

**Comité paritaire de l'industrie de la chemise** *Appellant*

and

**The Attorney General of Quebec** *Appellant*

v.

**Jonathan Potash** *Respondent*

and between

**Comité paritaire de l'industrie de la chemise** *Appellant*

and

**The Attorney General of Quebec** *Appellant*

v.

**Sélection Milton** *Respondent*

and

**The Attorney General for Ontario, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta and the Association des comités paritaires du Québec Inc.** *Intervenants*

INDEXED AS: COMITÉ PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA CHEMISE v. POTASH; COMITÉ PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA CHEMISE v. SÉLECTION MILTON

File No.: 23083.

Hearing and judgment: January 27, 1994.

Reasons delivered: June 23, 1994.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

**Comité paritaire de l'industrie de la chemise** *Appelant*

<sup>a</sup> et

**Le procureur général du Québec** *Appelant*

<sup>c.</sup>  
<sup>b</sup>

**Jonathan Potash** *Intimé*

et entre

<sup>c</sup>

**Comité paritaire de l'industrie de la chemise** *Appelant*

<sup>d</sup> et

**Le procureur général du Québec** *Appelant*

<sup>c.</sup>  
<sup>e</sup>

**Sélection Milton** *Intimée*

et

<sup>f</sup>

**Le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta et l'Association des comités paritaires du Québec Inc.** *Intervenants*

<sup>g</sup>

RÉPERTORIÉ: COMITÉ PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA CHEMISE c. POTASH; COMITÉ PARITAIRE DE L'INDUSTRIE DE LA CHEMISE c. SÉLECTION MILTON

<sup>h</sup>

N° du greffe: 23083.

Audition et jugement: 27 janvier 1994.

<sup>i</sup> Motifs déposés: 23 juin 1994.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

<sup>j</sup>

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Constitutional law — Charter of Rights — Unreasonable search or seizure — Inspections — Powers of inspection of an agency responsible for implementing a government decree in a regulated industrial sector — Whether these powers of inspection, conferred by a provincial statute, infringe s. 8 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — Act respecting Collective Agreement Decrees, R.S.Q., c. D-2, s. 22(e).*

*Civil rights — Unreasonable search or seizure — Inspections — Powers of inspection of an agency responsible for implementing a government decree in a regulated industrial sector — Whether these powers of inspection, conferred by a provincial statute, infringe s. 24.1 of the Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12 — Act respecting Collective Agreement Decrees, R.S.Q., c. D-2, s. 22(e).*

Following a complaint, the appellant Comité paritaire was informed that work had been given sewing shirts with the brand of the respondent Sélection Milton to employees who were not paid. Inspectors from the Comité paritaire went to the respondent's premises on two occasions to obtain a list of the shirt sewing subcontracts given out by the respondent, see the respondent's pay register and visit its workshop in order to meet with the employees. Under the second paragraph of s. 22(e) of the *Act respecting Collective Agreement Decrees* ("ACAD"), inspectors "may, as of right and at any reasonable time, examine the registration system, the compulsory register and the pay-list of any employer, take copies or extracts therefrom, verify as regards any employer and any employee the rate of wage, duration of work, apprenticeship system and observance of the other provisions of the decree [and] require . . . all information deemed necessary". The respondent Potash, representing Sélection Milton, refused to grant the inspectors' requests on the ground that they had no search warrant. Proceedings were then brought against the respondents pursuant to s. 33 ACAD and the respondents were fined for having obstructed the inspection. The Court of Québec concluded that s. 22(e) did not infringe either s. 24.1 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms* or s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. On appeal by trial *de novo*, the Superior Court upheld this judgment, but the Court of Appeal allowed the respondents' appeal and rendered a verdict of not guilty. The court concluded that the second paragraph of s. 22(e) is inconsistent with s. 24.1 of the *Quebec Charter* and s. 8 of the *Canadian Charter* since it does not contain a requirement of reasonable and proba-

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — Inspections — Pouvoirs d'inspection d'un organisme chargé de l'application d'un décret gouvernemental à un secteur réglementé de l'industrie — Ces pouvoirs d'inspection conférés par une loi provinciale violent-ils l'art. 8 de la Charte canadienne des droits et libertés? — Loi sur les décrets de convention collective, L.R.Q., ch. D-2, art. 22e).*

*Libertés publiques — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — Inspections — Pouvoirs d'inspection d'un organisme chargé de l'application d'un décret gouvernemental à un secteur réglementé de l'industrie — Ces pouvoirs d'inspection conférés par une loi provinciale violent-ils l'art. 24.1 de la Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12? — Loi sur les décrets de convention collective, L.R.Q., ch. D-2, art. 22e).*

À la suite d'une plainte, le Comité paritaire appelant a été informé qu'on aurait donné du travail de couture de chemises portant la marque de confection de l'intimée Sélection Milton à des employés qui n'auraient pas été payés. Les inspecteurs du Comité paritaire se sont présentés à deux reprises chez l'intimée pour obtenir la liste des sous-contrats de couture de chemises octroyés par l'intimée, voir son registre de paye et visiter son atelier de travail afin de rencontrer les employés. En vertu du deuxième alinéa du par. 22e) de la *Loi sur les décrets de convention collective* («LDCC»), les inspecteurs «peuvent de droit et à toute heure raisonnable examiner le système d'enregistrement, le registre obligatoire et la liste de paye de tout employeur, en prendre des copies ou extraits, vérifier auprès de tout employeur et de tout salarié le taux du salaire, la durée du travail, le régime d'apprentissage et l'observance des autres dispositions du décret, [et] requérir [. . .] les renseignements jugés nécessaires». L'intimé Potash, représentant de Sélection Milton, a refusé d'accéder aux demandes des inspecteurs pour le motif qu'ils n'étaient pas munis de mandat de perquisition. Les intimés ont alors été poursuivis en vertu de l'art. 33 LDCC et condamnés à des amendes pour avoir entravé l'inspection. La Cour du Québec a conclu que le par. 22e) ne violait ni l'art. 24.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, ni l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En appel par voie de procès *de novo*, la Cour supérieure a confirmé ce jugement, mais la Cour d'appel a accueilli l'appel des intimés et rendu un verdict de non-culpabilité. La cour a conclu que le deuxième alinéa du par. 22e) est incompatible avec l'art. 24.1 de la *Charte québécoise* et l'art. 8 de la *Charte canadienne* puisqu'il ne

ble grounds to believe that the inspected employer is in fact covered by the decree.

*Held:* The appeal should be allowed.

