line Pilots' Association.

Luc Beaulieu and Manon Savard for respondents Québecair—Air Québec, Québec Aviation Ltée, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Lignes Aériennes A+ Inc.

Théodore Goloff for respondent Nolisair International Inc. (Nationair).

Louis Crête for Canada Labour Relations Board.

No one appearing for respondent CPAL-MEC.

SOLICITORS:

Stikeman, Elliott, Toronto, for applicants Canadian Pacific Air Lines Limited, Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd. and Pacific Western Airlines Ltd. and Canadian Pacific Air Lines Limited carrying on business as Canadian Airlines International.

Gravenor, Keenan, Montréal, for respondent Canadian Air Line Pilots' Association.

Ogilvy, Renault, Montréal, for respondents Québecair—Air Québec, Québec Aviation

(C.A.); *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412.

DÉCISIONS CITÉES:

Transportaide Inc. c. Conseil canadien des relations du travail, [1978] 2 C.F. 660 (1^{re} inst.); *National Indian Brotherhood c. Juneau (N^o 2)*, [1971] C.F. 73 (C.A.); *Procureur général du Canada c. Cylrien*, [1973] C.F. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1973] C.F. 1194 (C.A.); *Loi anti-dumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.).

AVOCATS:

R. Bruce Pollock et Frederick R. von Veh, c.r. pour les requérantes Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée, Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd. et Pacific Western Airlines Ltd. et Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée faisant affaires sous le nom Lignes Aériennes Canadien International.

John T. Keenan et Linda Thayer pour l'intimée Association canadienne des pilotes de lignes aériennes.

Luc Beaulieu et Manon Savard pour les intimées Québecair—Air Québec, Québec Aviation Ltée, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc., Lignes Aériennes A+ Inc.

Théodore Goloff pour l'intimée Nolisair International Inc. (Nationair).

Louis Crête pour le Conseil canadien des relations du travail.

Personne n'a comparu pour CPAL-MEC.

PROCUREURS:

Stikeman, Elliott, Toronto, pour les requérantes Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée, Nordair Inc., Eastern Provincial Airways Ltd. et Pacific Western Airlines Ltd. et Lignes Aériennes Canadien Pacifique Ltée faisant affaires sous le nom Lignes Aériennes Canadien International.

Gravenor, Keenan, Montréal, pour l'intimée Association canadienne des pilotes de lignes aériennes.

Ogilvy, Renault, Montréal, pour les intimées Québecair—Air Québec, Québec Aviation

Ltée, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc.,
Lignes Aériennes A+ Inc.

Goloff & Boucher, Montréal, for respondent
Nolisair International Inc. (Nationair).

Clarkson, Tétrault, Montréal for Canada *a*
Labour Relations Board.

Jordan & Gall, Vancouver, for respondent
CPAL-MEC.

Ltée, Conifair Inc., Gestion Conifair Inc.,
Lignes Aériennes A+ Inc.

Goloff & Boucher, Montréal, pour l'intimée
Nolisair International Inc. (Nationair).

Clarkson, Tétrault, Montréal pour le Conseil
canadien des relations du travail.

Jordan & Gall, Vancouver, pour l'intimée
CPAL-MEC.

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

HUGESSEN J.: The respondent Canadian Air
Line Pilots Association (CALPA) moves to quash
the section 28 applications brought by the appli-
cants against an order of the Canada Labour
Relations Board dated July 13, 1987. The matter
originates in proceedings brought by CALPA before
the Board pursuant to sections 119 [as am. by S.C.
1972, c. 18, s.1], 133 [as am. *idem*] and 144 [as
am. *idem*] of the *Canada Labour Code*.¹ CALPA
sought to have the Board take note of various
corporate reorganizations and other arrangements
and to declare that they constituted a "sale" of the
business or, alternatively, that the affected compa-
nies constituted a "single employer"; the Board
was asked to amend certain existing certifications
accordingly. No hearing has as yet been held by
the Board on CALPA's application. In the course of
investigating the matter prior to holding a hearing,
the Board has sought certain information about
the employer companies. The order of July 13,
1987 orders the applicants

... to file with the Board by July 31st, 1987, the information
and documents listed under their respective names in Appendix
'A' ...

