

**Canada Post Corporation** *Appellant*

v.

**Canadian Union of Postal Workers**  
*Respondent*

and

**Attorney General of Canada,  
DHL Express (Canada), Ltd.,  
Federal Express Canada Corporation,  
Purolator Inc., TFI International Inc.,  
United Parcel Service Canada Ltd.,  
Workers' Health and Safety Legal Clinic,  
FETCO Inc. (Federally Regulated  
Employers —  
Transportation and Communications),  
Canadian Union of Public Employees,  
Professional Institute of the Public  
Service of Canada,  
Rogers Communications Inc.,  
Canadian Broadcasting Corporation,  
Bell Canada, Bell Technical Solutions Inc.,  
Bell Media Inc., Maritime Employers  
Association,  
Halifax Employers Association,  
British Columbia Maritime  
Employers Association,  
International Longshore and Warehouse  
Union Canada,  
International Longshoremen's Association,  
Locals 269, 1341, 1657 and 1825 and  
Canadian Union of Public Employees, Local  
375** *Intervenors*

**INDEXED AS: CANADA POST CORP. v. CANADIAN  
UNION OF POSTAL WORKERS**

**2019 SCC 67**

File No.: 37787.

2018: December 10; 2019: December 20.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,  
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and  
Martin JJ.

**Société canadienne des postes** *Appelante*

c.

**Syndicat des travailleurs et travailleuses des  
postes** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada,  
DHL Express (Canada), Ltée,  
Federal Express Canada Corporation,  
Purolator Inc., TFI International Inc.,  
United Parcel Service du Canada Ltée,  
Workers' Health and Safety Legal Clinic,  
ETCOF inc. (Association des  
employeurs des transports et  
communications de régie fédérale),  
Syndicat canadien de la fonction publique,  
Institut professionnel de la fonction  
publique du Canada,  
Rogers Communications Inc.,  
Société Radio-Canada,  
Bell Canada, Bell Solutions techniques inc.,  
Bell Média inc., Association des  
employeurs maritimes,  
Halifax Employers Association,  
British Columbia Maritime  
Employers Association,  
Syndicat international des débardeurs  
et magasiniers du Canada,  
Association internationale des débardeurs,  
sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et  
Syndicat canadien de la fonction publique,  
section locale 375** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : SOCIÉTÉ CANADIENNE DES  
POSTES c. SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET  
TRAVAILLEUSES DES POSTES**

**2019 CSC 67**

N° du greffe : 37787.

2018 : 10 décembre; 2019 : 20 décembre.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella,  
Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et  
Martin.

## ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Administrative law — Judicial review — Labour relations — Federally-regulated employer's work place inspection obligation — Health and safety officer finding that employer failed to ensure that every part of work place is inspected at least once a year — Appeals officer concluding that employer's work place inspection obligation applies only to parts of work place over which employer has control and rescinding contravention — Whether appeals officer's interpretation of work place inspection obligation was reasonable — Framework for determining applicable standard of review and conducting reasonableness review set out in Vavilov applied — Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c. L-2, s. 125(1)(z.12).*

Following a complaint and subsequent investigation, a health and safety officer found Canada Post Corporation, as a federally-regulated employer, in contravention of certain health and safety obligations set out in Part II of the *Canada Labour Code* (“Code”). The complaint was filed by a representative of the letter carriers’ union, who claimed that the work place safety inspections performed by the joint health and safety committee should include letter carrier routes and points of call. The health and safety officer issued a direction finding that the employer failed to comply with s. 125(1)(z.12) of the Code, which states that “every employer shall, in respect of every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employer in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity, ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least one each year”. The employer appealed the health and safety officer’s direction to the Occupational Health and Safety Tribunal Canada. The appeals officer rescinded the contravention relating to work place inspections, determining that the work place inspection obligation applied only to the parts of the work place over which the employer had control; this did not include letter carrier routes and points of call. The Federal Court dismissed the union’s application for judicial review. The Federal Court of Appeal allowed the union’s appeal and reinstated the health and safety officer’s direction that the employer failed to comply with s. 125(1)(z.12) of the Code.

## EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Relations du travail — Obligation d’inspecter le lieu de travail imposée à l’employeur régi par les lois fédérales — Conclusion d’une agente de santé et de sécurité selon laquelle l’employeur n’a pas veillé à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année — Agent d’appel concluant que l’obligation de l’employeur d’inspecter le lieu de travail ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur, et annulant le constat de contravention — L’interprétation donnée par l’agent d’appel à l’obligation d’inspecter le lieu de travail est-elle raisonnable? — Application du cadre d’analyse établi dans l’arrêt Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable — Code canadien du travail, L.R.C. 1985, c. L-2, art. 125(1)(z.12).*

À la suite d’une plainte et d’une enquête subséquente, une agente de santé et de sécurité conclut que la Société canadienne des postes, à titre d’employeur régi par les lois fédérales, contrevient à certaines obligations en matière de santé et de sécurité énoncées à la partie II du *Code canadien du travail* (« Code »). La plainte a été déposée par une représentante du syndicat des facteurs, qui allègue que les inspections de sécurité du lieu de travail effectuées par le comité mixte de santé et de sécurité devraient s’appliquer aux itinéraires des facteurs et aux points de remise. L’agente de santé et de sécurité donne une instruction portant que l’employeur ne se conforme pas à l’al. 125(1)(z.12) du Code, selon lequel « l’employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève : de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année ». L’employeur interjette appel de l’instruction de l’agente de santé et de sécurité devant le Tribunal de santé et sécurité au travail Canada. L’agent d’appel annule le constat de contravention ayant trait aux inspections du lieu de travail, jugeant que l’obligation d’inspecter le lieu de travail ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur, ce qui ne comprend pas les itinéraires des facteurs et les points de remise. La Cour fédérale rejette la demande de contrôle judiciaire du syndicat. La Cour d’appel fédérale accueille l’appel du syndicat et rétablit l’instruction de l’agente de santé et de sécurité portant que l’employeur ne se conforme pas à l’al. 125(1)(z.12) du Code.

*Held* (Abella and Martin JJ. dissenting): The appeal should be allowed and the appeals officer's order restored.

*Per* Wagner C.J. and Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ.: Applying the framework set out in *Vavilov* for determining the applicable standard of review and conducting reasonableness review, the appeals officer's decision concluding that the obligation to inspect the work place in s. 125(1)(z.12) of the Code is one that can only apply to an employer who has control over the physical work place was reasonable. The appeals officer's analysis followed a rational and logical line of reasoning and his decision was defensible in light of the relevant legal and factual constraints. He employed well-established principles of statutory interpretation, engaged with the submissions and evidence before him, and drew on his knowledge of the field when considering the practical implications of his interpretation. The interpretation he arrived at is harmonious with the text, context and purpose of the provision and aligns with past decisions of the Occupational Health and Safety Tribunal Canada.

The appeals officer's decision is reviewable on a standard of reasonableness. None of the situations set out in *Vavilov* for departing from the presumption of reasonableness review apply here: the legislature has not statutorily prescribed a standard of review or provided for an appeal from the administrative decision to a court and the question on review does not fall into one of the categories of questions that the rule of law requires be reviewed on a standard of correctness.

As provided for in *Vavilov*, when conducting reasonableness review, a reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with respectful attention, seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at a conclusion. What is required of statutory delegates to justify their decision will depend on the context in which the decision is made. A reasonable decision is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker.

In the instant case, the appeals officer's reasons do not in any way display a fatal flaw in rationality or logic. His decision was not rendered unreasonable by, on the one hand, recognizing that the employer through its internal policies seeks to identify and resolve hazards for letter

*Arrêt* (les juges Abella et Martin sont dissidentes) : Le pourvoi est accueilli et l'ordonnance de l'agent d'appel est rétablie.

*Le juge en chef* Wagner et les juges Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown et Rowe : Suivant le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la décision de l'agent d'appel selon laquelle l'obligation d'inspecter le lieu de travail prévue à l'al. 125(1)z.12) du Code peut seulement s'appliquer à un employeur ayant autorité sur le lieu de travail physique est raisonnable. L'agent d'appel suit un raisonnement rationnel et logique dans son analyse et sa décision peut se justifier au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. Il utilise des principes d'interprétation des lois bien établis, examine les arguments et la preuve qui lui ont été présentés et met à profit sa connaissance du domaine lorsqu'il prend en compte les conséquences pratiques de son interprétation. L'interprétation à laquelle il en arrive s'harmonise avec le libellé, le contexte et l'objet de la disposition et est conforme aux décisions antérieures du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada.

La décision de l'agent d'appel est assujettie au contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Aucune des situations décrites dans l'arrêt *Vavilov* justifiant de déroger à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable ne s'applique en l'espèce : le législateur n'a pas prescrit une norme de contrôle ni prévu un droit d'appel de la décision administrative devant une cour de justice, et la question faisant l'objet du contrôle ne tombe pas dans l'une des catégories de questions à l'égard desquelles la primauté du droit commande un contrôle selon la norme de la décision correcte.

Suivant l'arrêt *Vavilov*, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec une attention respectueuse et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à une conclusion. Ce que doit faire le titulaire de pouvoirs délégués par la loi pour justifier sa décision dépend du contexte dans lequel la décision est rendue. La décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujetti.

En l'espèce, les motifs de l'agent d'appel ne révèlent aucune faille décisive sur le plan de la rationalité ou de la logique. Sa décision n'est pas déraisonnable parce que celui-ci reconnaît, d'une part, que l'employeur, au moyen de ses politiques internes, s'efforce de recenser et de supprimer

carriers, while also concluding that it does not have the capacity to ensure all areas of the work place outside the employer's physical building are inspected annually. Far from being internally incoherent, the appeals officer's reasoning demonstrates his in-depth understanding of the ways in which the employer fulfils the purposes of the Code, bearing in mind the practical limitations of the work place.

When reviewing a question of statutory interpretation, reviewing courts should not conduct a *de novo* interpretation, nor attempt to determine a range of reasonable interpretations against which to compare the interpretation of decision makers. A "reasons first" approach rather requires reviewing courts to start with how decision makers arrived at their interpretation, and determine whether it was defensible in light of the interpretative constraints imposed by law. Where the meaning of a statutory provision is in dispute, administrative decision makers must demonstrate in their reasons that they were alive to the essential elements of statutory interpretation. In addition to being harmonious with the text, context and purpose of the provision, a reasonable interpretation should conform to any interpretative constraints in the governing statutory scheme, as well as interpretative rules arising from other sources of law. The evidentiary record and the general factual matrix act as constraints on the reasonableness of a decision, and must be taken into account. The principles of justification and transparency require that administrative decision makers' reasons meaningfully account for the central issues and concerns raised by the parties. However, administrative decision makers are not required, on their own account, to consider every aspect of the statutory context that might bear on their decisions. While reviewing courts should ensure the decision under review is justified in relation to the relevant facts, deference to decision makers includes deferring to their findings and assessment of the evidence. Reviewing courts must pay respectful attention to decision makers' demonstrated expertise when considering whether an outcome reflects a reasonable approach given the consequences and the operational impact of a decision.

In this case, the appeals officer interpreted s. 125(1)(z.12) using well-established principles of statutory interpretation, with due regard to the submissions before him. His reasons amply demonstrate that he considered the text, context and purpose of the provision, and his focus on the practical implications of his interpretation enriched

les risques courus par les facteurs, tout en concluant, d'autre part, qu'il n'est pas en mesure d'assurer l'inspection annuelle de toutes les parties du lieu de travail situées en dehors de son immeuble. Loin d'être intrinsèquement incohérent, le raisonnement de l'agent d'appel démontre sa connaissance approfondie des moyens par lesquels l'employeur assure la réalisation des objets du Code, compte tenu des limitations d'ordre pratique propres au lieu de travail.

Lorsqu'elles examinent une question d'interprétation législative, les cours de révision ne devraient pas procéder à une interprétation *de novo*, ni tenter de déterminer un éventail d'interprétations raisonnables avec lesquelles elles peuvent comparer l'interprétation des décideurs. Une approche qui s'intéresse avant tout aux motifs de la décision oblige plutôt les cours de révision à commencer par se demander comment les décideurs sont arrivés à leur interprétation et à décider si cette interprétation pouvait se justifier au regard des contraintes d'interprétation imposées par la loi. Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté, les décideurs administratifs doivent démontrer dans leurs motifs qu'ils étaient conscients des éléments essentiels de l'interprétation législative. En plus de s'harmoniser avec le libellé, le contexte et l'objet de la disposition, une interprétation raisonnable devrait être conforme à toute contrainte d'interprétation imposée par le régime législatif applicable ainsi qu'aux règles d'interprétation découlant d'autres sources de droit. La preuve versée au dossier et la trame factuelle générale constituent des contraintes à l'égard du caractère raisonnable de la décision, et il faut en tenir compte. Les principes de la justification et de la transparence exigent que les motifs des décideurs administratifs tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties. Cependant, les décideurs administratifs ne sont pas tenus d'examiner, de leur propre chef, tous les aspects du contexte législatif pouvant avoir une incidence sur leurs décisions. Bien que les cours de révision doivent s'assurer que la décision faisant l'objet du contrôle est justifiée au regard des faits pertinents, la déférence envers les décideurs inclut une déférence à l'égard de leurs conclusions et de leur appréciation de la preuve. Les cours de révision doivent accorder une attention respectueuse à l'expertise établie des décideurs lorsqu'elles examinent la question de savoir si un résultat donné témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des conséquences et des effets concrets d'une décision.