*Per* Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.: The powers of inspection set out in the second paragraph of s. 22(e) ACAD are contemplated by s. 8 of the Canadian Charter. The power to make copies of documents is analogous to that of requiring documents to be produced and constitutes a seizure within the meaning of s. 8. As for the other inspection powers set out in the second paragraph, they may be assimilated to a search within the meaning of the same section. The visit to the premises is the foundation of the power to examine specific documents, verify certain working conditions, and require information. Despite being less invasive than a search, inspection is unquestionably an "intrusion".

These powers of inspection are reasonable and do not infringe s. 8. The ACAD is a regulatory statute whose purpose is to ensure decent working conditions in certain sectors of industry where employees are among the most vulnerable. The inspection powers set out in this Act enable the parity committees to monitor compliance by employers with the various decrees and observance of the working conditions they impose. The need for such powers is clear, especially since compliance with the standards imposed by the decrees depends first and foremost on employer honesty. Given that employers' activities are extensively regulated by the state, the reasonable expectations of privacy they may have with respect to the documents mentioned in s. 22(e), whose content is specifically provided for by the ACAD for professional employers, or with respect to the premises where an activity subject to specific standards is conducted, are considerably lower. Moreover, the particular limits placed on the inspection scheme protect, so far as possible, the right to privacy of the individuals affected. Inspectors may not make copies of any documents other than those mentioned in the second paragraph. They may not force an entry into a workplace if the employer refuses to admit them; they must rather bring proceedings for obstruction. The possibility that certain inspections may take place at the home of the employer or of the employees, when it coincides with their workplace, does not make the inspection powers less reasonable. These powers are sufficiently circumscribed by the nature of the persons affected — the employer and employee — to attain the purpose of the ACAD. The powers to check certain information and to require information deemed necessary are essential to the carry-

prévoit pas l'exigence d'un motif raisonnable et probable de croire que l'employeur inspecté est de fait visé par le décret.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

*Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Cory, McLachlin et Iacobucci:* Les pouvoirs d'inspection prévus au deuxième alinéa du par. 22e) LDCC sont visés par l'art. 8 de la Charte canadienne. Le pouvoir de tirer copie d'un document est un pouvoir analogue à celui d'en exiger la production et constitue une saisie au sens de l'art. 8. Quant aux autres pouvoirs d'inspection énoncés au deuxième alinéa, ils sont assimilables à une perquisition au sens du même article. La visite des lieux constitue l'assise des pouvoirs d'examiner des documents spécifiques, de vérifier certaines conditions de travail et de requérir des renseignements. Malgré son caractère moins envahissant que la perquisition, l'inspection est sans conteste une «intrusion».

Ces pouvoirs d'inspection sont raisonnables et ne violent pas l'art. 8. La LDCC est une loi de nature réglementaire qui vise à assurer des conditions de travail décentes dans certains secteurs de l'industrie où les salariés comptent parmi les plus vulnérables. Les pouvoirs d'inspection inclus dans cette loi permettent aux comités paritaires de surveiller l'assujettissement des employeurs aux différents décrets et l'observance des conditions de travail qu'ils imposent. La nécessité de tels pouvoirs est évidente, d'autant plus que le respect des normes imposées par les décrets repose d'abord et avant tout sur l'honnêteté des employeurs. Vu que les activités des employeurs sont largement réglementées par l'État, les attentes raisonnables qu'ils peuvent entretenir en matière de vie privée à l'égard des documents visés au deuxième alinéa du par. 22e), dont la tenue est spécifiquement envisagée par la LDCC pour les employeurs professionnels, ou à l'égard des lieux où s'exerce l'activité assujettie à des normes particulières, sont considérablement réduites. De plus, les balises particulières qui encadrent le régime d'inspection protègent dans la mesure du possible le droit à la vie privée des individus affectés. Les inspecteurs ne peuvent tirer copie que des documents mentionnés au deuxième alinéa. Ils ne peuvent forcer l'entrée d'un lieu de travail si l'employeur la leur refuse; ils doivent plutôt entreprendre une poursuite pour entrave. La possibilité que certaines inspections se déroulent au domicile de l'employeur ou des salariés, lorsqu'il coïncide avec leur lieu de travail, ne diminue pas le caractère raisonnable des pouvoirs d'inspection. Ces pouvoirs sont suffisamment circonscrits par la nature des personnes visées — l'employeur et le salarié — pour satisfaire à l'objet de la LDCC.

ing out of the parity committees' function. These powers must be exercised in accordance with the purpose of the ACAD and it will always be possible to challenge abuses. Such a possibility does not alter the validity of the legislative scheme and the balance it strikes between the interests of society and the individual's right to privacy. Finally, the second paragraph of s. 22(e) is not unreasonable by reason of its application to all employers, and not only those that inspectors have reasonable grounds to believe are subject to a decree. Within the limits of their respective areas of application, the decrees are binding on all employers. If the inspection powers were not applicable to all employers, it would be impossible to verify whether some of them were covered by a given decree or acted in compliance with the conditions it imposes.

The criteria set out in *Hunter*, which were developed in a very different context, are not applicable. The exercise of the powers of inspection set out in the second paragraph of s. 22(e) does not carry with it the stigmas normally associated with criminal investigations and their consequences are less draconian. The possibility that those responsible for enforcing a statute will uncover in the course of inspections facts that point to a violation does not alter the underlying purpose behind the exercise of the powers of inspection. The same is true when the enforcement is prompted by a complaint. The complaint system is a practical means not only of checking whether contraventions of the ACAD have occurred, but also of deterring them. In view of the important purpose of regulatory legislation, the need for powers of inspection and the lower expectations of privacy, a proper balance between the interests of society and the rights of individuals does not require, in addition to the legislative authority, a system of prior authorization.

The preceding analysis also applies to s. 24.1 of the Quebec *Charter*.

*Per* L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, McLachlin and Major JJ.: The powers conferred on inspectors by the second paragraph of s. 22(e) ACAD are subject to the constitutional protection of s. 8 of the Canadian *Charter*. The right to obtain information from the employer and employees, and the right to examine documents and make copies of them, constitute a "seizure" within the meaning of s. 8 and, although it is an administrative inspection, the right of access by inspectors to work premises is comparable to a "search" within the

Quant aux pouvoirs de vérifier certaines données et de requérir des renseignements jugés nécessaires, ils sont essentiels à l'exécution du mandat des comités paritaires. Ces pouvoirs doivent être exercés en conformité avec l'objet de la LDCC et il sera toujours possible de contester les abus. Une telle éventualité n'altère pas la validité du régime législatif et l'équilibre qu'il atteint entre les intérêts sociaux et le droit à la vie privée des particuliers. Enfin, le deuxième alinéa du par. 22e) n'est pas déraisonnable parce qu'il s'applique à tous les employeurs, et non seulement à ceux dont on a des motifs raisonnables de croire qu'ils sont assujettis à un décret. Dans les limites de leur champ d'application respectif, les décrets lient tous les employeurs. En l'absence de pouvoirs d'inspection opposables à tous ces derniers, il serait impossible de vérifier, à l'égard de plusieurs d'entre eux, leur assujettissement à un décret donné ou le respect des conditions qu'il impose.