That is the order which is the subject of the section
28 proceedings which, in their turn, are the subject
of the motions to quash.

On the hearing of the motions to quash, counsel
for the Board sought to make representations. We
indicated that, in our view, this did not seem to be
the type of matter in which standing should be
granted to the tribunal whose order is under
attack. After hearing counsel for the Board on the

¹ R.S.C. 1970, c. L-1.

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

LE JUGE HUGESSEN: L'intimée l'Association
canadienne des pilotes de lignes aériennes (ACPLA)
requiert l'annulation des demandes fondées sur
l'article 28 déposées par les requérantes à l'encon-
tre d'une ordonnance du Conseil canadien des
relations du travail en date du 13 juillet 1987.
L'affaire trouve son origine dans les procédures
que ACPLA a engagées devant le Conseil conformé-
ment aux articles 119 [mod. par S.C. 1972, chap.
18, art. 1], 133 [mod., *idem*] et 144 [mod., *idem*]
du *Code canadien du travail*¹. ACPLA a tenté de
porter à la connaissance du Conseil diverses réor-
ganisations internes et d'autres arrangements et de
déclarer que ces mesures constituaient une «vente»
de l'entreprise ou, subsidiairement, que les sociétés
touchées constituaient un «employeur unique»; le
Conseil a été prié de modifier en conséquence
certaines accréditations en vigueur. Le Conseil n'a
encore tenu aucune audience relativement à la
demande de ACPLA. Au cours de l'enquête à
laquelle il a procédé préalablement à la tenue
d'une audience, le Conseil a cherché certains ren-
seignements au sujet des sociétés employeuses.
L'ordonnance du 13 juillet 1987 ordonne que les
requérantes

... déposent auprès du Conseil d'ici le 31 juillet 1987 les
renseignements et les documents énumérés en regard de leur
nom respectif à l'Annexe «A» ...

C'est l'ordonnance qui fait l'objet des procédures
fondées sur l'article 28 lesquelles, à leur tour, font
l'objet des requêtes en annulation.

À l'audition des requêtes en annulation, l'avocat
du Conseil a demandé à faire des observations.
Nous avons indiqué qu'à notre avis, il n'y avait pas
lieu dans une affaire comme la présente de donner
qualité pour agir au tribunal dont l'ordonnance est
contestée. Après avoir entendu l'avocat du Conseil

¹ S.R.C. 1970, chap. L-1.

question of his right to be heard, we confirmed our preliminary view and denied him standing. If authority is needed, reference may be had to the judgment of the Supreme Court of Canada in *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, and the decision of this Court in *Vancouver Wharves Ltd. v. International Longshoremen's and Warehousemen's Union, Local 514* (1985), 60 N.R. 118. While one may recognize the interest, and therefore the standing, of a tribunal to make representations on the issue of its own jurisdiction in the narrow sense, it can have no such interest in questions relating strictly to the jurisdiction of this Court to review the tribunal's orders. There is a strong public interest to be served in refusing to a tribunal the right to take sides in a court battle between parties to a proceeding currently pending before it.

In support of the motions to quash, counsel for CALPA takes two points. In the first place, he asserts that the order of July 13, 1987 is a purely administrative order "not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis."