Dans la présente affaire, l'agent d'appel interprète l'al. 125(1)z.12) en recourant à des principes d'interprétation des lois bien établis et en tenant dûment compte des arguments qui lui ont été présentés. Ses motifs démontrent amplement qu'il prend en considération le libellé, le contexte et l'objet de la disposition, et le fait

and elevated the interpretative exercise. He demonstrated a sustained effort to discern legislative intent throughout his analysis, and did not simply reverse-engineer a desired outcome. His broad interpretation of what constitutes a work place conformed to the definition in the Code and to prior decisions on this point, and accounted for all the areas in which an employee may be engaged in work. His interpretation of the scope of the obligations arising from s. 125(1) was not contrary to the plain text of the statute, as the words “and” and “*ainsi que*” in the opening phrase of the English and French versions of s. 125(1) do not preclude the conclusion that the provision indicates that certain obligations apply only where an employer has control over the work place. The appeals officer’s reasons also demonstrate that he turned his mind to the context of s. 125(1)(z.12). He considered the practical implications of the interpretation in light of the purpose of s. 125(1)(z.12), an imputed purpose accepted by the parties and consistent with the broad, purposive interpretation afforded to remedial legislation. His interpretation did not frustrate the statutory purpose set out in the Code. There is no indication that he failed to consider the evidence presented at the hearing, or that he based his decision on a misapprehension of the evidence, thereby rendering his decision unreasonable.

*Per* Abella and Martin JJ. (dissenting): The appeal should be dismissed. The appeals officer’s conclusion that the safety inspection duty in s. 125(1)(z.12) of the Code requires the employer to inspect only those workplaces within its physical control was unreasonable and inconsistent with the purpose and text of the safety inspection provision. The employer contravened its statutory duty in s. 125(1)(z.12) by preventing the health and safety committee from inspecting mail routes for safety hazards.

The introductory language of s. 125 is an unambiguous dual legislative direction to employers that their safety obligations apply both to workplaces they control and, if they do not control the actual workplace, to every work activity that they do control to the extent of that control. Nothing in the text of s. 125(1) limits an employer’s inspection duty to workplaces under its physical control.

qu’il s’intéresse plus particulièrement aux conséquences pratiques de son interprétation se trouve à enrichir et à relever celle-ci. Il s’efforce d’une façon soutenue de dégager l’intention du législateur tout au long de son analyse et ne se contente pas d’échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité. Son interprétation large de ce qui constitue un lieu de travail est conforme à la définition énoncée dans le Code et à des décisions antérieures sur ce point, et tient compte de tous les endroits où un employé peut exécuter son travail. Son interprétation du champ d’application des obligations découlant du par. 125(1) n’est pas contraire au libellé clair de la loi, parce que le mot « *and* » et la locution « *ainsi que* » figurant dans le texte introductif des versions anglaise et française de cette disposition ne font pas obstacle à la conclusion selon laquelle la disposition indique que certaines obligations ne s’appliquent que dans le cas où le lieu de travail relève de l’autorité de l’employeur. Les motifs de l’agent d’appel démontrent également que celui-ci s’est penché sur le contexte de l’al. 125(1)(z.12). Il examine les conséquences pratiques de son interprétation à la lumière de l’objet qui a été attribué à l’al. 125(1)(z.12), objet qui a été accepté par les parties et qui est conforme à l’interprétation large et téléologique que doit recevoir une disposition législative réparatrice. Son interprétation ne va pas à l’encontre de l’objet énoncé dans le Code. Rien n’indique qu’il n’a pas pris en considération la preuve présentée à l’audience ou qu’il a fondé sa décision sur une interprétation erronée de la preuve, rendant ainsi sa décision déraisonnable.

*Les juges* Abella et Martin (dissidentes) : Le pourvoi devrait être rejeté. La conclusion de l’agent d’appel selon laquelle l’obligation relative à l’inspection de sécurité prévue à l’al. 125(1)(z.12) du Code oblige l’employeur à inspecter seulement les lieux de travail relevant de son autorité d’un point de vue physique était déraisonnable et incompatible avec l’objet et le libellé de la disposition relative à l’inspection de sécurité. L’employeur a contrevenu à l’obligation que lui impose l’al. 125(1)(z.12) en empêchant le comité de santé et de sécurité de procéder à l’inspection des itinéraires postaux pour recenser les risques pour la sécurité.

Le libellé introductif de l’art. 125 constitue une double directive législative non équivoque aux employeurs selon laquelle leurs obligations en matière de sécurité s’appliquent à la fois aux lieux de travail placés sous leur entière autorité et, si le lieu de travail ne relève pas de leur autorité, à toute tâche qui y est accomplie, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève. Rien dans le libellé du par. 125(1) ne limite l’obligation d’inspection de l’employeur aux lieux de travail sur lesquels il a autorité d’un point de vue physique.

Section 125(1)(z.12) is part of an extensive web of employer responsibilities which flow from a general obligation placed on employers to ensure workplace safety, and are designed to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment. All of the 45 duties placed on employers are introduced by language stipulating that they apply in all workplaces controlled by employers and to all employer-controlled work activities carried out by employees. Section 125(1) aims to protect workers from safety hazards — a purpose that is undermined if the safety inspection duty is confined to workplaces under an employer’s physical control. By drafting s. 125(1) to cover workplaces within and outside an employer’s physical control, Parliament sought to protect the thousands of employees working outside an employer-owned location, affording the same quality of safety protection to all employees wherever they work.

Safety inspections were a central methodology by which Parliament intended to broaden preventive health and safety protections for workers. They exist to proactively identify hazards before workers are exposed to them, and ensure that they will either be fixed or avoided. It makes little sense that Parliament, having expressly chosen under s. 125(1) to extend safety protections to activities in workplaces outside an employer’s control, would have intended that a core part of those protections — the safety inspection duty — be exempt from that extension. The preventive purpose of the inspection obligation further reinforces that it was not meant to apply only to workplaces under an employer’s physical control.

A narrowing of the inspection duty is inconsistent with the expansive definitions of “workplace” found in many provincial health and safety statutes. The uniting feature of all these statutes is a functional, purposive definition of a workplace that centers on where the worker performs his or her employment, not on whether the employer controls the physical premises. The language of s. 125(1)(z.12) should not be interpreted in isolation to shrink an employer’s duty to protect workers from safety hazards; it should be read as part of s. 125(1), which expressly imposes the

L’alinéa 125(1)z.12) fait partie d’un vaste ensemble de responsabilités de l’employeur, responsabilités découlant de l’obligation générale imposée à celui-ci d’assurer la sécurité au travail et visant à prévenir les accidents et les maladies liés à l’occupation d’un emploi. Les 45 obligations imposées à l’employeur sont toutes introduites par un libellé indiquant qu’elles s’appliquent à tous les lieux de travail placés sous l’entière autorité de l’employeur et à toutes les tâches accomplies par un employé ou une employée qui relèvent de l’autorité de l’employeur. Le paragraphe 125(1) vise à protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité — un objectif qui est sapé si l’obligation relative à l’inspection de sécurité se limite aux lieux de travail sur lesquels l’employeur a autorité d’un point de vue physique. En rédigeant cette disposition de manière à ce qu’elle vise les lieux de travail relevant et ne relevant pas de l’autorité de l’employeur d’un point de vue physique, le Parlement a voulu protéger les milliers d’employés et employées qui travaillent en dehors d’un lieu appartenant à l’employeur, et accorder à tous les employés et employées la même qualité de protection en matière de sécurité, peu importe l’endroit où ils travaillent.

Les inspections de sécurité constituaient une méthode d’importance centrale par laquelle le législateur fédéral entendait étendre les protections en matière de santé et de sécurité de nature préventive offertes aux travailleurs et travailleuses. Elles visent à assurer le recensement proactif des risques avant que les travailleurs et travailleuses n’y soient exposés, et à faire en sorte que ces risques soient supprimés ou évités. Il n’est guère logique que le législateur, ayant expressément choisi au par. 125(1) d’étendre les protections en matière de sécurité aux tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant pas de l’autorité de l’employeur, ait voulu qu’une composante essentielle de ces protections — l’obligation relative à l’inspection de sécurité — soit soustraite à cette extension. L’objectif de prévention de l’obligation d’inspection renforce davantage la thèse selon laquelle cette obligation n’était pas censée s’appliquer seulement aux lieux de travail sur lesquels l’employeur a autorité d’un point de vue physique.

Le fait de limiter l’obligation d’inspection est incompatible avec les définitions larges de l’expression « lieu de travail » figurant dans de nombreuses lois provinciales sur la santé et la sécurité. Ces lois ont en commun une définition fonctionnelle et téléologique du lieu de travail qui est axée sur l’endroit où le travailleur ou la travailleuse exerce son emploi, et non sur la question de savoir si l’employeur a autorité sur les installations physiques. Le libellé de l’al. 125(1)z.12) ne devrait pas être interprété isolément de manière à réduire l’obligation de l’employeur de protéger

duty in connection with any work activity to the extent that the employer controls the activity. Therefore, safety inspections should be done in a way that protects employee safety as much as possible in the circumstances, not in a way that deprives whole categories of workers — those who work outside a physical building — from protection.

The fact that the inspections may be difficult to carry out does not support eliminating the duty completely. Parliament did not intend that a provision binding all federally-regulated employers be interpreted based on whether it is easy or difficult for any particular employer to implement. The language of s. 125(1) eschews an all-or-nothing view of the safety obligations, in favour of a context-specific approach capable of accommodating the diverse group of federally-regulated employers. The flexibility anticipated by s. 125(1) is underscored by Parliament's delegation of inspection responsibilities to joint health and safety committees. By delegating the safety inspection obligation to joint workplace committees, Parliament clearly contemplated a flexible inspection process sensitive to workplace-specific concerns and limitations. Just because inspections may be difficult does not mean that they do not have to be done at all, and just because hazards cannot be fixed entirely does not mean that nothing can be done to address them. This interpretation is the only one that is true to the preventive purpose of s. 125(1) in general and the safety inspection provision in particular.

In the instant case, the appeals officer's reasoning process was deeply flawed. He acknowledged that safety inspections are meant to protect employees from workplace hazards, but failed to give this purpose, and the plain language of s. 125(1), any meaningful effect, let alone a generous interpretation. His interpretation ignores the second part of s. 125(1), which simultaneously imposes the inspection duty on employers for work activities in workplaces they do not control. In so restricting the scope of s. 125(1)(z.12), the appeals officer redrafted the provision. The employer's control of the work activity of letter-carriers is stringent, bringing its work arrangements with its letter-carriers squarely within the language of s. 125(1). By restricting inspections to locations where the employer exercises property rights, the appeals officer's decision

les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité; il devrait être interprété comme faisant partie du par. 125(1), qui impose expressément cette obligation relativement à toute tâche accomplie dans la mesure où cette tâche relève de l'autorité de l'employeur. Les inspections de sécurité devraient donc être effectuées de manière à protéger la sécurité des employés et employées autant que possible dans les circonstances, et non de manière à priver de protection des catégories entières d'employés et employées — ceux qui travaillent à l'extérieur d'un bâtiment physique.

Le fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne justifie pas l'élimination complète de l'obligation. Le législateur n'a pas voulu qu'une disposition s'appliquant à tous les employeurs régis par les lois fédérales soit interprétée en fonction de la question de savoir si cette disposition est facile ou difficile à mettre en œuvre pour un employeur en particulier. Le libellé du par. 125(1) exclut toute conception du tout ou rien des obligations en matière de sécurité, en faveur d'une approche fondée sur le contexte permettant de répondre aux besoins du groupe hétérogène d'employeurs régis par les lois fédérales. La délégation par le législateur de responsabilités en matière d'inspection aux comités mixtes de santé et de sécurité met en évidence la souplesse envisagée par le par. 125(1). En déléguant l'obligation relative à l'inspection de sécurité aux comités locaux mixtes, le législateur avait clairement à l'esprit un processus d'inspection souple tenant compte des préoccupations et des limitations propres au lieu de travail. Le simple fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne signifie pas qu'elles ne doivent pas du tout être effectuées, et le simple fait que les risques ne puissent être éliminés entièrement ne signifie pas que rien ne peut être fait pour les contrer. Cette interprétation est la seule qui soit conforme à l'objectif de prévention du par. 125(1) en général et de la disposition relative à l'inspection de sécurité en particulier.

En l'espèce, le raisonnement de l'agent d'appel était foncièrement défectueux. Celui-ci a reconnu que les inspections de sécurité visaient à protéger les employés et employées des risques en milieu de travail, mais il a omis de donner à cet objectif, et au texte clair du par. 125(1), un effet utile, et encore moins une interprétation généreuse. Son interprétation ne tient aucun compte de la seconde partie du par. 125(1), qui impose simultanément l'obligation d'inspection à l'employeur à l'égard des tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant pas de son autorité. En restreignant ainsi la portée de l'al. 125(1)z.12, l'agent d'appel a réécrit la disposition. L'autorité exercée par l'employeur sur la tâche accomplie par les facteurs et factrices est rigoureuse, de sorte que ses arrangements de travail avec ceux-ci et celles-ci tombent clairement sous le

risks leaving workplace health and safety committees unable to proactively identify and address the hazards that may arise in the areas where letter-carriers work. By reading out the words and purposes of the safety inspection duty, the appeals officer came to an unreasonable conclusion that subverted not only the preventive purpose of the employer safety duties in s. 125(1), but of the specific goal in s. 125(1)(z.12) to ensure that inspections are carried out to make workplace as safe as possible.

### Cases Cited

By Rowe J.

**Applied:** *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; **referred to:** *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230; *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, rev'd in part 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 100 Admin L.R. (5th) 301; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *New Brunswick Liquor Corp. v. Small*, 2012 NBCA 53, 390 N.B.R. (2d) 203; *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635; *Bell Canada*, 2011 OHSTC 21; *Mowat Express v. Communications, Energy and Paper Workers Union of Canada*, [1994] C.L.C.R.S.O.D. No. 4; *Seair Seaplanes Ltd. v. Bhangal*, 2009 LNOHSTC 24; *Blue Mountain Resorts Ltd. v. Ontario (Ministry of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226.

coup du par. 125(1). En limitant les inspections aux lieux où l'employeur exerce des droits de propriété, la décision de l'agent d'appel risque de faire en sorte que les comités locaux de santé et de sécurité soient incapables de recenser et de contrer de façon proactive les risques susceptibles de survenir aux endroits où les facteurs et factrices travaillent. En faisant fi du libellé et de l'objet de l'obligation relative à l'inspection de sécurité, l'agent d'appel a tiré une conclusion déraisonnable qui contrecarrait non seulement l'objectif de prévention des obligations en matière de sécurité de l'employeur prévues au par. 125(1), mais aussi l'objectif précis de l'al. 125(1)z.12 consistant à veiller à ce que des inspections soient effectuées afin de rendre le lieu de travail aussi sécuritaire que possible.