Les critères énoncés dans l'arrêt *Hunter*, qui ont été élaborés dans un contexte fort différent, ne sont pas applicables. L'exercice des pouvoirs d'inspection prévus au deuxième alinéa du par. 22e) n'entraîne pas les stigmates qui sont normalement associés aux enquêtes de nature criminelle et leurs conséquences sont moins draconiennes. La possibilité que les personnes chargées de l'application d'une loi découvrent dans le cadre de leur inspection des indices qui en laissent soupçonner la violation n'altère pas l'intention fondamentale qui anime l'exercice des pouvoirs d'inspection. Il en est ainsi lorsque leur mise en œuvre est motivée par une plainte. Le système de plainte constitue un moyen pragmatique non seulement de vérifier les manquements à la LDCC, mais également d'en dissuader la survenance. Compte tenu de l'importance de l'objectif des lois de nature réglementaire, de la nécessité des pouvoirs d'inspection et des attentes réduites en matière de vie privée, l'équilibre entre les intérêts sociaux et les droits des particuliers ne commande pas l'imposition d'un système d'autorisation préalable en sus de l'aval législatif.

L'analyse qui précède s'applique également à l'art. 24.1 de la *Charte* québécoise.

*Les* juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, McLachlin et Major: Les pouvoirs conférés aux inspecteurs par le deuxième alinéa du par. 22e) LDCC sont assujettis à la protection constitutionnelle de l'art. 8 de la *Charte* canadienne. Le droit d'obtenir des renseignements auprès de l'employeur et des salariés, de même que celui d'examiner les documents et d'en prendre copie, constitue une «saisie» au sens de l'art. 8 et, bien qu'il s'agisse d'une inspection administrative, le droit d'accès aux lieux de travail par les inspecteurs est assi-

meaning of this section. These searches and seizures are reasonable and do not infringe s. 8. The *ACAD* regulates certain industrial sectors through its mechanism for extending collective agreements by decree. Its purpose is to guarantee employees working in these sectors of activity minimum working conditions. This social objective is very important, as the employees covered by the decrees are among the most vulnerable. In this context, the powers of inspection of the parity committees are essential to ensure implementation of the decrees, particularly as compliance with the decrees is primarily a matter of honesty and integrity on the part of employers.

The expectations of privacy which employers covered by the disputed provision may have are not very high. The documents that may be examined or reproduced under s. 22(e) relate only to the coverage of employers by the *ACAD* and various decrees. The keeping of most of these documents is in any case required by the *ACAD* or other legislation. These documents are commercial in nature, and the mere possibility of seizure of information of a personal nature cannot by itself determine whether the powers conferred by the *ACAD* are reasonable. The *ACAD* does not authorize the seizure of documents of a personal nature, and in the event that such documents would be seized, one could always apply to the courts for an appropriate remedy. Finally, the expectations of privacy which employers may have are further reduced by the fact that the powers of inspection are exercised at the employees' workplace, even discounting the fact that the right of access conferred by the *ACAD* is relatively limited.

The standard of reasonableness is less strict in a matter involving the regulation of an industrial sector than it is in criminal matters. Since the *ACAD* is regulatory legislation providing for administrative inspections in a regulated industrial sector, the rules in *Hunter*, requiring a system of prior authorization based on the existence of reasonable and probable grounds, do not apply. Administrative inspections involving a visit to the premises without prior authorization are not unreasonable in the context of the *ACAD*. The visit of the premises must be necessary in order to properly serve the regulatory objective and be rationally connected to the main purpose of the Act. Moreover, the *ACAD* significantly circumscribes the manner in which the inspection will take place. The visit must be made at a reasonable time and takes place at the employees' workplace. The inspectors cannot freely engage in a search of the premises. Access to the workplace is permitted solely in order to consult

milable à une «perquisition» au sens de cet article. Ces saisies et perquisitions sont raisonnables et ne violent pas l'art. 8. La *LDCC* est une loi qui réglemente certains secteurs de l'industrie par son mécanisme d'extension des conventions collectives par décret. Son objet est de garantir aux salariés qui travaillent dans ces secteurs d'activités des conditions minimales de travail. Cet objectif de caractère social est très important puisque les salariés visés par les décrets comptent parmi les plus vulnérables. Dans ce contexte, les pouvoirs d'inspection du comité paritaire sont essentiels pour assurer l'application des décrets, d'autant plus que le respect de ces derniers relève avant tout de l'honnêteté et de l'intégrité des employeurs.

Les attentes en matière de vie privée que peuvent entretenir les employeurs visés par la disposition contestée ne sont pas très élevées. Les documents susceptibles d'être examinés ou reproduits en vertu du par. 22(e) ne concernent que l'assujettissement des employeurs à la *LDCC* et aux différents décrets. La tenue de la plupart de ces documents est d'ailleurs exigée par la *LDCC* ou par d'autres lois. Ces documents sont de nature commerciale et la saisie possible d'éléments de nature personnelle ne saurait, à elle seule, influencer le caractère raisonnable des pouvoirs conférés par la *LDCC*. Cette loi n'autorise pas la saisie de documents de nature personnelle et, dans l'éventualité où de tels documents seraient saisis, il serait toujours possible de s'adresser aux tribunaux pour exiger un redressement approprié. Enfin, les attentes des employeurs en matière de vie privée sont également réduites du fait que les pouvoirs d'inspection s'exercent au lieu de travail des salariés, sans compter que le droit d'accès conféré par la *LDCC* est relativement limité.

La norme du caractère raisonnable est plus souple en matière de réglementation d'un secteur de l'industrie qu'en matière criminelle. Puisque la *LDCC* est une loi de nature réglementaire prévoyant des inspections administratives dans un secteur réglementé de l'industrie, les critères de l'arrêt *Hunter*, exigeant un système d'autorisations préalables basées sur l'existence de motifs raisonnables et probables, ne s'appliquent pas. Les inspections administratives prévoyant la visite des lieux sans autorisation préalable ne sont pas abusives dans le contexte de la *LDCC*. La visite des lieux doit exister afin de bien satisfaire à l'objectif de réglementation et est logiquement liée à l'objet principal de cette loi. De plus, la *LDCC* circonscrit de manière importante le déroulement de l'inspection. La visite doit être faite à une heure raisonnable et s'effectue au lieu de travail des salariés. Les inspecteurs ne peuvent s'adonner librement à la perquisition des lieux. L'accès au lieu de travail est permis

certain documents and obtain information from the employer and employees. Nor does the *ACAD* permit inspectors to use force to gain access to the workplace. In the event of a refusal by the employer, the inspectors can only lay charges for obstruction of an inspection. With respect to visits to a workplace for administrative purposes, the powers conferred by the disputed provision imply only a minimum and very circumscribed intrusion in a context in which employers have a lower expectation of privacy. It is of the very nature of an administrative inspection in a regulated industry that it takes place when there are no reasonable grounds to believe that a particular offence has been committed. Finally, the rule in U.S. jurisprudence requiring that a warrant be obtained before undertaking an administrative inspection, a rule which has now been abandoned in practice, is not desirable here.