In the second place, he argues that it is not, in any event, a decision or order within the meaning of those terms in subsection 28(1) of the *Federal Court Act*.²

The first point may be quickly dealt with. It is based largely on a suggestion in a decision of the Trial Division that an order to produce documents is a purely administrative matter (see *Transportaïde Inc. v. Canada Labour Relations Board*, [1978] 2 F.C. 660 at page 670). Since that decision was rendered, however, it has now been settled on highest authority that the exercise of a legal power to compel persons to testify and to produce documents, even when exercised by administrative bodies, is a judicial act. (See *Attorney General (Que.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218, at page 225, and *Commission des droits de la personne v.*

sur la question de son droit d'être entendu, nous avons confirmé notre opinion préliminaire et nous lui avons refusé qualité pour agir. Si l'on veut se référer à la jurisprudence, on peut consulter la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'affaire *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, et la décision de notre Cour dans l'affaire *Vancouver Wharves Ltd. c. Section locale 514 du Syndicat international des débardeurs et magasiniers* (1985), 60 N.R. 118. Bien que l'on puisse reconnaître l'intérêt, et par conséquent la qualité pour agir, d'un tribunal lorsqu'il s'agit de faire des observations sur la question de sa propre compétence dans un sens restreint, il ne peut posséder un tel intérêt relativement à des questions qui ont trait strictement à la compétence de cette Cour pour examiner les ordonnances qu'il a rendues. Il y va tout à fait de l'intérêt public de refuser à un tribunal le droit de prendre partie dans une action en justice entre des parties à une procédure dont il est saisi.

À l'appui des requêtes en annulation, l'avocat de ACPLA a fait valoir deux moyens. Tout d'abord, il affirme que l'ordonnance du 13 juillet 1987 est une ordonnance purement administrative «qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

Deuxièmement, il soutient qu'il ne s'agit pas, en tout état de cause, d'une décision ou ordonnance au sens accordé à ces termes au paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.²

Il peut être statué rapidement sur le premier moyen. Il repose largement sur la suggestion, dans une décision de la Division de première instance, qu'une ordonnance visant la production de documents est une question purement administrative (voir *Transportaïde Inc. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1978] 2 C.F. 660, à la page 670). Depuis cette décision, toutefois, il a été statué par l'instance suprême que l'exercice du pouvoir légal de contraindre des personnes à témoigner et à produire des documents, même exercé par des organismes administratifs, est un acte judiciaire. (Voir *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*,

² R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

² S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10.

Attorney General et al., [1982] 1 S.C.R. 215, at page 221).

Counsel's second submission is based on this Court's well-known jurisprudence to the effect that section 28 cannot be used for the purpose of reviewing preliminary or incidental "decisions" which a tribunal is not specifically authorized to make by law but which it may be required to come to in the course of the proceedings leading to the final decision. (See *National Indian Brotherhood v. Juneau (No. 2)*, [1971] F.C. 73 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Cylien*, [1973] F.C. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1973] F.C. 1194 (C.A.); *Anti-dumping Act (In re) and in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 F.C. 22 (C.A.)). A frequently quoted summary of that jurisprudence is contained in the reasons of my brother Heald J. in *Anheuser-Busch, Inc. v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 F.C. 71, (C.A.), at page 75:

That jurisprudence is to the effect that the Federal Court of Appeal has jurisdiction to review under section 28 only final orders or decisions—that is—final in the sense that the decision or order in issue is the one that the tribunal has been mandated to make and is a decision from which legal rights or obligations flow. This jurisprudence makes it clear that the Court will not review the myriad of decisions or orders customarily rendered on matters which normally arise in the course of a proceeding prior to that final decision.

While not in any way detracting from the force and authority of those decisions, I am of the view that they do not control the outcome of these proceedings so as to oblige us to quash the section 28 applications. On the contrary, in my opinion the present case constitutes a classic example of the type of order rendered "in the course of proceedings" which is specifically made subject to review by the words of subsection 28(1).

In the first place, I note that virtually all of the early jurisprudence referred to above dealt with "decisions" (which may have taken the form of declarations or rulings) rather than with "orders". In most cases, the Court was careful to point out

[1979] 1 R.C.S. 218, à la page 225, et *Commission des droits de la personne c. Procureur général du Canada et autre*, [1982] 1 R.C.S. 215, à la page 221).