### Jurisprudence

Citée par le juge Rowe

**Arrêt appliqué :** *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; **arrêts mentionnés :** *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, inf. en partie par 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *New Brunswick Liquor Corp. c. Small*, 2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 203; *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635; *Bell Canada*, 2011 TSSTC 21; *Mowat Express c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1994] D.A.R.S.C.C.T. n° 4; *Seair Seaplanes Ltd. c. Bhangal*, 2009 LNTSSTC 24; *Blue Mountain Resorts Ltd. c. Ontario (Ministry of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226.



By Abella J. (dissenting)

*Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 273, [2016] 3 F.C.R. 33; *Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2013 OHSTC 21; *Aviation General Partner Inc. v. Jainudeen*, 2013 OHSTC 32; *Laroche v. Canada Border Services Agency*, 2010 OHSTC 12; *Canada (Public Works and Government Services) (Re)*, 2009 LNOHSTC 35; *Morrison v. Canada Post Corp.*, 2009 LNOHSTC 32; *Ontario (Ministry of Labour) v. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1; *Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Ontario (Ministry of Labour) v. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006; *Ontario (Ministry of Labour) v. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37.

#### Statutes and Regulations Cited

*Budget Implementation Act, 2017, No. 1*, S.C. 2017, c. 20.  
*Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2, Part II, ss. 122(1), 122.1, 122.2, 124, 125, 125.1, 125.2, 125.3, 126, 127.1, 135, 135.1(1), (14), 140, 145, 146, 146.1, 146.2.  
*Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/86-304, ss. 1.3, 12.1.  
*Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 12.  
*Occupational Health and Safety Act*, R.S.N.L. 1990, c. O-3, s. 2(n).  
*Occupational Health and Safety Act*, R.S.O. 1990, c. O.1, s. 1(1) “workplace”.  
*Occupational Health and Safety Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, s. 1(y).  
*Occupational Health and Safety Act*, S.A. 2017, c. O-2.1, s. 1(bbb) “work site”.  
*Saskatchewan Employment Act*, S.S. 2013, c. S-15.1, s. 3-1(1)(hh).

#### Authors Cited

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 136, No. 71, 2nd Sess., 36th Parl., March 24, 2000, at pp. 5207-8.  
 Evans, John M. “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?” (2014), 27 *C.J.A.L.P.* 101.  
 Facey, Marcia, Ellen MacEachen, Anil Verma, and Kathy Morales. “The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces: a labour perspective” (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160.

Citée par la juge Abella (dissidente)

*Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 273, [2016] 3 R.C.F. 33; *Énergie atomique du Canada ltée*, 2013 TSSTC 21; *Aviation General Partner Inc. c. Jainudeen*, 2013 TSSTC 32; *Laroche c. Agence des services frontaliers du Canada*, 2010 TSSTC 12; *Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (Re)*, 2009 LNTSSTC 35; *Morrison c. Société canadienne des postes*, 2009 LNTSSTC 32; *Ontario (Ministry of Labour) c. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1; *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Ontario (Ministry of Labour) c. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006; *Ontario (Ministry of Labour) c. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37.

#### Lois et règlements cités

*Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2, partie II, art. 122(1), 122.1, 122.2, 124, 125, 125.1, 125.2, 125.3, 126, 127.1, 135, 135.1(1), (14), 140, 145, 146, 146.1, 146.2.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 12.  
*Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*, L.C. 2017, c. 20.  
*Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, c. O.1, art. 1(1) « lieu de travail ».  
*Occupational Health and Safety Act*, R.S.N.L. 1990, c. O-3, art. 2(n).  
*Occupational Health and Safety Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, art. 1(y).  
*Occupational Health and Safety Act*, S.A. 2017, c. O-2.1, art. 1(bbb) « work site ».  
*Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304, art. 1.3, 12.1.  
*Saskatchewan Employment Act*, S.S. 2013, c. S-15.1, art. 3-1(1)(hh).

#### Doctrine et autres documents cités

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 136, n° 71, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 24 mars 2000, p. 5207-5208.  
 Evans, John M. « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? » (2014), 27 *R.C.D.A.P.* 101.  
 Facey, Marcia, Ellen MacEachen, Anil Verma, and Kathy Morales. « The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces : a labour perspective » (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160.

Nova Scotia. *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry*, Halifax, 1997.

O’Grady, John. “Joint Health and Safety Committees: Finding a Balance”, in Terrence Sullivan, ed., *Injury and the New World of Work*. Vancouver: UBC Press, 2000, 162.

Ontario. *Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 1976.

Sharpe, Robert J. *Good Judgment: Making Judicial Decisions*, Toronto: University of Toronto Press, 2018.

Tucker, Eric. “Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000” (2003), 58 *I.R.* 395.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Nadon, Near and Rennie J.J.A.), 2017 FCA 153, [2017] F.C.J. No. 708 (QL), 2017 CarswellNat 3271 (WL Can.), setting aside a decision of Gleeson J., 2016 FC 252, [2016] F.C.J. No. 272 (QL), 2016 CarswellNat 620 (WL Can.), dismissing an application for judicial review of an appeals officer’s decision, 2014 OHSTC 22, 2014 LNOHSTC 22 (QL), 2014 CarswellNat 8704 (WL Can.). Appeal allowed, Abella and Martin J.J. dissenting.

*Sheila Block, John Terry and Jonathan Silver*, for the appellant.

*Paul J. J. Cavalluzzo and Adrienne Telford*, for the respondent.

*Catherine Lawrence and Zoe Oxaal*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Michael A. Hines, Lauri Reesor and Gregory Power*, for the interveners DHL Express (Canada), Ltd., the Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. and United Parcel Service Canada Ltd.

*John Bartolomeo, Jennifer Chan and Doug Letto*, for the intervener the Workers’ Health and Safety Legal Clinic.

*Christopher Pigott and Rachel Younan*, for the intervener FETCO Inc. (Federally Regulated Employers — Transportation and Communications).

Nouvelle-Écosse. *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry*, Halifax, 1997.

O’Grady, John. « Joint Health and Safety Committees : Finding a Balance », in Terrence Sullivan, ed., *Injury and the New World of Work*, Vancouver, UBC Press, 2000, 162.

Ontario. *Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines*, Toronto, Ministry of the Attorney General, 1976.

Sharpe, Robert J. *Good Judgment : Making Judicial Decisions*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.

Tucker, Eric. « Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000 » (2003), 58 *R.I.* 395.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Nadon, Near et Rennie), 2017 CAF 153, [2017] A.C.F. n° 708 (QL), 2017 CarswellNat 9493 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Gleeson, 2016 CF 252, [2016] F.C.J. No. 272 (QL), 2016 CarswellNat 11530 (WL Can.), qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire d’une décision d’un agent d’appel, 2014 TSSTC 22, 2014 LNTSSTC 22 (QL), 2014 CarswellNat 8741 (WL Can.). Pourvoi accueilli, les juges Abella et Martin sont dissidentes.

*Sheila Block, John Terry et Jonathan Silver*, pour l’appelante.

*Paul J. J. Cavalluzzo et Adrienne Telford*, pour l’intimé.

*Catherine Lawrence et Zoe Oxaal*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

*Michael A. Hines, Lauri Reesor et Gregory Power*, pour les intervenantes DHL Express (Canada), Ltée, Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. et United Parcel Service du Canada Ltée.

*John Bartolomeo, Jennifer Chan et Doug Letto*, pour l’intervenante Workers’ Health and Safety Legal Clinic.

*Christopher Pigott et Rachel Younan*, pour l’intervenante ETCOF inc. (Association des employeurs des transports et communications de régie fédérale).

*Peter Engelmann and Colleen Bauman*, for the interveners the Canadian Union of Public Employees and the Professional Institute of the Public Service of Canada.

*Brian Smeenck*, for the intervener Rogers Communications Inc.

*Maryse Tremblay*, for the interveners the Canadian Broadcasting Corporation, Bell Canada, Bell Technical Solutions Inc. and Bell Media Inc.

*Stéphane Fillion and Michael Adams*, for the interveners the Maritime Employers Association, the Halifax Employers Association and the British Columbia Maritime Employers Association.

*Craig D. Bavis and Jitesh Mistry*, for the interveners the International Longshore and Warehouse Union Canada, the International Longshoremen's Association, Locals 269, 1341, 1657 and 1825 and the Canadian Union of Public Employees, Local 375.

The judgment of Wagner C.J. and Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ. was delivered by

[1] ROWE J. — This appeal concerns an application for judicial review of a decision by the Occupational Health and Safety Tribunal Canada (“OHSTC”). The administrative decision maker was tasked with interpreting a provision of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2 (“Code”), to determine whether the employer, Canada Post Corporation (“Canada Post”), complied with its work place health and safety obligations. He determined that Canada Post was not in contravention of its work place inspection obligation under the Code. The application for judicial review was dismissed at the Federal Court, and allowed on appeal.

[2] The appeal before this Court provides an opportunity to apply the framework for judicial review set out in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653. The standard of review is reasonableness. This Court’s role is to review the reasons given

*Peter Engelmann et Colleen Bauman*, pour les intervenants le Syndicat canadien de la fonction publique et l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

*Brian Smeenck*, pour l’intervenante Rogers Communications Inc.

*Maryse Tremblay*, pour les intervenantes la Société Radio-Canada, Bell Canada, Bell Solutions techniques inc. et Bell Média inc.

*Stéphane Fillion et Michael Adams*, pour les intervenantes l’Association des employeurs maritimes, Halifax Employers Association et British Columbia Maritime Employers Association.

*Craig D. Bavis et Jitesh Mistry*, pour les intervenants le Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada, l’Association internationale des débardeurs, sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 375.

Version française du jugement du juge en chef Wagner et des juges Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown et Rowe rendu par

[1] LE JUGE ROWE — Le présent pourvoi porte sur une demande de contrôle judiciaire visant une décision du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (« TSSTC »). Le décideur administratif devait interpréter une disposition du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2 (« Code »), afin de déterminer si l’employeur, la Société canadienne des postes (« Postes Canada »), se conformait à ses obligations en matière de santé et de sécurité au travail. Il a conclu que Postes Canada ne contrevenait pas à son obligation d’inspecter le lieu de travail que lui impose le Code. La demande de contrôle judiciaire a été rejetée par la Cour fédérale et accueillie en appel.

[2] Le présent pourvoi fournit à la Cour une occasion d’appliquer le cadre d’analyse relatif au contrôle judiciaire établi dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653. La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Le

by the administrative decision maker and determine whether the decision is based on an internally coherent chain of reasoning and is justified in light of the relevant legal and factual constraints. For the reasons that follow, I find that the decision of the OHSTC is reasonable and would therefore allow the appeal with costs throughout.

### I. Facts

[3] The appellant, Canada Post, is a Crown corporation that provides postal services throughout Canada. The respondent, the Canadian Union of Postal Workers (“Union”), is a certified bargaining agent that represents employees of the appellant, including letter carriers. As a federally-regulated employer, Canada Post must abide by certain health and safety obligations set out in Part II of the Code. The issue in this appeal is whether the interpretation of one of these obligations by a statutory delegate was reasonable. In my view, it was.

[4] The facts are not in dispute. In August 2012, a representative of the Union who sat on the Local Joint Health and Safety Committee (“Committee”) at the Burlington Depot, in Ontario, filed a complaint with Human Resources and Skills Development Canada. The complaint claimed that the Committee failed to comply with mandatory health and safety obligations in the Code by limiting its work place inspections to the Burlington Depot. The complaint stated that the safety inspections should include letter carrier routes and locations where mail is delivered (“points of call”), and not just the Burlington Depot building. While the complaint related only to the 73 letter carrier routes in Burlington, the disposition could affect operations throughout the country. Canada Post estimated that letter carriers travel 72 million linear kilometres delivering mail to 8.7 million points of call.

rôle de notre Cour consiste à examiner les motifs qu’a donnés le décideur administratif et à déterminer si la décision est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. Pour les motifs qui suivent, je conclus que la décision du TSSTC est raisonnable et je suis donc d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures.

### I. Faits

[3] L’appelante, Postes Canada, est une société d’État qui fournit des services postaux partout au Canada. L’intimé, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (« Syndicat »), est l’agent négociateur accrédité qui représente les employés de l’appelante, y compris les facteurs. À titre d’employeur régi par les lois fédérales, Postes Canada doit se conformer à certaines obligations en matière de santé et de sécurité énoncées à la partie II du Code. La question en litige dans le présent pourvoi est de savoir si l’interprétation qu’a donnée un titulaire de pouvoirs délégués par la loi à l’une de ces obligations est raisonnable. À mon avis, elle l’est.

[4] Les faits ne sont pas contestés. En août 2012, une représentante du Syndicat qui siège au Comité local mixte de santé et de sécurité (« Comité ») au dépôt de Burlington, en Ontario, dépose une plainte auprès de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Il y est allégué que le Comité ne se conforme pas aux obligations impératives en matière de santé et de sécurité que lui impose le Code en limitant ses activités d’inspection du lieu de travail au dépôt de Burlington. Il y est aussi indiqué que les inspections de sécurité devraient s’appliquer aux itinéraires des facteurs et aux endroits où le courrier est livré (« points de remise »), et non pas seulement au bâtiment du dépôt de Burlington. La plainte ne vise que les 73 itinéraires se trouvant à Burlington, mais la décision peut avoir une incidence sur les activités dans l’ensemble du pays. Postes Canada estime que les facteurs parcourent 72 millions de kilomètres sous forme de déplacements linéaires et livrent le courrier à 8,7 millions de points de remise.