Furthermore, an inspection resulting from a complaint made by an employee is insufficient in itself to justify inspectors being subject to the requirements of *Hunter*. There is an important distinction between having reasonable and probable grounds to believe that an offence was committed and simply having an information. An inspection will often be necessary before it is even possible to establish the existence of reasonable grounds to believe that a breach of the law has occurred. This is the position mandated by the fact that the *ACAD* covers only a regulated industrial sector. Finally, a complaint such as the one filed here which is proved valid once the inspection is completed leads not to a penal proceeding but to a civil claim for wages. Civil actions are clearly not contemplated in *Hunter*.

Reasonable and probable grounds to believe that the "inspected" employer is in fact covered by the decree are not essential to the constitutional validity of the second paragraph of s. 22(e). Even if the powers conferred by that paragraph may potentially be exercised against all employers and not merely those subject to a decree, these powers are not unreasonable. All employers, as well as all employees, come within the ambit of the *ACAD*, because it is the nature of the work done by an employee and not the employer's type of business which matters in determining whether they are subject to the application of the decrees. In view of the particular scheme of the *ACAD*, inspectors must have the means of determining whether a given employer is in fact subject to a decree. Such a determination is sometimes difficult without prior inspection given the technical nature of the provisions for the application of

dans l'unique but de consulter certains documents et d'obtenir des renseignements auprès de l'employeur et des salariés. La *LDCC* ne permet pas non plus aux inspecteurs d'utiliser la force pour accéder au lieu de travail. En cas de refus par l'employeur, les inspecteurs ne peuvent qu'intenter une poursuite pour entrave à l'inspection. En matière de visite des lieux de travail à des fins administratives, les pouvoirs prévus dans la disposition contestée ne comportent donc qu'une intrusion minimale et bien délimitée dans un contexte où l'attente des employeurs en matière de vie privée est réduite. Il est de la nature même de l'inspection administrative dans une industrie réglementée qu'elle ait lieu alors qu'il n'existe pas de motifs raisonnables de croire qu'une infraction particulière a été commise. Enfin, la règle qui, dans la jurisprudence américaine, exige l'obtention d'un mandat avant de procéder à une inspection administrative, aujourd'hui pratiquement abandonnée, n'est pas souhaitable ici.

Par ailleurs, une inspection motivée par une plainte d'un employé est en soi insuffisante pour justifier que les inspecteurs soient soumis aux critères de l'arrêt *Hunter*. Il existe en effet une distinction importante entre avoir des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise et posséder une simple information. Une inspection sera souvent nécessaire avant même qu'on puisse justifier l'existence de motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. C'est la position que commande le fait que la *LDCC* ne vise qu'un secteur réglementé de l'industrie. Enfin, une plainte comme celle formulée en l'espèce qui s'avère fondée une fois l'inspection complétée donne lieu non pas à un recours pénal mais à un recours civil en réclamation de salaire. Or les recours civils ne sont manifestement pas envisagés dans l'arrêt *Hunter*.

Un motif raisonnable et probable de croire que l'employeur «inspecté» est de fait visé par le décret n'est pas essentiel à la validité constitutionnelle du deuxième alinéa du par. 22e). Même si les pouvoirs prévus à cet alinéa peuvent être potentiellement exercés à l'encontre de tous les employeurs et non uniquement des employeurs assujettis à un décret, ces pouvoirs ne sont pas abusifs. Tous les employeurs de même que tous les salariés entrent dans le champ d'application de la *LDCC* parce que c'est la nature du travail exécuté par un employé, et non le genre d'entreprise d'un employeur, qui importe lorsqu'il s'agit de déterminer l'assujettissement à l'application des décrets. Vu les rouages particuliers de la *LDCC*, les inspecteurs doivent disposer des moyens de vérifier si un employeur donné est bel et bien assujetti à un décret. Une telle détermination est parfois difficile sans inspection préalable compte tenu du caractère tech-

decrees. In addition, it should be assumed that, because of their particular expertise on a parity committee, inspectors will, in most cases, conduct inspections at the premises of employers which they suspect are subject to a decree. In this way, not only will abuses be avoided but infringements of reasonable expectations of privacy will be minimal.

The analytical approach and the tests developed in relation to s. 8 of the Canadian *Charter* apply equally to s. 24.1 of the Quebec *Charter*. According to this analysis, the second paragraph of s. 22(e) does not infringe s. 24.1.

The request for the production of documents provided for in the fourth paragraph of s. 22(e) constitutes a "seizure" within the meaning of s. 24.1 of the Quebec *Charter*, but this seizure is reasonable and does not infringe s. 24.1. The fourth paragraph places adequate limits on the documents of which the inspectors have the power to request consultation or production.

### Cases Cited

By La Forest J.

**Distinguished:** *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; **referred to:** *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *R. v. Colarusso*, [1994] 1 S.C.R. 20; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *Quebec (Construction Industry Commission) v. M.U.C.T.C.*, [1986] 2 S.C.R. 327.

By L'Heureux-Dubé J.

**Distinguished:** *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, aff'g (1983), 147 D.L.R. (3d) 420, rev'g (1982), 136 D.L.R. (3d) 133; **referred to:** *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *Ontario Chrysler (1977) Ltd. v. Ontario (Director of the Consumer Protection Division of the Ministry of Consumer & Commercial Relations)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 148; *Johnson v. Ontario (Minister of Revenue)* (1990), 75 O.R. (2d) 558; *Comité paritaire de l'industrie du meuble v. Métal par Dimension Ltée*, [1989] R.J.Q. 1442; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *R. v. Colarusso*, [1994] 1 S.C.R. 20; *R. v. Hufsky*, [1988] 1 S.C.R. 621; *R. v. Ladouceur*, [1990] 1

nique des modalités d'application des décrets. En outre, on doit présumer que les inspecteurs, en raison de leur expertise particulière au sein d'un comité paritaire, conduiront, dans la majorité des cas, des inspections chez les employeurs dont ils soupçonnent l'assujettissement à un décret. De cette manière, non seulement les abus seront-ils prévenus, mais les atteintes aux attentes raisonnables en matière de vie privée seront minimales.