^a Le deuxième moyen de l'avocat de ACPLA repose sur la jurisprudence bien connue de cette Cour selon laquelle on ne peut invoquer l'article 28 pour demander l'examen de «décisions» préliminaires ou incidentes qu'un tribunal n'est pas expressément autorisé à rendre par la loi mais qui peuvent s'imposer à lui au cours de procédures menant à la décision finale. (Voir les arrêts *National Indian Brotherhood c. Juneau (N° 2)*, [1971] C.F. 73 (C.A.); *Procureur général du Canada c. Cylien*, [1973] C.F. 1166 (C.A.); *B.C. Packers Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail*, [1973] C.F. 1194 (C.A.); *Loi antidumping (In re) et in re Danmor Shoe Co. Ltd.*, [1974] 1 C.F. 22 (C.A.)).
^b On peut trouver un résumé fréquemment cité de cette jurisprudence dans les motifs que mon collègue le juge Heald a donnés dans l'affaire *Anheuser-Busch, Inc. c. Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited*, [1983] 2 C.F. 71 (C.A.), à la page 75:

D'après cette jurisprudence, la Cour d'appel fédérale a compétence pour examiner, en vertu de l'article 28, seulement les ordonnances ou décisions finales, finales en ce sens que la décision ou ordonnance en question est celle que le tribunal a le pouvoir de rendre, et d'où découlent des droits ou obligations juridiques. Cette jurisprudence précise que la Cour n'examinera pas la myriade de décisions ou ordonnances habituellement rendues à l'égard de questions normalement soulevées au cours d'une période antérieure à cette décision finale.

^g Bien que je n'entende nullement amoindrir l'effet et l'autorité de ces décisions, je suis d'avis qu'elles ne régissent pas l'issue de ces procédures de façon à nous forcer à annuler les demandes fondées sur l'article 28. Au contraire, j'estime que ^h l'espèce constitue un exemple classique du genre d'ordonnances rendues «à l'occasion de procédures» dont le paragraphe 28(1) dit expressément qu'elles peuvent faire l'objet d'un examen.

ⁱ En premier lieu, je constate que presque toute l'ancienne jurisprudence mentionnée plus haut visait des «décisions» (qui pouvaient être des déclarations ou des affirmations) plutôt que des «ordonnances». Dans la plupart des cas, la Cour a pris ^j soin de souligner la distinction et de bien dire que «des considérations tout à fait différentes s'appli-

the distinction and to emphasize that “different considerations may be applicable” to order.³

As I understand it, the word “order”, when read in the context of section 28 of the *Federal Court Act*, refers to a ruling which a tribunal is specifically authorized to make by statute and which takes immediate effect to force the doing or not doing of something by somebody. In the normal course of things, an order cannot be undone or corrected by the final decision of the tribunal which has made it. In this respect, it is in sharp contrast to the types of “decisions” dealt with in the cited cases.

Secondly, it appears to me that the Supreme Court of Canada has recently emphasized that the jurisdiction of this Court under section 28 is not, in principle, limited to the review of things done by a tribunal at any specific stage of its study of the question before it. I find, with respect, the words of Beetz J. speaking for the Court in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board et al.*, [1984] 2 S.C.R. 412, at pages 428-439, to be particularly instructive:

It seems to me that if jurisdictional error includes error as to the initial jurisdiction of an administrative tribunal initiating a hearing and its power to resolve by a declaration the question submitted to it, *a fortiori* it covers provisions which confer on it the power to add to its final decision orders arising out of the hearing and intended to give effect to its declarations by injunctions and other means of redress such as those in paras. (a) to (d) of s. 182. I do not see how it is logical to limit the possibility that an administrative tribunal may make a jurisdictional error to the initial stage, if the tribunal could err and exceed its jurisdiction with impunity at the stage of the conclusion which constitutes the outcome of its hearing and is its ultimate purpose.

The same is generally true, in my view, for errors relating to the executory, if not declaratory powers which the Board exercises during a hearing, like that of questioning witnesses, requiring the production of documents, entering an employer's premises and so on, conferred on it by s. 118 of the Code. Wide as these powers may be, they do not include, for example, giving the Board the right to punish for contempt. This power continues to belong to the Federal Court, as provided in s. 123 regarding registration of the Board's orders or decisions, exclusive of the reasons therefor, in the Federal Court. That section expressly refers to s. 28 of the *Federal Court Act*, and maintains it in effect. Section 123 therefore assumes by implication that a jurisdictional error may be committed at any stage of a hearing held by the Board.