[5] Following the complaint, a Health and Safety Officer (“HSO”) attended the facility and upon investigation, found that Canada Post failed to comply with s. 125(1)(z.12) of the Code, which provides that the employer must ensure that every part of the work place is inspected at least once a year. The HSO also found Canada Post in contravention of three other obligations in Part II of the Code, none of which are at issue in this appeal. Canada Post appealed the HSO’s direction to the OHSTC. The Appeals Officer rescinded the contravention relating to work place inspections. Contrary to the HSO, the Appeals Officer determined that this obligation applied only to the parts of the work place over which the employer had control; this did not include letter carrier routes and points of call. The Union sought judicial review of the Appeals Officer’s decision to rescind the contravention of s. 125(1)(z.12).

## II. Issue

[6] The Appeals Officer concluded that s. 125(1)(z.12) applied only to parts of the work place over which the employer had control. The sole issue before this Court is whether the Appeals Officer’s interpretation of s. 125(1)(z.12) of the Code was reasonable.

## III. Occupational Health and Safety Scheme

[7] The Code generally applies in respect of employment on or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business. The Code is comprised of three parts. Part I deals with industrial relations. Part II deals with occupational health and safety, and is the Part relevant to this appeal. Part III deals with minimum labour standards, including work hours, wages, vacations and holidays.

[8] The purpose of Part II is set out in s. 122.1: “. . . to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies”. Part II of the Code imposes duties on employers and employees.

[5] À la suite de la plainte, une agente de santé et de sécurité (« agente de SST ») se présente à l’établissement et conclut, après avoir mené une enquête, que Postes Canada ne se conforme pas à l’al. 125(1)z.12) du Code, qui prévoit que l’employeur doit veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année. L’agente de SST conclut également que Postes Canada contrevient à trois autres obligations énoncées à la partie II du Code, dont aucune n’est en cause dans le présent pourvoi. Postes Canada interjette appel de l’instruction de l’agente de SST devant le TSSTC. L’agent d’appel annule le constat de contravention ayant trait aux inspections du lieu de travail. Contrairement à l’agente de SST, l’agent d’appel juge que cette obligation ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur, ce qui ne comprend pas les itinéraires des facteurs et les points de remise. Le Syndicat demande alors le contrôle judiciaire de la décision de l’agent d’appel d’annuler le constat de contravention à l’al. 125(1)z.12).

## II. Question en litige

[6] L’agent d’appel conclut que l’al. 125(1)z.12) ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur. La seule question en litige devant notre Cour est de savoir si l’interprétation qu’a donnée l’agent d’appel à l’al. 125(1)z.12) du Code est raisonnable.

## III. Régime de santé et de sécurité au travail

[7] Le Code s’applique généralement à l’emploi dans le cadre d’une entreprise fédérale. Il comprend trois parties. La partie I concerne les relations du travail. La partie II porte sur la santé et la sécurité au travail, et constitue la partie pertinente en l’espèce. La partie III a trait aux normes minimales de travail, notamment la durée du travail, les salaires, les congés et les jours fériés.

[8] L’objet de la partie II est énoncé à l’art. 122.1 : « . . . prévenir les accidents et les maladies liés à l’occupation d’un emploi régi par ses dispositions ». La partie II du Code impose des obligations aux employeurs et aux employés.

[9] There is a general duty on every federally-regulated employer to “ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected” (s. 124). The Code sets out specific health and safety obligations incumbent on employers in ss. 125 to 125.3. This appeal concerns one of the specific obligations created by s. 125(1)(z.12), which reads as follows:

### Specific duties of employer

**125 (1)** Without restricting the generality of section 124, every employer shall, in respect of every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity,

...

(z.12) ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year;

Employees also have duties under the Code. Section 126 sets out employees’ duties in respect of health and safety. The *Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/86-304 (“Regulations”), are prescribed for the purposes of the provisions dealing with the duties of employers and employees (ss. 125, 125.1, 125.2 and 126) (see s. 1.3 of the Regulations).

[10] For larger work places (with twenty or more employees), the scheme places the primary responsibility for identifying and resolving health and safety hazards with joint work place committees composed of employers and employees. Section 135(1) of the Code provides for the mandatory establishment of a work place health and safety committee for each “work place controlled by the employer at which twenty or more employees are normally employed”. The committee must be comprised of at least two people, and at least half of the members must be employees who “do not exercise managerial functions”, and, subject to any regulations, have been selected by the employees or, where, applicable, the trade union

[9] L’employeur régi par les lois fédérales a l’obligation générale de « veille[r] à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail » (art. 124). Le Code énonce, aux art. 125 à 125.3, des obligations spécifiques en matière de santé et de sécurité qui incombent aux employeurs. Le présent pourvoi concerne l’une des obligations spécifiques créées par l’al. 125(1)z.12), qui est ainsi libellé :

### Obligations spécifiques

**125 (1)** Dans le cadre de l’obligation générale définie à l’article 124, l’employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

...

z.12) de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

Le Code impose aussi des obligations aux employés. L’article 126 énonce les obligations des employés en matière de santé et de sécurité. Le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304 (« Règlement »), est prévu pour l’application des dispositions portant sur les obligations des employeurs et des employés (art. 125, 125.1, 125.2 et 126) (voir art. 1.3 du Règlement).

[10] Pour les lieux de travail de plus grande taille (comptant au moins vingt employés), le régime confie la responsabilité première de recenser et d’éliminer les risques pour la santé et la sécurité aux comités locaux mixtes composés d’employeurs et d’employés. Le paragraphe 135(1) du Code prévoit la constitution obligatoire d’un comité local de santé et de sécurité pour chaque « lieu de travail placé sous [l’]entière autorité [de l’employeur] et occupant habituellement au moins vingt employés ». Le comité doit être composé d’au moins deux personnes, et au moins la moitié des membres doivent être des employés qui « n’exercent pas de fonctions de direction », et, sous réserve des règlements, qui ont été choisis par les employés ou,

in consultation with employees not so represented (Code, s. 135.1(1)).

[11] The Code sets out the duties of the committee in s. 135(7), one of which is to inspect the work place. The provision states that the committee “shall inspect each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year” (s. 135(7)(k)). The committee’s work place inspection obligation corresponds with the employer’s duty to ensure work place inspection set out in s. 125(1)(z.12).

[12] Should a disagreement between employees and their employer arise in relation to any of these obligations, the parties must first attempt to resolve the issue through an internal complaint resolution process (s. 127.1). If this fails, a delegate of the Minister — at the relevant time, this delegate was the HSO — shall investigate and may issue directions to resolve the matter (ss. 127.1, 140 and 145).

[13] The direction of the Minister’s delegate can be challenged before an appeals officer (s. 146). The appeals officers are grouped under the OHSTC. The powers of an appeals officer, as well as procedural requirements for proceedings before an appeals officer, are outlined in ss. 146.1 and 146.2. These include a requirement to provide written reasons (s. 146.1(2)). (I note that, since the hearing of this appeal, some of these provisions were modified by the *Budget Implementation Act, 2017, No. 1*, S.C. 2017, c. 20.)

[14] Canada Post and the Union have established protocols to promote work place health and safety. For example, the Workplace Hazards Prevention Program (“WHPP”) provides an “exemplary . . . protocol for identifying and reporting hazards that are encountered at the points of call” (2014 OHSTC 22, at para. 100 (CanLII)). Another example is Canada Post Policy 1202.05, Hazards and Impediments to Delivery on Route, which outlines the steps that letter carriers, supervisors and superintendents must

s’il y a lieu, par le syndicat en consultation avec les employés non représentés par un syndicat (Code, par. 135.1(1)).

[11] Le paragraphe 135(7) du Code énonce les obligations du comité, dont une consiste à inspecter le lieu de travail. Cette disposition prévoit que le comité « inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année » (al. 135(7)k)). L’obligation du comité d’inspecter le lieu de travail correspond à l’obligation de l’employeur de veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté, énoncée à l’al. 125(1)z.12).

[12] En cas de désaccord entre les employés et leur employeur quant à n’importe laquelle de ces obligations, les parties doivent d’abord tenter de résoudre la question dans le cadre d’un processus de règlement interne des plaintes (art. 127.1). Si ce processus échoue, un délégué du ministre — à l’époque pertinente, ce délégué était l’agente de SST — fait enquête et peut donner des instructions afin de régler la situation (art. 127.1, 140 et 145).

[13] L’instruction du délégué du ministre peut être contestée devant un agent d’appel (art. 146). Les agents d’appel sont regroupés sous le TSSTC. Les pouvoirs de l’agent d’appel, de même que les exigences procédurales applicables aux procédures devant un agent d’appel, sont énoncés aux art. 146.1 et 146.2. Ces exigences comprennent l’obligation de donner des motifs écrits (par. 146.1(2)). (Je souligne que depuis l’audition du présent pourvoi, certaines de ces dispositions ont été modifiées par la *Loi n°1 d’exécution du budget de 2017*, L.C. 2017, c. 20.)

[14] Postes Canada et le Syndicat ont établi des protocoles visant à promouvoir la santé et la sécurité au travail. Par exemple, le programme de prévention des risques dans le lieu de travail (« PPRLT ») constitue un « protocole [exemplaire] servant à recenser et à signaler les risques détectés aux points de remise » (2014 TSSTC 22, par. 100 (CanLII)). La politique 1202.05 de Postes Canada, intitulée [TRADUCTION] « Dangers et obstacles à la livraison en cours d’itinéraire », qui décrit les mesures que

take to “identify and correct hazards and impediments to delivery”.

[15] While employer policies fall outside the statutory scheme, it is useful to illustrate how Canada Post seeks to fulfil the purposes of the Code in practice. The occupational health and safety scheme created by the Code, the Regulations, and policies specific to the employer operate together as a net of overlapping obligations designed to protect the health and safety of federally-regulated workers. As the Appeals Officer noted, the WHPP demonstrates “how the Code and its Regulations are implemented to protect the health and safety of employees performing all kinds of activities in all kinds of work places” (para. 100).

#### IV. Decisions Below

##### A. *Occupational Health and Safety Tribunal Canada, 2014 OHSTC 22*

[16] In his reasons, the Appeals Officer gave a lengthy description of the parties’ submissions before setting out his analysis of the four contraventions cited by the HSO. The parts of his reasons that deal with the contravention to s. 125(1)(z.12) are relevant to this appeal.

[17] Based on the wording of s. 125(1), the Appeals Officer first determined that the obligations arising from this subsection applied only in respect of a work place (paras. 87-88 (CanLII)). After considering the definition of “work place” at s. 122(1), as well as the remedial purpose of health and safety legislation and relevant jurisprudence, he concluded that “work place” had to be interpreted broadly so as to include “all places where an employee works, whether or not they are under the employers’ control” (para. 92). For letter carriers, this included places outside the Burlington Depot, such as points of call and lines of route.

doivent prendre les facteurs, les superviseurs et les chefs afin de « recenser et d’écarter les risques et les obstacles à la livraison », en est un autre exemple.

[15] Bien que les politiques adoptées par l’employeur échappent au régime établi par la loi, il est utile d’illustrer la façon dont Postes Canada s’efforce, en pratique, de réaliser les objets du Code. Le régime de santé et de sécurité au travail créé par le Code, le Règlement et les politiques propres à l’employeur forment ensemble un filet d’obligations qui se chevauchent et qui visent à protéger la santé et la sécurité des travailleurs régis par les lois fédérales. Comme le souligne l’agent d’appel, le PPRLT démontre « la façon dont le Code et son Règlement sont mis en œuvre pour préserver la santé et la sécurité d’employés qui accomplissent toutes sortes de tâches dans toutes sortes de lieux de travail » (par. 100).

#### IV. Décisions des juridictions inférieures

##### A. *Tribunal de santé et sécurité au travail Canada, 2014 TSSTC 22*

[16] Dans ses motifs, l’agent d’appel décrit longuement les arguments des parties avant d’exposer son analyse des quatre contraventions citées par l’agente de SST. Les parties de ses motifs qui traitent de la contravention à l’al. 125(1)z.12) sont pertinentes en l’espèce.

[17] Se fondant sur le libellé du par. 125(1), l’agent d’appel juge d’abord que les obligations découlant de cette disposition ne s’appliquent qu’à l’égard d’un lieu de travail (par. 87-88 (CanLII)). Après avoir examiné la définition de « lieu de travail » figurant au par. 122(1), ainsi que l’objet réparateur des lois sur la santé et la sécurité et la jurisprudence pertinente, il conclut que l’expression « lieu de travail » doit être interprétée de manière large afin de viser « tous les endroits où un employé travaille, peu importe si l’employeur a autorité ou non sur ces endroits » (par. 92). En ce qui concerne les facteurs, cela comprend les endroits situés à l’extérieur du dépôt de Burlington, tels que les points de remise et les parcours correspondant aux itinéraires.



[18] The Appeals Officer then turned to the scope of the obligations under s. 125(1). He concluded that the provision dealt with two situations: when the employer controls both the work place and the activity; and when the employer controls the activity, but not the work place (para. 93). In his view, a close reading of the obligations created by s. 125(1) reveals that some obligations apply to both situations while others can only apply where the employer has control over the work place.

[19] The Appeals Officer concluded that s. 125(1)(z.12) can only apply to work places over which the employer has control “because the purpose of the work place inspection obligation is to permit the identification of hazards and the opportunity to fix them or to have them fixed. Control over the work place is necessary to do so” (para. 96). Since Canada Post has no control over lines of route or points of call, he determined that the obligation to ensure that the work place was inspected by the Committee could not apply to these locations: “I fail to see how an employer can effectively ensure that an inspection be carried out in accordance with (z.12) at a work place over which it has no control” (para. 99). Finally, he noted that the WHPP already had in place procedures for identifying and reporting hazards encountered by letter carriers. This program shows how the Code and its Regulations can be implemented to protect the health and safety of workers in different settings.

#### B. *Federal Court, 2016 FC 252*

[20] Gleeson J. applied a reasonableness standard and dismissed the application for judicial review. In his view, the Appeals Officer applied the proper method of statutory interpretation as laid out by this Court in *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27. He found that the Appeals Officer’s interpretation of the provision was “based on a harmonious reading of

[18] L’agent d’appel se penche ensuite sur le champ d’application des obligations découlant du par. 125(1). Il conclut que cette disposition traite de deux situations : la situation où l’employeur a autorité tant sur le lieu de travail que sur la tâche accomplie et celle où l’employeur a autorité sur la tâche accomplie, mais pas sur le lieu de travail (par. 93). À son avis, une lecture attentive des obligations créées par le par. 125(1) révèle que certaines d’entre elles s’appliquent aux deux situations tandis que d’autres ne peuvent s’appliquer qu’à celle où l’employeur a autorité sur le lieu de travail.