La méthode d'analyse et les critères élaborés relativement à l'art. 8 de la *Charte* canadienne s'appliquent tout aussi bien à l'art. 24.1 de la *Charte* québécoise. En conséquence, selon cette analyse, le deuxième alinéa du par. 22e) ne viole pas l'art. 24.1.

La demande de production de documents prévue au quatrième alinéa du par. 22e) constitue une «saisie» au sens de l'art. 24.1 de la *Charte* québécoise, mais cette saisie est raisonnable et ne viole pas l'art. 24.1. Le quatrième alinéa circonscrit suffisamment les documents dont les inspecteurs ont le pouvoir d'exiger la consultation ou d'ordonner la production.

### Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

**Distinction d'avec l'arrêt:** *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; **arrêts mentionnés:** *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *R. c. Colarusso*, [1994] 1 R.C.S. 20; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Québec (Commission de l'industrie de la construction) c. C.T.C.U.M.*, [1986] 2 R.C.S. 327.

8 Citée par le juge L'Heureux-Dubé

**Distinction d'avec l'arrêt:** *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, conf. (1983), 147 D.L.R. (3d) 420, inf. (1982), 136 D.L.R. (3d) 133; **arrêts mentionnés:** *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Ontario Chrysler (1977) Ltd. c. Ontario (Director of the Consumer Protection Division of the Ministry of Consumer & Commercial Relations)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 148; *Johnson c. Ontario (Minister of Revenue)* (1990), 75 O.R. (2d) 558; *Comité paritaire de l'industrie du meuble c. Métal par Dimension Ltée*, [1989] R.J.Q. 1442; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *R. c. Colarusso*, [1994] 1 R.C.S. 20; *R. c. Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621;

S.C.R. 1257; *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281; *R. v. Dersch*, [1993] 3 S.C.R. 768; *Stelco Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1990] 1 S.C.R. 617; *Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards* (1985), 20 D.L.R. (4th) 156; *R. v. Quesnel* (1985), 24 C.C.C. (3d) 78, leave to appeal refused, [1986] 1 S.C.R. xiii; *Bertram S. Miller Ltd. v. R.*, [1986] 3 F.C. 291; *Chabot v. Manitoba Horse Racing Commission*, [1987] 1 W.W.R. 149, leave to appeal refused, [1987] 1 S.C.R. xi; *R. v. Bichel*, [1986] 5 W.W.R. 261; *R. v. J.M.G.* (1986), 29 C.C.C. (3d) 455, leave to appeal refused, [1987] 1 S.C.R. ix; *143471 Canada Inc. v. Quebec (Attorney General)*, [1994] 2 S.C.R. 339; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; *R. v. Seaboyer*, [1991] 2 S.C.R. 577; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967); *Camara v. Municipal Court of San Francisco*, 387 U.S. 523 (1967); *See v. City of Seattle*, 387 U.S. 541 (1967); *Colonnade Catering Corp. v. United States*, 397 U.S. 72 (1970); *United States v. Biswell*, 406 U.S. 311 (1972); *Marshall v. Barlow's Inc.*, 436 U.S. 307 (1978); *Donovan v. Dewey*, 452 U.S. 594 (1981); *New York v. Burger*, 482 U.S. 691 (1987); *Quebec (Construction Industry Commission) v. M.U.C.T.C.*, [1986] 2 S.C.R. 327; *Comité Paritaire de l'Industrie de l'Imprimerie de Montréal et du District v. Dominion Blank Book Co.*, [1944] S.C.R. 213; *Laiterie Perrette Ltée v. Comité paritaire de l'industrie de l'automobile de Montréal et du district*, [1988] R.J.Q. 76; *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting Collective Agreement Decrees*, R.S.Q., c. D-2, ss. 1(f), (g), 2, 11, 14, 16, 22(a) [am. 1984, c. 45, s. 15], 22(e) [*idem*; am. 1986, c. 95, s. 128], 24, 33 [am. 1984, c. 45, s. 24].

*Act respecting Labour Standards*, R.S.Q., c. N-1.1.

*Act respecting Occupational Health and Safety*, R.S.Q., c. S-2.1.

*Act respecting the Ministère du Revenu*, R.S.Q., c. M-31, s. 34 [am. 1983, c. 43, s. 7; *idem* c. 49, s. 40; am. 1991, c. 67, s. 575].

*Act to amend Various Legislation respecting Labour Relations*, S.Q. 1984, c. 45, s. 35.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 8, 33.

*R. c. Ladouceur*, [1990] 1 R.C.S. 1257; *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281; *R. c. Dersch*, [1993] 3 R.C.S. 768; *Stelco Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 R.C.S. 617; *Re Belgoma Transportation Ltd. and Director of Employment Standards* (1985), 20 D.L.R. (4th) 156; *R. c. Quesnel* (1985), 24 C.C.C. (3d) 78, autorisation de pourvoi refusée, [1986] 1 R.C.S. xiii; *Bertram S. Miller Ltd. c. R.*, [1986] 3 C.F. 291; *Chabot c. Manitoba Horse Racing Commission*, [1987] 1 W.W.R. 149, autorisation de pourvoi refusée, [1987] 1 R.C.S. xi; *R. c. Bichel*, [1986] 5 W.W.R. 261; *R. c. J.M.G.* (1986), 29 C.C.C. (3d) 455, autorisation de pourvoi refusée, [1987] 1 R.C.S. ix; *143471 Canada Inc. c. Québec (Procureur général)*, [1994] 2 R.C.S. 339; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *R. c. Seaboyer*, [1991] 2 R.C.S. 577; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; *Katz c. United States*, 389 U.S. 347 (1967); *Camara c. Municipal Court of San Francisco*, 387 U.S. 523 (1967); *See c. City of Seattle*, 387 U.S. 541 (1967); *Colonnade Catering Corp. c. United States*, 397 U.S. 72 (1970); *United States c. Biswell*, 406 U.S. 311 (1972); *Marshall c. Barlow's Inc.*, 436 U.S. 307 (1978); *Donovan c. Dewey*, 452 U.S. 594 (1981); *New York c. Burger*, 482 U.S. 691 (1987); *Québec (Commission de l'industrie de la construction) c. C.T.C.U.M.*, [1986] 2 R.C.S. 327; *Comité Paritaire de l'Industrie de l'Imprimerie de Montréal et du District c. Dominion Blank Book Co.*, [1944] R.C.S. 213; *Laiterie Perrette Ltée c. Comité paritaire de l'industrie de l'automobile de Montréal et du district*, [1988] R.J.Q. 76; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 8, 33.