³ See, notably, *Danmor Shoe*, *supra*, footnote 5, at page 30; see also *B.C. Packers*, *supra*, footnote 1, at page 1199.

queraient» aux demandes d'annulation d'une ordonnance³.

Si je ne me trompe, le mot «ordonnance», interprété dans le contexte de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, se rapporte aux affirmations que la loi autorise expressément un tribunal à prononcer et qui prennent effet immédiatement pour contraindre une personne à faire ou ne pas faire quelque chose. Normalement, une ordonnance ne peut être annulée ni rectifiée par la décision finale du tribunal qui l'a rendue. À cet égard, elle se distingue nettement des types de «décisions» en cause dans les arrêts cités.

Deuxièmement, il me semble que la Cour suprême du Canada a souligné récemment que la compétence conférée à notre Cour par l'article 28 ne se limite pas, en principe, à l'examen des actes qu'un tribunal a faits à un stade particulier de l'étude de la question dont il est saisi. Avec déférence, je trouve particulièrement significatifs les propos du juge Beetz lorsqu'il s'est exprimé au nom de la Cour dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail et autres*, [1984] 2 R.C.S. 412, aux pages 438 et 439:

Il me paraît que si l'erreur juridictionnelle comprend celle qui porte sur la compétence initiale d'un tribunal administratif qui ouvre une enquête et sur son pouvoir de trancher par voie de déclaration la question qui lui est soumise, à fortiori s'étend-elle aux dispositions qui lui attribuent le pouvoir d'ajouter à sa décision finale des ordonnances destinées à donner suite à son enquête et à rendre des déclarations efficaces par des injonctions et autres mesures de redressement comme celles des al. a) à d) de l'art. 182. Je ne vois pas en vertu de quelle logique on limiterait à l'étape initiale la possibilité d'erreur juridictionnelle d'un tribunal administratif si ce dernier pouvait errer et excéder impunément sa compétence à l'étape de la conclusion qui constitue l'aboutissement de son enquête et son but ultime.

Il en va généralement de même à mon avis pour les erreurs portant sur les pouvoirs exécutifs sinon déclaratoires que le Conseil exerce en cours d'enquête comme celui d'interroger des témoins, d'exiger la production de documents, de pénétrer dans les locaux d'un employeur, etc., que lui confère l'art. 118 du Code. Si étendus que soient ces pouvoirs, ils ne vont pas jusqu'à donner par exemple au Conseil la faculté de punir pour outrage. Ce pouvoir continue à relever de la Cour fédérale comme le prescrit l'art. 123 relatif à l'enregistrement du dispositif des ordonnances et décisions du Conseil en Cour fédérale. Cet article renvoie expressément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* dont il sauvegarde l'application. L'article 123 suppose donc implicitement qu'une erreur juridictionnelle est susceptible de se commettre à toutes les étapes d'une enquête tenue par le Conseil.

³ Voir notamment l'arrêt *Danmor Shoe*, susmentionné, note en bas de page numéro 5 à la page 30; voir aussi l'arrêt *B.C. Packers*, susmentionné, note en bas de page numéro 1, à la p. 1199.

Additionally, as I have already indicated, s. 28(1)(a) of the *Federal Court Act* does not apply to the error as such, but quite apart from any error, to the excess of jurisdiction or refusal to exercise it, that is, the exercise by an administrative tribunal of a power denied to it by the Act or the refusal to exercise a power imposed on it by the Act. Section 28(1)(a) does not distinguish between types of excess of power, the stages of the hearing at which they occur and the circumstances causing them. It applies to any excess of power. There is therefore no reason to make a distinction where s. 28(1)(a) makes none, between on the one hand excess of jurisdiction *ratione materiae* committed at the beginning of a hearing, whether or not resulting from an error, and on the other, an error made during the hearing or in the conclusion of a hearing and the corrective orders attached to it, despite the fact that the administrative tribunal has jurisdiction *ratione materiae*. [Emphasis added.]