[19] L’agent d’appel conclut que l’al. 125(1)z.12 ne peut s’appliquer qu’aux lieux de travail placés sous l’entière autorité de l’employeur « puisque l’obligation d’inspecter le lieu de travail vise à permettre le recensement de risques et à créer une possibilité d’éliminer tout risque éventuel ou de faire le nécessaire pour qu’il soit éliminé. Et cela ne peut être accompli sans l’exercice d’une autorité complète sur le lieu de travail » (par. 96). Étant donné que Postes Canada n’a aucune autorité sur les parcours correspondant aux itinéraires ni sur les points de remise, il juge que l’obligation de veiller à ce que le Comité inspecte le lieu de travail ne peut s’appliquer à ces lieux : « Je n’arrive pas à concevoir comment un employeur pourrait s’assurer qu’une inspection est effectuée en conformité avec l’alinéa z.12) dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité » (par. 99). Enfin, il souligne que le PPRLT prévoit déjà des procédures servant à recenser et à signaler les risques courus par les facteurs. Ce programme illustre la façon dont le Code et le Règlement peuvent être mis en œuvre pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs dans différents contextes.

#### B. *Cour fédérale, 2016 CF 252*

[20] Le juge Gleeson applique la norme de la décision raisonnable et rejette la demande de contrôle judiciaire. À son avis, l’agent d’appel a appliqué la bonne méthode d’interprétation législative, énoncée par notre Cour dans les arrêts *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27. Il conclut que l’interprétation donnée à la disposition par l’agent d’appel repose sur « une

the words in their context” (para. 52 (CanLII)) and the purpose of s. 125(1)(z.12), and therefore it was within the range of reasonable outcomes. Gleeson J. further held that there were no internal inconsistencies in the reasons (para. 55) and that the outcome was consistent with the purpose of the scheme: to protect the health and safety of employees (para. 56).

*C. Federal Court of Appeal, 2017 FCA 153*

[21] Nadon J.A. allowed the appeal and reinstated the HSO’s direction. In his view, s. 125(1) is clear and unambiguous: the employer must fulfil every obligation enumerated by the provision if it controls either the work place or the work activity (para. 48 (CanLII)). The interpretation put forth by the Appeals Officer was therefore unreasonable because it constituted a redrafting of the provision, which would limit the obligations of employers with regard to work place health and safety. Furthermore, Nadon J.A. held that the Appeals Officer’s finding that Canada Post could not fulfil the obligation of s. 125(1)(z.12) since it did not control the work place was unreasonable. This was based on the record, which showed that Canada Post was able to identify and address safety hazards on routes and points of call through its various policies and prevention programs (paras. 64-65).

[22] Rennie J.A. concurred with Nadon J.A. in the result but set out a different approach. Based on the words “to the extent that” in s. 125(1), he held that the question was not whether an obligation existed, but rather what was the extent of that obligation based on the level of control the employer exerted over the work activity (paras. 77- 78). Since it was not contested that Canada Post controlled the work activity of letter carriers, Rennie J.A. agreed with Nadon J.A. that the Appeals Officer’s decision was unreasonable (para. 81).

[23] In dissent, Near J.A. held that it was reasonable for the Appeals Officer to determine that some obligations under s. 125(1) — including para. (z.12) — apply

lecture harmonieuse des mots dans leur contexte » (par. 52 (CanLII)) et sur l’objet de l’al. 125(1)(z.12), et qu’elle appartient donc aux issues raisonnables. Le juge Gleeson statue en outre qu’il n’y a aucune incohérence interne dans les motifs (par. 55) et que l’issue est compatible avec l’objet du régime : la protection de la santé et de la sécurité des employés (par. 56).

*C. Cour d’appel fédérale, 2017 CAF 153*

[21] Le juge Nadon accueille l’appel et rétablit l’instruction de l’agente de SST. À son avis, le par. 125(1) est clair et exempt d’ambiguïté : l’employeur doit s’acquitter de toutes les obligations qui sont énumérées dans cette disposition s’il a autorité sur le lieu de travail ou sur la tâche accomplie (par. 48 (CanLII)). L’interprétation adoptée par l’agent d’appel est donc déraisonnable parce qu’elle constitue une réécriture de la disposition, qui limite les obligations de l’employeur en matière de santé et de sécurité au travail. Le juge Nadon statue en outre que la conclusion de l’agent d’appel selon laquelle Postes Canada ne peut s’acquitter de l’obligation que lui impose l’al. 125(1)(z.12) parce qu’elle n’a pas autorité sur le lieu de travail est déraisonnable. Il se fonde à cet égard sur le dossier, qui indique que Postes Canada est en mesure, au moyen de ses divers programmes de prévention et politiques, de recenser et de supprimer les risques pour la sécurité courus sur les itinéraires et aux points de remise (par. 64-65).

[22] Le juge Rennie souscrit à la conclusion du juge Nadon, mais adopte une approche différente. Se fondant sur les termes « dans la mesure où » figurant au par. 125(1), il conclut qu’il ne s’agit pas de savoir s’il existe une obligation, mais plutôt de déterminer l’étendue de l’obligation en fonction du degré d’autorité qu’exerce l’employeur sur la tâche accomplie (par. 77-78). Comme nul ne conteste que Postes Canada a autorité sur la tâche accomplie par les facteurs, le juge Rennie souscrit à l’opinion du juge Nadon selon laquelle la décision de l’agent d’appel est déraisonnable (par. 81).

[23] Le juge Near, dissident, estime qu’il est raisonnable pour l’agent d’appel de conclure que certaines obligations énoncées au par. 125(1) — notamment

only if the employer has control over the work place (paras. 17-18). In his view, this interpretation was not inconsistent with the fact that Canada Post can identify and resolve hazards at points of call through its health and safety policies. Near J.A. pointed out that the various obligations under s. 125(1) are of different natures. If the inspection obligation applies to the letter carrier routes and points of call, Canada Post would not merely be obligated to attempt to identify and fix potential hazards, it would be obligated to ensure that such hazards are identified and fixed, including those on private property (para. 20). He concluded that the Appeals Officer's interpretation was consistent with the purpose of the Code without extending the employer's obligation beyond what is reasonable and logical (para. 21).

## V. Analysis

### A. *The New Administrative Law Framework*

[24] This appeal was heard shortly after the *Vavilov* and *Bell/NFL* appeals (*Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845), in which the Court reconsidered and clarified the framework for determining the applicable standard of review as well as the application of reasonableness review (“*Vavilov* framework”). The Federal Court and Federal Court of Appeal decisions in this appeal were taken (and the submissions before this Court were made) under the “*Dunsmuir* framework” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190). I apply the *Vavilov* framework in coming to my conclusion that the decision of the Appeals Officer was reasonable. No unfairness arises from this as the applicable standard of review and the result would have been the same under the *Dunsmuir* framework.

[25] Relying on the *Dunsmuir* framework, the parties agreed before this Court that the standard of review is reasonableness. Canada Post submitted

celle prévue à l'al. z.12) — ne s'appliquent que si l'employeur a autorité sur le lieu de travail (par. 17-18). À son avis, cette interprétation n'est pas incompatible avec le fait que Postes Canada peut recenser et supprimer les risques aux points de remise au moyen de ses politiques en matière de santé et de sécurité. Le juge Near souligne que les diverses obligations prévues au par. 125(1) sont de nature différente. Si l'obligation d'inspection s'appliquait aux itinéraires des facteurs et aux points de remise, Postes Canada ne serait pas simplement tenue de s'efforcer de recenser et de supprimer les risques éventuels; elle serait tenue de faire en sorte que ces risques soient recensés et supprimés, y compris ceux se présentant sur les propriétés privées (par. 20). Le juge dissident conclut que l'interprétation de l'agent d'appel est compatible avec l'objet du Code tout en évitant d'étendre l'obligation de l'employeur au-delà des limites de la raison et de la logique (par. 21).

## V. Analyse

### A. *Le nouveau cadre d'analyse applicable en droit administratif*

[24] Le présent pourvoi a été entendu peu de temps après les pourvois *Vavilov* et *Bell/NFL* (*Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845), où la Cour a réexaminé et clarifié le cadre d'analyse permettant de déterminer la norme de contrôle applicable ainsi que l'application du contrôle selon la norme de la décision raisonnable (« cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* »). Les décisions de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale dans le présent pourvoi ont été rendues (et les arguments devant la Cour ont été présentés) selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir* (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190). J'applique le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* pour conclure que la décision de l'agent d'appel est raisonnable. Il n'en résulte aucune injustice, car la norme de contrôle applicable et le résultat auraient été les mêmes selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[25] Se fondant sur le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*, les parties ont convenu devant la Cour que la norme de contrôle applicable est celle de

that reasonableness “presumptively applies to an administrative decision-maker’s interpretation of [their enabling] statute” (A.F., at para. 47, citing *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230, at para. 27, and *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6, at para. 8). The standard of reasonableness was undisputed in the courts below, and I agree that under the *Dunsmuir* framework, the standard of review would be reasonableness.

[26] I agree substantially with the dissenting reasons of Near J.A. in which he applied the *Dunsmuir* framework, as described above. I would note again that Near J.A. concluded it was reasonable for the Appeals Officer to find that certain obligations only apply where employers have control over the work place, and not merely control over the work activity: “If the employer does not control the work place, it is not possible for the employer to ensure that the work place is inspected; no amount of control over the work activity will assist the employer in this regard” (para. 19). He considered the reasons in light of the objectives of the Code and the broader context, and concluded:

The Appeals Officer’s interpretation, while limiting the applicability of the inspection obligation, does not undermine the objective of the Code to protect the health and safety of employees. The Appeals Officer recognized: that the Code must be interpreted liberally (reasons at para. 91); that subsection 125(1) binds employers to the fullest extent possible (reasons at para. 95); and that employers have obligations under the Regulations to implement hazard prevention programs (reasons at para. 100). In my view, the Appeals Officer’s interpretation promotes the public welfare objectives of the Code without over-extending the work place inspection obligation beyond what is reasonable and logical. [Citations omitted; para. 21.]

In my view, Near J.A. properly concluded that the Appeals Officer’s decision was reasonable under the *Dunsmuir* framework. The Appeals Officer’s decision

la décision raisonnable. Postes Canada a fait valoir que la norme de la décision raisonnable [TRADUCTION] « est présumée s’appliquer à l’interprétation par le décideur administratif de [sa] loi habilitante (m.a., par. 47, citant *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230, par. 27, et *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6, par. 8). L’application de la norme de la décision raisonnable n’a pas été contestée devant les juridictions inférieures et je conviens que, selon le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Dunsmuir*, la norme de contrôle applicable serait celle de la décision raisonnable.

[26] Je souscris pour l’essentiel aux motifs dissidents du juge Near de la Cour d’appel dans lesquels il a appliqué le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Dunsmuir*, comme il a été mentionné précédemment. Je rappelle que le juge Near a estimé qu’il était raisonnable pour l’agent d’appel de conclure que certaines obligations ne s’appliquent que dans le cas où l’employeur a autorité sur le lieu de travail, et non pas seulement sur la tâche accomplie : « Il n’est pas possible pour l’employeur d’assurer l’inspection d’un lieu de travail qui ne relève pas de son autorité, aussi entièrement qu’en relève la tâche accomplie » (par. 19). Il a examiné les motifs à la lumière des objectifs du Code et du contexte plus large, et a conclu ce qui suit :

L’interprétation de l’agent d’appel, si elle limite l’applicabilité de l’obligation d’inspection, ne met pas en cause l’objectif de protection de la santé et de la sécurité des employés que se fixe le Code. L’agent d’appel constate que le Code doit recevoir une interprétation large (paragraphe 91 des motifs); que le paragraphe 125(1) contraint l’employeur dans toute la mesure du possible (paragraphe 95 des motifs); et que le Règlement oblige l’employeur à mettre en œuvre des programmes de prévention des risques (paragraphe 100 des motifs). À mon avis, l’interprétation de l’agent d’appel va dans le sens des objectifs d’intérêt public du Code tout en évitant d’étendre l’obligation d’inspection du lieu de travail au-delà des limites de la raison et de la logique. [Références omises; par. 21.]

À mon avis, le juge Near a conclu à bon droit que la décision de l’agent d’appel était raisonnable selon le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Dunsmuir*. La

bore the hallmarks of “justification, transparency and intelligibility” and it fell “within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir*, at para. 47). As I explain below, under the *Vavilov* framework, where reasons for an administrative decision are provided, the reviewing court takes a “reasons first” approach focusing on the administrative decision maker’s justification for the decision (*Vavilov*, at para. 84), in light of any relevant legal and factual constraints. Under both frameworks, I am of the view that the Appeals Officer’s decision was reasonable.

#### B. *Determining the Applicable Standard of Review*

[27] In *Vavilov*, this Court set out a revised framework for determining the applicable standard of review for administrative decisions. The starting point is a presumption that a standard of reasonableness applies. This presumption can be rebutted in two types of situations. The first is where the legislature has statutorily prescribed a standard of review or where it has provided for an appeal from the administrative decision to a court. The second is where the question on review falls into one of the categories of questions that the rule of law requires be reviewed on a standard of correctness. None of these situations for departing from the presumption of reasonableness review apply here. The Appeals Officer’s decision is reviewable on a standard of reasonableness.