*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 8, 24.1 [aj. 1982, ch. 61, art. 7].

*Code de procédure pénale*, L.R.Q., ch. C-25.1, art. 95 et suiv.

*Code du travail*, L.R.Q., ch. C-27.

Constitution des États-Unis, Quatrième amendement.

*Décret sur l'industrie de la chemise pour hommes et garçons*, R.R.Q. 1981, ch. D-2, r. 11, art. 1.01 [rempl. (1984) 116 G.O. II 1562, art. 1], 1.02, 6.01 [mod. *idem*, art. 4].

*Décret sur l'industrie de la confection pour dames*, R.R.Q. 1981, ch. D-2, r. 26, art. 2.02 [rempl. (1989)



*Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, ss. 8, 24.1 [en. 1982, c. 61, s. 7].

*Code of Penal Procedure*, R.S.Q., c. C-25.1, ss. 95 et seq.

*Decree respecting the Men's and Boys' Shirt Industry*, R.R.Q. 1981, c. D-2, r. 11, ss. 1.01 [repl. (1984) 116 O.G. II 1334, s. 1], 1.02, 6.01 [am. *idem*, s. 4].

*Decree respecting the Women's Clothing Industry*, R.R.Q. 1981, c. D-2, r. 26, ss. 2.02 [repl. (1989) 121 O.G. II 2329, s. 2; am. (1992) 124 O.G. II 4634, s. 3], 2.04 [am. (1989) 121 O.G. II 2329, s. 3; am. (1992) 124 O.G. II 4634, s. 5].

*Income Tax Act*, R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.), s. 230.

*Labour Code*, R.S.Q., c. C-27.

*Regulation respecting a Registration System or the Keeping of a Register*, R.R.Q. 1981, c. N-1.1, r. 6, s. 1.

*Summary Convictions Act*, R.S.Q., c. P-15 [repl. 1987, c. 96, s. 374], s. 8.

*Unemployment Insurance Act*, R.S.C., 1985, c. U-1, s. 58 [am. 1991, c. 49, s. 227].

United States Constitution, Fourth Amendment.

121 G.O. II 3105, art. 2; mod. (1992) 124 G.O. II 6249, art. 3], 2.04 [mod. (1989) 121 G.O. II 3105, art. 3; mod. (1992) 124 G.O. II 6249, art. 5].

*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985), ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.), art. 230.

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de relations du travail*, L.Q. 1984, ch. 45, art. 35.

*Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), ch. U-1, art. 58 [mod. 1990, ch. 40, art. 36; mod. 1991, ch. 49, art. 227].

*Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., ch. S-2.1.

*Loi sur le ministère du Revenu*, L.R.Q., ch. M-31, art. 34 [mod. 1983, ch. 43, art. 7; *idem* ch. 49, art. 40; mod. 1991, ch. 67, art. 575].

*Loi sur les décrets de convention collective*, L.R.Q., ch. D-2, art. 1f), g), 2, 11, 14, 16, 22a) [mod. 1984, ch. 45, art. 15], 22e) [*idem*; mod. 1986, ch. 95, art. 128], 24, 33 [mod. 1984, ch. 45, art. 24].

*Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., ch. N-1.1.

*Loi sur les poursuites sommaires*, L.R.Q., ch. P-15 [rempl. 1987, ch. 96, art. 374], art. 8.

*Règlement sur la tenue d'un système d'enregistrement ou d'un registre*, R.R.Q. 1981, ch. N-1.1, r. 6, art. 1.

### Authors Cited

Angers, Lucie. "À la recherche d'une protection efficace contre les inspections abusives de l'État: la Charte québécoise, la Charte canadienne et le Bill of Rights américain" (1986), 27 *C. de D.* 723.

Maybank, Robert C. "Constitutional requirements for administrative warrants in Canada and the United States: Opposite trends?" (1989), 39 *U.T.L.J.* 55.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1992] R.J.Q. 1743, 75 C.C.C. (3d) 367, 49 Q.A.C. 81, 10 C.R.R. (2d) 335, reversing a judgment of the Superior Court, [1989] R.J.Q. 1575, affirming a judgment of the Court of Québec, J.E. 89-227, D.T.E. 89T-80, declaring the respondents guilty of offences under s. 33 of the *Act respecting Collective Agreement Decrees*. Appeal allowed.

Michelle LeFrançois, for the appellant the Comité paritaire de l'industrie de la chemise.

Monique Rousseau and Gilles Laporte, for the appellant the Attorney General of Quebec.

### Doctrine citée

Angers, Lucie. «À la recherche d'une protection efficace contre les inspections abusives de l'État: la Charte québécoise, la Charte canadienne et le Bill of Rights américain» (1986), 27 *C. de D.* 723.

Maybank, Robert C. «Constitutional requirements for administrative warrants in Canada and the United States: Opposite trends?» (1989), 39 *U.T.L.J.* 55.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1992] R.J.Q. 1743, 75 C.C.C. (3d) 367, 49 Q.A.C. 81, 10 C.R.R. (2d) 335, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1989] R.J.Q. 1575, qui avait confirmé un jugement de la Cour du Québec, J.E. 89-227, D.T.E. 89T-80, déclarant les intimés coupables d'infractions en vertu de l'art. 33 de la *Loi sur les décrets de convention collective*. Pourvoi accueilli.

Michelle LeFrançois, pour l'appelant le Comité paritaire de l'industrie de la chemise.

Monique Rousseau et Gilles Laporte, pour l'appelant le procureur général du Québec.

*Jean Dagenais, Avrum P. Orenstein and Susan Orenstein Little*, for the respondents.

*Leah Price*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Thomson Irvine*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Robert C. Maybank*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

*François Beauvais and Diane Fortier*, for the intervener the Association des comités paritaires du Québec Inc.

English version of the judgment of Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ. delivered by

LA FOREST J. — I have had the advantage of reading the reasons of my colleague L'Heureux-Dubé J. and find it unnecessary to repeat the facts and judicial history. Although I would dispose of the appeal in the manner she proposes, I consider it advisable to write my own reasons.

The appeal in this Court is limited to the validity of the second paragraph of s. 22(e) of the *Act respecting Collective Agreement Decrees*, R.S.Q., c. D-2 (hereinafter the "Act"), in light of s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 24.1 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12. The following analysis, though based on s. 8 of the *Canadian Charter*, also applies to s. 24.1 of the *Quebec Charter*. The second paragraph of s. 22(e) of the Act provides:

The general manager, the secretary and any inspector may, as of right and at any reasonable time, examine the registration system, the compulsory register and the payroll of any employer, take copies or extracts therefrom, verify as regards any employer and any employee the rate of wage, duration of work, apprenticeship system and observance of the other provisions of the decree; require, even under oath and privately, from any employer or employee, even at the place of work, all information deemed necessary, and, such information

*Jean Dagenais, Avrum P. Orenstein et Susan Orenstein Little*, pour les intimés.