I return to the words of Heald J. in *Anheuser-Busch, supra*. They pose two questions:

1. Is the order attacked "one that the tribunal has been mandated to make"?
2. Is it one "from which legal rights and obligations flow"?

In my view, both questions call for a clearly affirmative answer in the present proceedings.

The Board's order, in its very terms, asserts that it is made pursuant to the powers conferred on the Board by paragraphs (a) and (f) of section 118 [as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1]. This is a purported exercise of a jurisdiction conferred by the statute and thus normally subject to jurisdictional review by this Court.

With regard to the second question, there can equally be no doubt. The Board's order, by its terms, requires immediate compliance. Whatever may be the ultimate outcome of the proceedings before the Board, the persons to whom the order is directed will have been obliged to do something which, if the order was made without jurisdiction, can never be corrected. In addition the order, if filed with the Trial Division of the Court pursuant to section 123 [as am. by S.C. 1977-78, c. 27, s. 43] of the Code, would thereby acquire the force and effect of an order of this Court, rendering

D'ailleurs, comme je l'ai déjà indiqué, ce n'est pas l'erreur comme telle que vise l'al. 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale* mais, abstraction faite de toute erreur, l'excès de compétence ou le refus de l'exercer c'est-à-dire, l'exercice par un tribunal administratif d'un pouvoir que la loi lui dénie ou le refus d'exercer un pouvoir que la loi lui impose. Or l'alinéa 28(1)a) ne distingue pas entre les types d'excès de pouvoir, les étapes de l'enquête où ils se produisent et les circonstances qui en sont la cause. Il vise tous les excès de pouvoirs. Il n'y a donc pas lieu de distinguer là où l'al. 28(1)a) ne distingue pas entre, d'une part, l'excès de compétence *ratione materiae* commis dès l'ouverture d'une enquête, résultant ou non d'une erreur, et, d'autre part, celui qui se produit en cours d'enquête ou lors de la conclusion d'une enquête et des ordonnances de redressement qui sont jointes à la conclusion, et ce, quand même le tribunal administratif est compétent *ratione materiae*. [Soulignements ajoutés.]

J'en reviens aux propos du juge Heald dans l'arrêt *Anheuser-Busch*, précité. On y trouve deux questions:

1. L'ordonnance attaquée est-elle de celles «que le tribunal a le pouvoir de rendre»?
2. Est-elle une ordonnance «d'où découlent des droits ou obligations juridiques»?

À mon avis, il faut clairement, en l'espèce, répondre à ces deux questions par l'affirmative.

Selon les termes mêmes de l'ordonnance du Conseil, celle-ci se fonde sur les pouvoirs conférés au Conseil aux alinéas (a) et (f) de l'article 118 [mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1]. Il s'agit de l'exercice allégué d'une compétence prévue par la loi, et donc normalement susceptible d'examen judiciaire par cette Cour.

La réponse à la seconde question ne saurait, elle non plus, faire aucun doute. Par son libellé même, l'ordonnance du Conseil exige que l'on s'y conforme sur-le-champ. Quelle que soit l'issue finale des procédures devant le Conseil, les personnes visées par l'ordonnance seront tenues de faire quelque chose qui, dans l'éventualité où l'ordonnance aurait été rendue en l'absence de la compétence nécessaire, ne saurait jamais être corrigé. En outre, l'ordonnance, si elle est déposée à la Division de première instance de la Cour conformément à l'article 123 du Code [mod. par S.C. 1977-78, chap. 27, art. 43], acquiert la même force et le même effet que les jugements de cette Cour,

non-compliance subject to contempt proceedings.⁴

Finally, in this respect reference may be made to section 192 [as enacted by S.C. 1972, c. 18, s. 1] of the Code, which attaches independent penal consequences to failure to comply with certain orders such as this one purported to have been made pursuant to paragraph 118(a).