#### C. *Conducting Reasonableness Review Under Vavilov*

[28] In *Vavilov*, this Court held that “[r]easonableness review aims to give effect to the legislature’s intent to leave certain decisions with an administrative body while fulfilling the constitutional role of judicial review to ensure that exercises of state power are subject to the rule of law” (para. 82). The Court affirmed that “it is not enough for the outcome of a

décision de l’agent d’appel possède les caractéristiques de « la justification [. . .], [de] la transparence et [de] l’intelligibilité » et appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47). Comme je l’explique plus loin, selon le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Vavilov*, lorsque la décision administrative est motivée, la cour de révision adopte une approche qui « s’intéresse avant tout aux motifs de la décision » et qui met l’accent sur la justification de la décision fournie par le décideur administratif (*Vavilov*, par. 84), au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. J’estime que, selon les deux cadres d’analyse, la décision de l’agent d’appel est raisonnable.

#### B. *La détermination de la norme de contrôle applicable*

[27] Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour établit un cadre d’analyse révisé permettant de déterminer la norme de contrôle applicable à l’égard des décisions administratives. Le point de départ est une présomption d’application de la norme de la décision raisonnable. Cette présomption peut être réfutée dans deux types de situations. La première est celle où le législateur a prescrit une norme de contrôle ou a prévu un droit d’appel de la décision administrative devant une cour de justice. La deuxième est celle où la question faisant l’objet du contrôle tombe dans l’une des catégories de questions à l’égard desquelles la primauté du droit commande un contrôle selon la norme de la décision correcte. Aucune des situations justifiant de déroger à la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable ne s’applique en l’espèce. La décision de l’agent d’appel est assujettie au contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

#### C. *Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable suivant l’arrêt Vavilov*

[28] Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour statue que « [l]e contrôle selon la norme de la décision raisonnable vise à donner effet à l’intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s’assurer que l’exercice du pouvoir étatique est assujetti à la primauté

decision to be *justifiable*. Where reasons for a decision are required, the decision must also be *justified*, by way of those reasons, by the decision maker to those to whom the decision applies” (para. 86 (emphasis in original)).

[29] *Vavilov* provides guidance for conducting reasonableness review that upholds the rule of law, while according deference to the statutory delegate’s decision. While deferential review has never meant showing “blind reverence” to statutory decision makers (*Dunsmuir*, at para. 48), in *Vavilov* the Court re-emphasized that judicial review considers not only the outcome, but also the justification for the result (where reasons are required). Reasons, the Court wrote, “are the primary mechanism by which administrative decision makers show that their decisions are reasonable” (para. 81). “[W]here reasons are provided but they fail to provide a transparent and intelligible justification . . . the decision will be unreasonable” (*Vavilov*, at para. 136).

[30] In this case, the Appeals Officer was required to give written reasons (Code, s. 146.1(2)). He did so, and in this case provided detailed reasons for his decision. As I will discuss below, the “discipline of reasons” (R. J. Sharpe, *Good Judgment: Making Judicial Decisions* (2018), at p. 134, cited in *Vavilov*, at para. 80) as exercised in this case “demonstrate[s] that the decision was made in a fair and lawful manner” (*Vavilov*, at para. 79). His reasons cogently explain “the rationale for [the] decision” (*Vavilov*, at para. 81). The administrative decision maker’s reasons in this case were exemplary. However, it is important to note that what is required of statutory delegates to justify their decision will depend on the context in which the decision is made. The reviewing court should be mindful that perfection is not the standard (*Vavilov*, at para. 91). Instead, “when read in light of the evidence before it and the nature of its statutory task, the [administrative decision maker]’s reasons [should] adequately explain the bases of its decision” (*Newfoundland*

du droit » (par. 82). La Cour affirme qu’« il ne suffit pas que la décision soit *justifiable*. Dans les cas où des motifs s’imposent, le décideur doit également, au moyen de ceux-ci, *justifier* sa décision auprès des personnes auxquelles elle s’applique » (par. 86 (en italique dans l’original)).

[29] L’arrêt *Vavilov* donne des indications sur la façon d’effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte la primauté du droit, tout en faisant preuve de déférence à l’égard de la décision du titulaire de pouvoirs délégués par la loi. Bien que le contrôle empreint de déférence n’ait jamais voulu dire qu’il faut « respecter aveuglément » les conclusions de décideurs établis par la loi (*Dunsmuir*, par. 48), la Cour dans l’arrêt *Vavilov* souligne une fois de plus que le contrôle judiciaire concerne non seulement le résultat, mais aussi la justification du résultat (lorsque des motifs sont requis). Comme l’écrit la Cour, les motifs « constituent le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions » (par. 81). « [S]i des motifs sont communiqués, mais que ceux-ci ne justifient pas la décision de manière transparente et intelligible [. . .], la décision sera déraisonnable » (*Vavilov*, par. 136).

[30] En l’espèce, l’agent d’appel était tenu de motiver sa décision par écrit (Code, par. 146.1(2)). Il l’a fait et a exposé des motifs détaillés à l’appui de celle-ci. Comme nous le verrons, [TRADUCTION] « la discipline de motiver une décision » (R. J. Sharpe, *Good Judgment : Making Judicial Decisions* (2018), p. 134, cité dans *Vavilov*, par. 80) exercée dans la présente affaire « démonstr[e] que la décision a été rendue de manière équitable et licite » (*Vavilov*, par. 79). L’agent d’appel explique de façon convaincante dans ses motifs « la justification de la décision » (*Vavilov*, par. 81). Les motifs exposés par le décideur administratif en l’espèce sont exemplaires. Il importe toutefois de souligner que ce que doit faire le titulaire de pouvoirs délégués par la loi pour justifier sa décision dépend du contexte dans lequel la décision est rendue. La cour de révision doit garder à l’esprit qu’elle ne doit pas appliquer une norme de perfection (*Vavilov*, par. 91). « [L]orsqu’on les examine à la lumière des éléments de preuve dont il disposait et de la nature de la tâche que la loi lui confie, [. . .] les

*and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at para. 18, quoting *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, at para. 163, per Evans J.A., dissenting; this Court adopted Evans J.A.'s reasons: see 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572). The reasons should demonstrate that the decision conforms to the relevant legal and factual constraints that bear on the decision maker and the issue at hand (*Vavilov*, at paras. 105-7).

[31] A reasonable decision is “one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at para. 85). Accordingly, when conducting reasonableness review “[a] reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with ‘respectful attention’ and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at [the] conclusion” (*Vavilov*, at para. 84, quoting *Dunsmuir*, at para. 48). The reasons should be read holistically and contextually in order to understand “the basis on which a decision was made” (*Vavilov*, at para. 97, citing *Newfoundland Nurses*).

[32] A reviewing court should consider whether the decision as a whole is reasonable: “. . . what is reasonable in a given situation will always depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review” (*Vavilov*, at para. 90). The reviewing court must ask “whether the decision bears the hallmarks of reasonableness — justification, transparency and intelligibility — and whether it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision” (*Vavilov*, at para. 99, citing *Dunsmuir*, at paras. 47 and 74, and *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 13).

[33] Under reasonableness review, “[t]he burden is on the party challenging the decision to show

motifs du [décideur administratif] [devraient] [plutôt] explique[r] de façon adéquate le fondement de sa décision » (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 18, citant *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, par. 163, le juge Evans, dissident; notre Cour a adopté les motifs de ce dernier : voir 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572). Les motifs devraient démontrer que la décision est conforme aux contraintes juridiques et factuelles pertinentes ayant une incidence sur le décideur et sur la question en litige (*Vavilov*, par. 105-107).

[31] La décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, par. 85). Par conséquent, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, « une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec “une attention respectueuse”, et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à [l]a conclusion » (*Vavilov*, par. 84, citant *Dunsmuir*, par. 48). Les motifs devraient être interprétés de façon globale et contextuelle afin de comprendre « le fondement sur lequel repose la décision » (*Vavilov*, par. 97, citant *Newfoundland Nurses*).

[32] La cour de révision devrait se demander si la décision dans son ensemble est raisonnable : « . . . ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen » (*Vavilov*, par. 90). Elle doit se demander « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, par. 99, citant *Dunsmuir*, par. 47 et 74, et *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13).

[33] Lors d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, « [i]l incombe à la partie qui

that it is unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). The challenging party must satisfy the court “that any shortcomings or flaws relied on . . . are sufficiently central or significant to render the decision unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). In this case, that burden lies with the Union.

[34] The analysis that follows is directed first to the internal coherence of the reasons, and then to the justification of the decision in light of the relevant facts and law. However, as *Vavilov* emphasizes, courts need not structure their analysis through these two lenses or in this order (para. 101). As *Vavilov* states, at para. 106, the framework is not intended as an invariable “checklist for conducting reasonableness review”. The structure I have adopted is one that is convenient and useful in the circumstances of this case.

(1) The Appeals Officer’s Decision Was Based on an Internally Coherent Reasoning

[35] As I discuss below, the Appeals Officer’s analysis followed a rational and logical line of reasoning. He employed well-established principles of statutory interpretation, engaged with the submissions and evidence before him, and drew on his knowledge of the field when considering the practical implications of his interpretation.

[36] Before this Court and the courts below, the Union argued that the Appeals Officer’s decision was internally inconsistent. The Union submitted that the Appeals Officer’s findings with respect to Canada Post’s health and safety practices and policies (for example, conducting route audits, and a protocol for identifying and resolving hazards) demonstrated that the employer had the capacity to fulfil the obligation set out in s. 125(1)(z.12). Therefore, the conclusion that para. (z.12) could not apply to a work place outside the control of the employer was unreasonable.

[37] I agree with *Near J.A.* that the Appeals Officer’s decision was not rendered unreasonable by, on

conteste la décision d’en démontrer le caractère déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). La partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de justice que « la lacune ou la déficience [invoquée] [. . .] est suffisamment capitale ou importante pour rendre [la décision] déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). En l’espèce, ce fardeau incombe au Syndicat.

[34] L’analyse qui suit porte d’abord sur la cohérence intrinsèque des motifs, et ensuite sur la justification de la décision au regard des faits et du droit pertinents. Cependant, comme le souligne l’arrêt *Vavilov*, la cour de justice n’est pas tenue de structurer son analyse sous ces deux angles ou dans cet ordre (par. 101). Comme l’indique l’arrêt *Vavilov*, au par. 106, le cadre d’analyse ne se veut pas une « liste de vérification [invariable] pour l’exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable ». La structure que j’ai adoptée est celle qui est appropriée et utile dans les circonstances de l’espèce.

(1) La décision de l’agent d’appel est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent

[35] Comme nous le verrons, l’agent d’appel suit un raisonnement rationnel et logique dans son analyse. Il utilise des principes d’interprétation des lois bien établis, examine les arguments et la preuve qui lui ont été présentés et met à profit sa connaissance du domaine lorsqu’il prend en compte les conséquences pratiques de son interprétation.

[36] Devant notre Cour et les juridictions inférieures, le Syndicat fait valoir que la décision de l’agent d’appel est intrinsèquement incohérente. Il soutient que les conclusions de l’agent d’appel au sujet des pratiques et politiques en matière de santé et de sécurité de Postes Canada (par exemple, une vérification d’itinéraires et un protocole servant à recenser et à supprimer les risques) démontrent que l’employeur est en mesure de s’acquitter de l’obligation énoncée à l’al. 125(1)z.12). La conclusion selon laquelle l’al. z.12) ne peut s’appliquer à un lieu de travail ne relevant pas de l’autorité de l’employeur est donc déraisonnable.

[37] Je conviens avec le juge *Near* de la Cour d’appel que la décision de l’agent d’appel n’est



the one hand, recognizing that Canada Post through its internal policies seeks to identify and resolve hazards for letter carriers, including the audit of certain routes, while also concluding that Canada Post does not have the capacity to “ensure all areas of the work place outside the physical Canada Post building are inspected annually” (para. 20). Canada Post’s discretionary policies (pursued in furtherance of its responsibilities under the Code) take into account practical considerations regarding the work of letter carriers. The duty under para. (z.12) is mandatory; if applicable, Canada Post would have been obligated to ensure that every part of the work place was inspected annually, regardless of any impracticalities arising from the nature of the work of its employees.

[38] Far from being internally incoherent, the Appeals Officer’s reasoning demonstrates his in-depth understanding of the ways in which Canada Post fulfils the purposes of the Code, bearing in mind the practical limitations of a work place spanning 72 million kilometres of postal routes. With respect to the Union’s position, Canada Post’s ability to carry out *some* route audits does not imply that it has the capacity to inspect *all* routes in a year. Further, as I explain below, the Appeals Officer’s interpretation of the provision centred on control over the work place, not the finite capacity of the employer to fulfil the obligation. Findings related to the employer’s capacity to carry out such extensive route audits are supplementary to the Appeals Officer’s reasoning regarding how the statutory scheme should operate in the circumstances of this case.

[39] Accordingly, I find that the Appeals Officer’s reasons do not in any way display a fatal flaw in rationality or logic.

pas déraisonnable parce que celui-ci reconnaît, d’une part, que Postes Canada, au moyen de ses politiques internes, s’efforce de recenser et de supprimer les risques courus par les facteurs, notamment en effectuant la vérification de certains itinéraires, tout en concluant, d’autre part, que Postes Canada n’est pas en mesure « d’assurer l’inspection annuelle de toutes les parties du lieu de travail situées en dehors de son immeuble » (par. 20). Les politiques discrétionnaires de Postes Canada (poursuivies en vue de s’acquitter des responsabilités que lui impose le Code) tiennent compte de considérations d’ordre pratique concernant le travail des facteurs. L’obligation prévue à l’al. z.12) est impérative; si elle avait été applicable, Postes Canada aurait été tenue de veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet chaque année, indépendamment des difficultés pouvant découler de la nature du travail de ses employés.

[38] Loin d’être intrinsèquement incohérent, le raisonnement de l’agent d’appel démontre sa connaissance approfondie des moyens par lesquels Postes Canada assure la réalisation des objets du Code, compte tenu des limitations d’ordre pratique propres à un lieu de travail s’étendant sur 72 millions de kilomètres d’itinéraires postaux. En ce qui concerne la position du Syndicat, ce n’est pas parce que Postes Canada est en mesure d’effectuer *certaines* vérifications d’itinéraires qu’elle est en mesure d’inspecter *tous* les itinéraires dans une année. De plus, comme je l’explique plus loin, l’interprétation de la disposition par l’agent d’appel est axée sur l’autorité exercée sur le lieu de travail, et non sur la capacité limitée de l’employeur de s’acquitter de son obligation. Les conclusions relatives à la capacité de l’employeur d’effectuer des vérifications d’itinéraires aussi étendues sont complémentaires au raisonnement de l’agent d’appel concernant la façon dont le régime législatif devrait fonctionner dans les circonstances de l’espèce.