*Leah Price*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Thomson Irvine*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Robert C. Maybank*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*François Beauvais et Diane Fortier*, pour l'intervenante l'Association des comités paritaires du Québec Inc.

Le jugement du juge en chef Lamer et des juges La Forest, Sopinka, Cory, McLachlin et Iacobucci a été rendu par

LE JUGE LA FOREST — J'ai eu l'avantage de lire les motifs de ma collègue le juge L'Heureux-Dubé et je ne crois pas nécessaire de reprendre l'exposé des faits et l'historique des procédures judiciaires. Bien que je sois d'avis de disposer du pourvoi comme elle le propose, j'ai cru opportun de rédiger mes propres motifs.

L'appel devant nous s'est limité à la validité du deuxième alinéa du par. 22e) de la *Loi sur les décrets de convention collective*, L.R.Q., ch. D-2 (ci-après la «Loi»), à la lumière de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de l'art. 24.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12. L'analyse suivante, bien que fondée sur l'art. 8 de la *Charte canadienne*, s'applique également à l'art. 24.1 de la *Charte québécoise*. Le deuxième alinéa du par. 22e) de la Loi prévoit:

Le directeur général, le secrétaire et tout inspecteur peuvent de droit et à toute heure raisonnable examiner le système d'enregistrement, le registre obligatoire et la liste de paye de tout employeur, en prendre des copies ou extraits, vérifier auprès de tout employeur et de tout salarié le taux du salaire, la durée du travail, le régime d'apprentissage et l'observance des autres dispositions du décret, requérir même sous serment et privément de tout employeur ou de tout salarié, et même au lieu du travail, les renseignements jugés nécessaires, et, tels ren-

having been written down, exact the signature of the person concerned;

seignements étant consignés par écrit, exiger la signature de l'intéressé;

These powers of inspection, the exercise of which presupposes a visit to the premises, entail the consultation and copying of specific documents (the registration system, compulsory register and pay-list), the verification of certain working conditions (wage rate, duration of work, apprenticeship system, and so on) and the collecting of information. The issue is whether these powers are contemplated by s. 8 of the *Charter*, and, if so, whether they are reasonable having regard to any expectations of privacy the respondents may have.

Ces pouvoirs d'inspection, dont l'exercice suppose la visite des lieux, prévoient la consultation et la copie de documents spécifiques (système d'enregistrement, registre obligatoire et liste de paye), la vérification de certaines conditions de travail (taux de salaire, durée du travail, régime d'apprentissage, etc.) et la quête de renseignements. Il s'agit de déterminer si ces pouvoirs sont visés par l'art. 8 de la *Charte* et, dans l'affirmative, s'ils sont raisonnables en regard des attentes que peuvent entretenir les intimés en matière de vie privée.

Are the Powers of Inspection Contemplated by Section 8 of the *Charter*?

Les pouvoirs d'inspection sont-ils visés par l'art. 8 de la *Charte*?

The question whether the power to make copies of documents specifically mentioned in the provision comes within the ambit of s. 8 of the *Charter* can be disposed of at once. In light of the definition I gave in *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417, and restated in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, and *R. v. Colarusso*, [1994] 1 S.C.R. 20, it is clear that the second paragraph of s. 22(e) of the Act authorizes a "seizure". This power is analogous to that of requiring documents to be produced, which this Court has so characterized, in particular in *Thomson Newspapers, supra*, and *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627.

On peut immédiatement disposer de la question de savoir si le pouvoir de tirer copie des documents spécifiquement mentionnés dans la disposition est visé par l'art. 8 de la *Charte*. À la lumière de la définition que j'ai donnée dans l'arrêt *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417, puis reprise dans les arrêts *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, et *R. c. Colarusso*, [1994] 1 R.C.S. 20, il est manifeste que le deuxième alinéa du par. 22e) de la Loi autorise une «saisie». Ce pouvoir est analogue à celui d'exiger la production de documents, que notre Cour a qualifié ainsi, notamment dans les arrêts *Thomson Newspapers*, précité, et *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627.

The characterization of the other inspection powers set out in the second paragraph of s. 22(e) of the Act is somewhat more subtle. The term "perquisition" referred to in the French version of s. 8 of the *Charter* — "search" in the English version — is at least in its ordinary sense reserved for investigations of a criminal nature. Lucie Angers, in "À la recherche d'une protection efficace contre les inspections abusives de l'État: la Charte québécoise, la Charte canadienne et le Bill of Rights américain" (1986), 27 *C. de D.* 723, distinguishes an inspection from a search as follows (at pp. 727-28):

Les autres pouvoirs d'inspection énoncés au deuxième alinéa du par. 22e) de la Loi sont de qualification plus délicate. Le vocable «perquisition» auquel réfère l'art. 8 de la *Charte* — «search» dans la version anglaise — est réservé, du moins dans son acception classique, aux enquêtes de nature criminelle. M<sup>e</sup> Lucie Angers, «À la recherche d'une protection efficace contre les inspections abusives de l'État: la Charte québécoise, la Charte canadienne et le Bill of Rights américain» (1986), 27 *C. de D.* 723, distingue ainsi l'inspection de la perquisition (aux pp. 727 et 728):

[TRANSLATION] An inspection is characterized by a visit to determine whether there is compliance with a given statute. The basic intent is not to uncover a breach of the Act: the purpose is rather to protect the public. On the other hand, if the inspector enters the establishment because he has reasonable grounds to believe that there has been a breach of the Act, this is no longer an inspection but a search, as the intent is then essentially to see if those reasonable grounds are justified and to seize anything which may serve as proof of the offence.

The visit to the premises, which is the foundation of the other powers set out in the second paragraph of s. 22(e) of the Act, is not fortuitous. The legislature itself has recognized its importance, by enacting a separate paragraph for the production of documents. The evidence shows that in the vast majority of cases the inspectors prefer to visit employers and employees rather than require the production of documents, and for good reason. It is by visiting the premises that the parity committees can realistically carry out the mandate they are given by the Act — administering the decrees — by checking the nature of the work done and by obtaining information from those concerned as to whether working conditions are being observed. While the inspectors do not have the option of “searching”, they can nevertheless examine the work environment and direct the inspection accordingly. From this standpoint, inspections and searches have a common basis: an active quest for the truth.