Before concluding, I wish only to add that I am fully conscious of the policy considerations which have dictated and continue to dictate a cautious approach by this Court to the exercise of its supervisory jurisdiction at intermediate stages of proceedings before the affected tribunal. The ends of justice are not served if parties who do not wish to proceed before the tribunal have available to them simple instruments of frustration and delay. This Court has always demonstrated its sensitivity to the problem and its willingness to expedite any matter where that seems necessary. While the Court can and will act on its own initiative in some cases, the parties directly concerned are normally in a far better position to bring the Court's attention to cases where an expeditious hearing is indicated. In the present case, the section 28 proceedings have been pending since July 1987. Without in any way wishing to prejudge the matter, I would have thought that the materials necessary for the resolution of the issues on the merits of the applications would be relatively few in number and easily assembled. A motion for directions regarding the composition of the case, a timetable for the exchange of factums and a date for hearing would have better employed the time of counsel and would almost surely have resulted in the matter being disposed of by final judgment long before now. While time already lost cannot be regained, such a motion would still seem to me to be indicated.

For the reasons given, I would dismiss the motions to quash.

LACOMBE J.: I agree.

DESJARDINS J.: I agree.

⁴ The material produced with these motions indicates that a request was actually made to the Board to file its order with the Court pursuant to section 123. At the hearing counsel indicated that no such filing had yet taken place; nothing, however, prevents it from being done at some future date.

le refus de s'y conformer pouvant donner lieu à des procédures pour outrage au tribunal⁴.

Finalement, on peut à cet égard renvoyer à l'article 192 [édicte par S.C. 1972, chap. 18, art. 1] du Code, qui sanctionne de peines distinctes le refus de se conformer à certaines ordonnances comme celle en cause dont il est allégué qu'elle a été rendue en vertu de l'alinéa 118a).

Avant de terminer, je souhaite simplement ajouter que je suis parfaitement conscient des considérations, découlant de principes directeurs, qui ont dicté et dictent toujours à cette Cour une attitude prudente dans l'exercice de son pouvoir de surveillance aux stades intermédiaires des procédures qui se déroulent devant le tribunal concerné. Les fins de la justice ne sont pas servies lorsque des parties qui ne veulent pas comparaître devant un tribunal disposent de simples moyens dilatoires et frustratoires. Cette Cour s'est toujours montrée sensible à ce problème et désireuse d'expédier les affaires lorsque cela semble nécessaire. Bien que la Cour puisse agir de sa propre initiative dans certains cas et qu'elle le fasse, les parties directement concernées sont normalement beaucoup mieux placées pour indiquer à la Cour les cas où une audition expéditive est indiquée. En l'espèce, les procédures fondées sur l'article 28 sont pendantes depuis juillet 1987. Sans vouloir d'aucune façon préjuger la question, j'aurais cru que la documentation nécessaire pour régler les points litigieux ayant trait au bien-fondé des demandes serait relativement peu volumineuse et facile à réunir. Les avocats auraient mieux fait de s'employer à présenter une requête en vue d'obtenir des directives sur la constitution de l'affaire, un calendrier relatif à l'échange des mémoires et la date de l'audience, ce qui nous aurait presque certainement permis de rendre un jugement final dans cette affaire depuis longtemps. Bien que le temps perdu ne puisse être récupéré, il me semble que la requête susmentionnée serait encore indiquée.

Pour les motifs que j'ai donnés, je rejetterais les requêtes en annulation.

LE JUGE LACOMBE: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE DESJARDINS: Je souscris à ces motifs.

⁴ La documentation qui accompagne ces requêtes montre que le Conseil a été prié de déposer son ordonnance à la Cour en application de l'article 123. À l'audience, l'avocat du Conseil a laissé entendre que le dépôt n'avait pas encore été effectué; toutefois, rien ne s'oppose à ce qu'il se fasse à une date future.