[39] Par conséquent, je conclus que les motifs de l’agent d’appel ne révèlent aucune faille décisive sur le plan de la rationalité ou de la logique.

(2) The Appeals Officer's Decision Was Defensible in Light of the Relevant Legal and Factual Constraints(a) *The Appeals Officer's Interpretation of Section 125(1)(z.12)*

[40] The administrative decision maker “holds the interpretative upper hand” (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 40). When reviewing a question of statutory interpretation, a reviewing court should not conduct a *de novo* interpretation, nor attempt to determine a range of reasonable interpretations against which to compare the interpretation of the decision maker. “[A]s reviewing judges, we do not make our own yardstick and then use that yardstick to measure what the administrator did” (*Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 100 Admin. L.R. (5th) 301, at para. 28, quoted in *Vavilov*, at para. 83). The reviewing court does not “ask itself what the correct decision would have been” (*Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, at para. 50, quoted in *Vavilov*, at para. 116). These reminders are particularly important given how “easy [it is] for a reviewing court to slide from the reasonableness standard into the arena of correctness when dealing with an interpretative issue that raises a pure question of law” (*New Brunswick Liquor Corp. v. Small*, 2012 NBCA 53, 390 N.B.R. (2d) 203, at para. 30).

[41] With respect, the majority in the Court of Appeal appears to have conducted a *de novo* interpretation of the impugned provision; it also failed to engage adequately with the Appeals Officer's reasoning. Such an approach, whereby a “court embarks on its own interpretation of the statute to determine the reasonableness of the tribunal's decisions,” is in tension with the guidance of the majority reasons in *Vavilov* on how to conduct reasonableness review, as it leaves “little room for deference” (J. M. Evans, “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?” (2014), 27 *C.J.A.L.P.* 101, at p. 109). Taking a “reasons first” approach rather requires the reviewing court to start with how the decision maker arrived at their interpretation, and determine whether it was

(2) La décision de l'agent d'appel peut se justifier au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentesa) *L'interprétation donnée par l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12*

[40] Le décideur administratif « jouit [d'un privilège] en matière d'interprétation » (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 40). Lorsqu'elle examine une question d'interprétation législative, la cour de révision ne devrait pas procéder à une interprétation *de novo*, ni tenter de déterminer un éventail d'interprétations raisonnables avec lesquelles elle peut comparer l'interprétation du décideur. « [L]e juge réformateur n'établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait l'administrateur » (*Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, par. 28 (CanLII), cité dans *Vavilov*, par. 83). La cour de révision ne « se demand[e] [pas] ce qu'aurait été la décision correcte » (*Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 50, cité dans *Vavilov*, par. 116). Ces rappels sont particulièrement importants compte tenu du fait qu'« une cour de révision peut facilement glisser de la norme de la décision raisonnable à celle de la décision correcte lorsqu'elle se penche sur une question d'interprétation qui soulève une pure question de droit » (*New Brunswick Liquor Corp. c. Small*, 2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 203, par. 30).

[41] Avec égards, les juges majoritaires de la Cour d'appel semblent avoir procédé à une interprétation *de novo* de la disposition contestée; ils n'ont pas non plus examiné de façon adéquate le raisonnement de l'agent d'appel. Une telle approche, selon laquelle [TRADUCTION] « la cour se lance dans sa propre interprétation de la loi pour déterminer si la décision du tribunal administratif était raisonnable », va à contre-courant des indications données par les juges majoritaires dans l'arrêt *Vavilov* sur la façon d'effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, car elle laisse « peu de place pour la déférence » (J. M. Evans, « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? » (2014), 27 *R.C.D.A.P.* 101, p. 109). L'adoption d'une approche qui s'intéresse avant tout aux motifs de la

defensible in light of the interpretative constraints imposed by law.

[42] Where the meaning of a statutory provision is in dispute, the administrative decision maker must demonstrate in their reasons that they were alive to the “essential elements” of statutory interpretation: “the merits of an administrative decision maker’s interpretation of a statutory provision must be consistent with the text, context and purpose of the provision” (*Vavilov*, at para. 120). Because those who draft statutes expect that the statute’s meaning will be discerned by looking to the text, context and purpose, a reasonable interpretation must have regard to these elements — whether it is the court or an administrative decision maker tasked with the interpretative exercise (*Vavilov*, at para. 118). In addition to being harmonious with the text, context and purpose, a reasonable interpretation should conform to any interpretative constraints in the governing statutory scheme, as well as interpretative rules arising from other sources of law. In this case, the Appeals Officer’s interpretation was constrained by interpretative rules within the Code, the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, and common law rules of statutory interpretation.

[43] The Appeals Officer’s interpretation was guided by the general rule set out in s. 12 of the *Interpretation Act* that “[e]very enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects” (quoted in OHSTC reasons, at para. 91). As I discuss below, the Appeals Officer’s reasons amply demonstrate that he considered the text, context, purpose, as well as the practical implications of his interpretation (see *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers’ Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635, at para. 41). His focus on practical implications did not supplant the need to ensure consistency with the text, context and purpose of the provision, but rather “enrich[ed] and elevate[d] the interpretive exercise” (*Vavilov*,

décision oblige plutôt la cour de révision à commencer par se demander comment le décideur est arrivé à son interprétation et à décider si cette interprétation pouvait se justifier au regard des contraintes d’interprétation imposées par la loi.

[42] Lorsque le sens d’une disposition législative est contesté, le décideur administratif doit démontrer dans ses motifs qu’il est conscient des « éléments essentiels » de l’interprétation législative : « le fond de l’interprétation [d’une disposition législative] par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet » (*Vavilov*, par. 120). Étant donné que ceux et celles qui rédigent les lois s’attendent à ce que le sens de la loi soit dégagé au moyen d’une analyse du libellé, du contexte et de l’objet, une interprétation raisonnable doit tenir compte de ces éléments — que l’entité chargée de l’interprétation législative soit une cour de justice ou un décideur administratif (*Vavilov*, par. 118). En plus de s’harmoniser avec le libellé, le contexte et l’objet, une interprétation raisonnable devrait être conforme à toute contrainte d’interprétation imposée par le régime législatif applicable ainsi qu’aux règles d’interprétation découlant d’autres sources de droit. En l’espèce, l’interprétation de l’agent d’appel est assujettie aux règles d’interprétation contenue dans le Code, à la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, et aux règles de common law en matière d’interprétation des lois.

[43] L’agent d’appel fonde son interprétation sur la règle générale, énoncée à l’art. 12 de la *Loi d’interprétation*, selon laquelle « [t]out texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet » (cité dans les motifs du TSSTC, par. 91). Comme nous le verrons, les motifs de l’agent d’appel démontrent amplement qu’il tient compte du libellé, du contexte et de l’objet, ainsi que des conséquences pratiques de son interprétation (voir *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers’ Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635, par. 41). Le fait qu’il s’intéresse plus particulièrement aux conséquences pratiques ne supprime pas la nécessité d’assurer la conformité avec le libellé, le contexte et l’objet de la disposition, mais se trouve

at para. 119). He demonstrated a sustained effort to discern legislative intent throughout his analysis, and did not simply “reverse-engineer” a desired outcome” (*Vavilov*, at para. 121).

(i) The Text of Section 125(1)(z.12)

[44] In deciding whether the inspection obligation under para. (z.12) required Canada Post to inspect letter carrier routes and points of call, the Appeals Officer determined that he had to interpret the term “work place”, as well as the “scope of the specific obligations arising from subsection 125(1)” (para. 93).

[45] Starting with the introductory text of s. 125(1), the Appeals Officer determined that “[i]t is clear . . . that, in order for any obligation under subsection 125(1) to apply to an employer, it must be in respect of a work place” (para. 88). The Appeals Officer began his interpretation with the statutory definition of “work place” at s. 122(1). The definitions in s. 122(1) apply to Part II of the Code (Occupational Health and Safety). Section 122(1) states: “*work place* means any place where an employee is engaged in work for the employee’s employer”.

[46] Despite the submission of Canada Post that what constitutes a work place depends on whether the employer controls the location or work activity, it was not open to the Appeals Officer to deviate from the definition provided by the governing statute. The Appeals Officer’s interpretation conformed to the definition of “work place” in the Code. He concluded that “‘work place’ must be interpreted broadly to account for all the areas in which an employee may be engaged in work, and in this case, in light of the necessary mobility of a letter carrier” (para. 91). The Appeals Officer followed prior OHSTC decisions on this point (*Bell Canada*, 2011 OHSTC 21, at paras. 30 and 32 (CanLII), cited in OHSTC reasons, at paras. 30 and 50; *Mowat Express v. Communications, Energy and Paper Workers Union of Canada*, [1994] C.L.C.R.S.O.D. No. 4 (QL), cited in OHSTC reasons, at para. 92; *Seair Seaplanes Ltd. v. Bhangal*,

plutôt à « enrichi[r] et [à] rehausse[r] [. . .] l’interprétation » (*Vavilov*, par. 119). Il s’efforce d’une façon soutenue de dégager l’intention du législateur tout au long de son analyse et ne se contente pas « d’échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité » (*Vavilov*, par. 121).

(i) Le libellé de l’al. 125(1)z.12)

[44] L’agent d’appel conclut que, pour décider si l’obligation d’inspection prévue à l’al. z.12) oblige Postes Canada à inspecter les itinéraires des facteurs et les points de remise, il doit interpréter l’expression « lieu de travail », de même que le « champ d’application des obligations [spécifiques] découlant du paragraphe 125(1) » (par. 93).

[45] Se penchant d’abord sur le libellé introductif du par. 125(1), l’agent d’appel conclut qu’il est « clair[r] que toute obligation prévue au paragraphe 125(1) ne s’applique à l’employeur que si elle se rapporte à un lieu de travail » (par. 88). L’agent d’appel commence par interpréter la définition de « lieu de travail » énoncée au par. 122(1). Les définitions figurant au par. 122(1) s’appliquent à la partie II du Code (Santé et sécurité au travail). Suivant le par. 122(1), le « *lieu de travail* » s’entend de « [t]out lieu où l’employé exécute un travail pour le compte de son employeur ».

[46] Malgré l’argument de Postes Canada voulant que la question de savoir ce qui constitue un lieu de travail dépende de celle de savoir si le lieu de travail ou la tâche accomplie relève de l’autorité de l’employeur, il n’était pas loisible à l’agent d’appel de s’écarter de la définition prévue par la loi applicable. L’interprétation de l’agent d’appel est conforme à la définition de « lieu de travail » énoncée dans le Code. Il statue que « l’expression “lieu de travail” doit être interprétée de manière large afin de tenir compte de tous les endroits où un employé peut exécuter son travail et, en l’espèce, de la mobilité nécessaire d’un facteur » (par. 91). L’agent d’appel suit des décisions antérieures de la TSSTC sur ce point (*Bell Canada*, 2011 TSSTC 21, par. 30 et 32 (CanLII), citée dans les motifs du TSSTC, par. 30 et 50; *Mowat Express c. Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier*, [1994] D.A.R.S.C.C.T. n° 4 (QL), citée

2009 LNOHSTC 24 (QL), at paras. 39-43, cited in OHSTC reasons, at para. 30).

[47] Turning to the scope of the obligations arising from s. 125(1), the Appeals Officer noted that “[t]he very precise wording . . . indicates that the obligations set out in subsection 125(1) centre around the notion of control” (para. 93). In his view, the phrases “every work place controlled by the employer”, and “every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity” in s. 125(1) are to be read disjunctively: “There is a clear distinction between situations where work places are controlled by the employer and those where they are not” (para. 93).

[48] Before this Court, the Union argued that the Appeals Officer’s interpretation is contrary to the plain text of the statute. In its view, nothing in the introductory language of s. 125 indicates that the obligations listed in s. 125 are meant to apply exclusively to one or the other of the two circumstances. The Union says that the word “and” in this context is to be read *conjunctively*, meaning that all the obligations apply to employers that control the work place, and to employers that control the work activity. Further, the Union submitted that even when read disjunctively, as long as one pre-condition is met (control of the work place or control over the work activity), all of the obligations follow.

[49] I agree with Near J.A. that the word “and” can be read conjunctively or disjunctively depending on the context (para. 16). The use of the word “and” in the opening phrase of s. 125(1) does not preclude the Appeals Officer’s conclusion that the provision indicates that certain obligations apply only where the employer has control over the work place, nor does the French “*ainsi que*”. In any event, the text of the opening language of the provision, read in isolation, is not so clear so as to be determinative of the matter.

dans les motifs du TSSTC, par. 92; *Seair Seaplanes Ltd. c. Bhangal*, 2009 LNTSSTC 24 (QL), par. 39-43, citée dans les motifs du TSSTC, par. 30).

[47] Se penchant ensuite sur le champ d’application des obligations découlant du par. 125(1), l’agent d’appel souligne que « [l]a formulation très précise [. . .] révèle que les obligations énoncées dans ce paragraphe sont axées sur la notion d’autorité » (par. 93). À son avis, les mots « tout lieu de travail placé sous [l’]entière autorité [de l’employeur] » et « toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève » figurant au par. 125(1) doivent s’interpréter de façon disjonctive : « Il existe une distinction claire entre les lieux de travail placés sous l’entière autorité de l’employeur et ceux qui ne le sont pas » (par. 93).

[48] Devant notre Cour, le Syndicat fait valoir que l’interprétation de l’agent d’appel est contraire au libellé clair de la loi. À son avis, rien dans le texte introductif de l’art. 125 n’indique que les obligations énumérées à l’art. 125 sont censées s’appliquer exclusivement à l’une ou l’autre des deux situations. Selon le Syndicat, le mot « *and* » utilisé dans le texte anglais de la disposition revêt un sens *conjunctif* dans le présent contexte, ce qui signifie que toutes les obligations s’appliquent aux employeurs ayant autorité sur le lieu de travail et aux employeurs ayant autorité sur la tâche accomplie. Le Syndicat soutient en outre que, même si ce mot se voit attribuer un sens disjonctif, tant que l’une des conditions préalables est remplie (autorité sur le lieu de travail ou autorité sur la tâche accomplie), toutes les obligations s’ensuivent.