Section 8 of the *Charter*, which guarantees protection against unreasonable search and seizure, must be construed to carry out its purpose. In *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, this Court noted that the purpose of s. 8 was to protect the individual’s reasonable expectations of privacy from unjustified state intrusion. Despite its less invasive nature, inspection is unquestionably an “intrusion”. An arbitrary demarcation line drawn according to the degree of the intrusion, for purposes of determining whether the powers authorizing the state’s actions are within the scope of the constitutional guarantee, is not desirable at this stage. It would be a matter of concern if the constitutional validity of an intrusion of the kind at issue

L’inspection se caractérise par une visite effectuée dans le but de vérifier si une loi donnée est respectée. L’intention fondamentale n’est pas de découvrir une infraction à la loi; elle s’accomplit plutôt dans un objectif de protection du public. Par contre, si l’inspecteur entre dans l’établissement parce qu’il a des motifs raisonnables de croire à une violation de la loi, il ne s’agit plus d’une inspection mais d’une perquisition. Car l’intention fondamentale est alors justement la vérification du bien-fondé de ces motifs raisonnables et la saisie d’éléments pouvant servir de preuve à l’infraction.

La visite des lieux, qui constitue l’assise des autres pouvoirs énoncés au deuxième alinéa du par. 22e) de la Loi, n’est pas fortuite. Le législateur a lui-même reconnu son importance, en énonçant un alinéa distinct pour la production de documents. La preuve révèle que les inspecteurs préfèrent, dans la grande majorité des cas, rendre visite aux employeurs et aux salariés plutôt que d’exiger la production de documents, et pour cause. C’est au moyen de la visite des lieux que les comités paritaires peuvent réalistement s’acquitter du mandat qui leur échoit en vertu de la Loi — surveiller l’observance des décrets — en vérifiant la nature du travail accompli et en s’informant auprès des intéressés du respect des conditions d’emploi. Si les inspecteurs n’ont pas la faculté de «perquisitionner», ils peuvent néanmoins examiner l’environnement de travail et orienter l’inspection en conséquence. Dans cette perspective, l’inspection et la perquisition partagent un fondement commun: une recherche active de la vérité.

L’article 8 de la *Charte*, qui garantit la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, doit être interprété de telle sorte que son objet soit satisfait. Dans l’arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, notre Cour a fait valoir que l’art. 8 visait à protéger les attentes raisonnables des particuliers en matière de vie privée à l’encontre des intrusions injustifiées de l’État. Malgré son caractère moins envahissant, l’inspection est sans conteste une «intrusion». Or, une ligne de démarcation arbitraire tracée selon l’intensité de l’intrusion, aux fins de déterminer si les pouvoirs dont l’État s’autorise entrent dans le champ d’application de la garantie constitutionnelle, n’est pas souhaitable à cette étape. Il m’ap-

in this appeal were to be placed beyond the reach of judicial review. In the circumstances, I am of the view that the inspection powers set out in the second paragraph of s. 22(e) of the Act may be assimilated to a search within the meaning of s. 8 of the *Charter*. Naturally, the scope of the constitutional guarantee may vary depending on whether a search or an inspection is involved. That is what I now propose to consider.

### Are the Powers of Inspection Reasonable?

On the issue of determining the reasonableness of the powers of inspection, the respondents simply disputed the application of the second paragraph of s. 22(e) of the Act to all employers, conceding their validity with respect to professional employers or employers that inspectors have reasonable grounds to believe are subject to a decree. That is in essence what the Court of Appeal decided: [1992] R.J.Q. 1743, 75 C.C.C. (3d) 367, 49 Q.A.C. 81, 10 C.R.R. (2d) 335. The appellants and the interveners, however, raised the more general issue of the legality of powers of inspection without prior authorization in light of s. 8 of the *Charter*. Although this Court has never expressly decided the point, I referred to it in *Thomson Newspapers, supra*, at pp. 506-7:

In a modern industrial society, it is generally accepted that many activities in which individuals can engage must nevertheless to a greater or lesser extent be regulated by the state to ensure that the individual's pursuit of his or her self-interest is compatible with the community's interest in the realization of collective goals and aspirations. In many cases, this regulation must necessarily involve the inspection of private premises or documents by agents of the state. The restaurateur's compliance with public health regulations, the employer's compliance with employment standards and safety legislation, and the developer's or homeowner's compliance with building codes or zoning regulations, can only be tested by inspection, and perhaps unannounced inspection, of their premises. Similarly, compliance with minimum wage, employment equity and human rights

paraîtrait inquiétant, en effet, de soustraire à l'examen judiciaire la validité constitutionnelle d'une intrusion de la nature de celle qui fait l'objet du présent pourvoi. Dans les circonstances, je suis d'avis que les pouvoirs d'inspection énoncés au deuxième alinéa du par. 22e) de la Loi sont assimilables à une perquisition au sens de l'art. 8 de la *Charte*. Bien sûr, la portée de la garantie constitutionnelle pourra varier selon qu'il s'agit d'une perquisition ou d'une inspection. C'est ce que je me propose maintenant d'examiner.

### Les pouvoirs d'inspection sont-ils raisonnables?

Au chapitre de la détermination du caractère raisonnable des pouvoirs d'inspection, les intimés ont simplement contesté la portée du deuxième alinéa du par. 22e) de la Loi à l'égard de tous les employeurs, concédant leur validité à l'égard des employeurs professionnels ou des employeurs dont les inspecteurs ont des motifs raisonnables de croire qu'ils sont assujettis à un décret. C'est là l'essence de la décision de la Cour d'appel: [1992] R.J.Q. 1743, 75 C.C.C. (3d) 367, 49 Q.A.C. 81, 10 C.R.R. (2d) 335. Les appelants et les intervenants ont toutefois soulevé la question plus générale de la légalité des pouvoirs d'inspection sans autorisation préalable à la lumière de l'art. 8 de la *Charte*. Bien que notre Cour n'ait jamais explicitement tranché cette question, j'y ai fait allusion dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, aux pp. 506 et 507:

Dans une société industrielle moderne, on reconnaît généralement que de nombreuses activités auxquelles peuvent se livrer des particuliers doivent malgré tout être plus ou moins réglementées par l'État pour veiller à ce que la poursuite des intérêts des particuliers soit compatible avec les intérêts de la collectivité dans la réalisation des buts et des aspirations collectifs. Dans de nombreux cas, cette réglementation doit nécessairement comporter l'inspection de lieux ou de documents de nature privée par des fonctionnaires de l'État. Pour vérifier si le restaurateur se conforme à la réglementation sur la santé publique, si l'employeur se conforme à la législation sur les normes et la sécurité du travail et si le promoteur ou le propriétaire se conforme au code du bâtiment ou aux règlements de zonage, il n'existe que l'inspection des lieux, et encore celle qui est faite à l'im-