[49] Je conviens avec le juge Near de la Cour d’appel que le mot anglais « *and* » peut revêtir un sens conjonctif ou disjonctif selon le contexte (par. 16). L’emploi du mot « *and* » et de la locution « ainsi que » dans le texte introductif des versions anglaise et française du par. 125(1) ne fait pas obstacle à la conclusion de l’agent d’appel selon laquelle la disposition indique que certaines obligations ne s’appliquent que dans le cas où le lieu de travail relève de l’autorité de l’employeur. Quoiqu’il en soit, le libellé du texte introductif de la disposition, interprété isolément, n’est pas clair au point d’être déterminant en l’espèce.

(ii) The Statutory Context

[50] The Appeals Officer had regard to the broader statutory context of the obligations under s. 125(1), noting “[it is] clear from a plain reading of the obligations that: (i) some obligations apply to any employer, whether or not they control the work place, as long as they control the work activity, and (ii) other obligations, in order to be executed, require that the employer have control of the physical work place” (para. 93). The Appeals Officer considered specific obligations that in his view, support his interpretation. For example, he referred to para. (t), which obliges the employer to “ensure that the machinery, equipment and tools used by the employees in the course of their employment meet prescribed health, safety and ergonomic standards and are safe under all conditions of their intended use”, concluding that this obligation is applicable to all employers, regardless of whether they control the work place, as long as they control the work activity. Conversely, para. (a), which requires that employers “ensure that all permanent and temporary buildings and structures meet the prescribed standards”, is an example of an obligation that applies only where an employer has control over the work place (para. 97).

[51] While the Appeals Officer’s reasons demonstrate that he turned his mind to the context of s. 125(1)(z.12), he did not need to consider every related provision of the Code in his analysis. Before this Court the parties made submissions regarding how s. 135 — which establishes and sets out the duties of the committee — should bear on the interpretation of the obligations under s. 125(1). Section 135(1) reads:

**135 (1)** For the purposes of addressing health and safety matters that apply to individual work places, and subject to this section, every employer shall, for each work place controlled by the employer at which twenty or more employees are normally employed, establish a work place health and safety committee and, subject to section 135.1, select and appoint its members.

(ii) Le contexte législatif

[50] L’agent d’appel tient compte du contexte législatif plus large des obligations énoncées au par. 125(1), soulignant qu’« [u]ne simple lecture de l’énoncé des obligations révèle clairement que (i) certaines obligations s’appliquent à tout employeur, peu importe s’il a autorité sur le lieu de travail et pourvu qu’il ait autorité sur la tâche accomplie, et que (ii) d’autres obligations ne peuvent être exécutées si l’employeur n’a pas autorité complète sur le lieu de travail physique » (par. 93). L’agent d’appel examine certaines obligations spécifiques qui, à son avis, appuient son interprétation. Par exemple, il fait état de l’al. t), qui oblige l’employeur à « veiller à ce que l’équipement — machines, appareils et outils — utilisé par ses employés pour leur travail soit conforme aux normes réglementaires de santé, de sécurité et d’ergonomie, et sécuritaire dans tous les usages auxquels il est destiné », concluant que cette obligation s’applique à tout employeur, qu’il ait ou non autorité sur le lieu de travail, pourvu que celui-ci ait autorité sur l’activité accomplie. À l’inverse, l’al. a), qui oblige l’employeur à « veiller à ce que tous les ouvrages et bâtiments permanents et temporaires soient conformes aux normes réglementaires », constitue un exemple d’une obligation qui ne s’applique que dans le cas où l’employeur a autorité sur le lieu de travail (par. 97).

[51] Bien que ses motifs démontrent qu’il s’est penché sur le contexte de l’al. 125(1)z.12), l’agent d’appel n’avait pas besoin d’examiner toutes les dispositions connexes du Code dans son analyse. Devant notre Cour, les parties ont présenté des arguments sur la façon dont l’art. 135 — qui établit le comité et énonce ses attributions — devrait entrer en ligne de compte dans l’interprétation des obligations prévues au par. 125(1). Le paragraphe 135(1) est ainsi libellé :

**135 (1)** Sous réserve des autres dispositions du présent article, l’employeur constitue, pour chaque lieu de travail placé sous son entière autorité et occupant habituellement au moins vingt employés, un comité local chargé d’examiner les questions qui concernent le lieu de travail en matière de santé et de sécurité; il en choisit et nomme les membres sous réserve de l’article 135.1.

Subsection (7) sets out the duties of the committee. Paragraph (k) mirrors the work place inspection obligation in s. 125(1)(z.12):

(7) A work place committee, in respect of the work place for which it is established,

...

(k) shall inspect each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year;

Counsel for Canada Post submitted that ss. 135(1) and 135(7)(k), when read together, make clear that the inspection obligation therein (which mirrors s. 125(1)(z.12)) applies only to the controlled work place. In response, counsel for the Union argued that s. 135(1) requires only that a committee be established for each controlled work place at which twenty or more employees are employed. The Union continued that subs. (7)(k) does not indicate that the committee, once established, has jurisdiction only over those parts of the work place that are controlled by the employer.

[52] The Appeals Officer did not refer to s. 135(1). The foregoing argument was not made before him; it was raised for the first time before the Court of Appeal by an intervener. The fact that the Appeals Officer did not refer to s. 135(1) in his analysis does not render his interpretation unreasonable. Administrative decision makers — and for that matter, judges — are not required, on their own account, to consider every aspect of the statutory context that might bear on their decision (*Vavilov*, at para. 122). In our system, the parties frame the arguments to be considered. Failure to consider a particular piece of the statutory context that does not support a decision maker’s statutory interpretation analysis will not necessarily render the interpretation unreasonable. The impact of such an omission will be case-specific and will depend on whether the “omitted aspect of the analysis causes the reviewing court to lose confidence in the outcome reached” (*Vavilov*, at para. 122).

Le paragraphe (7) énonce les attributions du comité. L’alinéa k) reprend l’obligation d’inspection du lieu de travail énoncée à l’al. 125(1)z.12) :

(7) Le comité local, pour ce qui concerne le lieu de travail pour lequel il a été constitué :

...

k) inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

L’avocate de Postes Canada soutient que le par. 135(1) et l’al. 135(7)k), interprétés conjointement, indiquent clairement que l’obligation d’inspection qui y est énoncée (laquelle est le reflet de l’al. 125(1)z.12)) ne s’applique qu’aux lieux de travail placés sous l’entière autorité de l’employeur. En réponse, l’avocat du Syndicat fait valoir que le par. 135(1) ne fait qu’exiger qu’un comité soit constitué pour chaque lieu de travail sur lequel l’employeur a autorité et occupant au moins vingt employés. Le Syndicat ajoute que l’al. (7)k) n’indique pas que le comité, une fois constitué, n’a compétence qu’à l’égard des parties du lieu de travail qui relèvent de l’autorité de l’employeur.

[52] L’agent d’appel n’a pas fait état du par. 135(1). L’argument qui précède ne lui a pas été présenté; il a été soulevé pour la première fois par une partie intervenante devant la Cour d’appel. Le fait que l’agent d’appel n’ait pas mentionné le par. 135(1) dans son analyse ne rend pas son interprétation déraisonnable. Les décideurs administratifs — de même que les juges — ne sont pas tenus d’examiner, de leur propre chef, tous les aspects du contexte législatif pouvant avoir une incidence sur leur décision (*Vavilov*, par. 122). Dans notre système, les parties formulent les arguments qui seront examinés. Le fait de ne pas prendre en considération un élément particulier du contexte législatif qui n’appuie pas l’analyse d’interprétation législative du décideur ne rendra pas nécessairement l’interprétation déraisonnable. L’incidence d’une telle omission sera propre à chaque cas et dépendra de la question de savoir si « l’aspect omis de l’analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat [obtenu] » (*Vavilov*, par. 122).

[53] On my reading, not only does s. 135(1) not cause me to lose confidence in the outcome reached, this provision provides, if anything, only additional support for the Appeal Officer's interpretation of s. 125(1)(z.12). The possibility that the justification provided might have been strengthened by reference to s. 135(1) does not affect the reasonableness of his decision.

(iii) The Purpose of Section 125(1)(z.12)

[54] The purpose of Part II of the Code is provided at s. 122.1: "The purpose of this Part is to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies." A reasonable interpretation of any provision under Part II should be informed by the overarching objectives of Part II of the Code.

[55] The Appeals Officer concluded that in order to fulfil the obligation in para. (z.12), control over the work place is necessary because the purpose of the work place inspection obligation is to "permit the identification of hazards and the opportunity to fix them or to have them fixed" (para. 96). He considered the practical implications of the interpretation in light of the purpose of the provision, and agreed with the submissions of Canada Post that "it would be impractical for an employer to perform [the work place inspection] obligation in respect of structures it neither owns nor has a right to alter" (para. 97). A reviewing court must pay "[r]espectful attention to a decision maker's demonstrated expertise" when considering whether an outcome reflects a reasonable approach given the "consequences and the operational impact of the decision" (*Vavilov*, at para. 93). Here, the Appeals Officer had "dealt with and implemented most, if not all, of the employer obligations under subsection 125(1)" (para. 94), and also demonstrated this expertise through his reasons by, for example, demonstrating his familiarity with the statutory scheme and the different types of obligations it imposes on employers (para. 95; see also *Vavilov*, at para. 94). While the parties' concessions on this point are not binding on us, they do, in this case, speak to the Appeals Officer's findings on the point. The purpose of the obligation as described by the Appeals Officer appears to have been accepted

[53] Selon ma lecture, non seulement le par. 135(1) ne m'amène pas à perdre confiance dans le résultat obtenu, mais il ne fait plutôt qu'apporter un appui additionnel à l'interprétation que donne l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12). Que la justification fournie ait pu être renforcée par la mention du par. 135(1) n'a aucune incidence sur le caractère raisonnable de sa décision.

(iii) L'objet de l'al. 125(1)z.12)

[54] L'objet de la partie II du Code est énoncé à l'art. 122.1 : « La présente partie a pour objet de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions. » Une interprétation raisonnable de n'importe quelle disposition de la partie II devrait se fonder sur les objectifs primordiaux de la partie II du Code.

[55] L'agent d'appel conclut que, pour pouvoir s'acquitter de l'obligation prévue à l'al. z.12), il faut avoir entière autorité sur le lieu de travail puisque l'obligation d'inspecter le lieu de travail vise « à permettre le recensement de risques et à créer une possibilité d'éliminer tout risque éventuel ou de faire le nécessaire pour qu'il soit éliminé » (par. 96). Il examine les conséquences pratiques de son interprétation à la lumière de l'objet de la disposition, et souscrit aux arguments de Postes Canada selon lesquels « il ne serait pas possible pour un employeur de s'acquitter de [l'] obligation [d'inspecter le lieu de travail] relativement à des bâtiments qui ne lui appartiennent pas et qu'il n'a pas le droit de modifier » (par. 97). Une cour de révision doit accorder « [une] attention respectueuse [. . .] à l'expertise établie du décideur » lorsqu'elle examine la question de savoir si un résultat donné témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des « conséquences et des effets concrets de la décision » (*Vavilov*, par. 93). En l'espèce, l'agent d'appel a « eu à [s]e prononcer au sujet de toutes ou presque toutes les obligations conférées à l'employeur par le paragraphe 125(1), ou [à] ordonner leur mise en œuvre » (par. 94), et il a aussi démontré cette expertise par ses motifs en établissant, par exemple, sa familiarité avec le régime législatif ainsi que les différents types d'obligations qu'il impose aux employeurs (par. 95; voir aussi *Vavilov*, par. 94). Bien qu'elles ne lient pas la Cour,



by the parties before the Court of Appeal (F.C.A. reasons, at para. 18, per Near J.A.). In my view, the purpose of para. (z.12) imputed by the Appeals Officer is consistent with the broad, purposive interpretation afforded to remedial legislation.

[56] In accordance with the statutory purpose of Part II of the Code, the Appeals Officer noted that Canada Post promotes the health and safety of its employees “in all the elements of their work” through its various policies and assessment tools, even though it lacks the necessary control over the work place to fulfil the inspection obligation under s. 125(1)(z.12) (para. 100). For example, the Appeals Officer referred to the WHPP, which sets out a “detailed protocol for letter carriers and supervisors with respect to delivery hazards, including the identification, investigation, and resolution with customers” (OHSTC reasons, at para. 60). The WHPP was developed by Canada Post and the Union as a prevention program in accordance with the obligations of the Code, the Regulations and the Collective Agreement (see Code, s. 125(1)(z.03) and Regulations; see also A.R., vol. III, at p. 22).

[57] Before this Court, Canada Post submitted that the Appeals Officer’s interpretation is congruent with the scheme of the Code and does not undermine its purposes. It noted that, as an employer, it is bound by the general duty set out in s. 124: “Every employer shall ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected.” The Union argued that the interpretation of s. 125(1) given by the Appeals Officer created such limitations on the duties of the employer so as to be contrary to the statutory purpose. Further, the Union submitted that if the purposes of the obligations under s. 125 could be met by s. 124 and the creation of the WHPP, then s. 125(1) would be redundant.

[58] The Appeals Officer inferred from the text of s. 125(1) that the legislator intended the employer to be bound to the fullest extent possible: “The wording . . .

les concessions des parties sur ce point se rapportent, en l’espèce, aux conclusions de l’agent d’appel sur ce point. L’objet de l’obligation, tel que l’agent d’appel le décrit, semble avoir été accepté par les parties devant la Cour d’appel (motifs de la C.A.F., par. 18, le juge Near). À mon avis, l’objet qu’attribue l’agent d’appel à l’al. z.12) est conforme à l’interprétation large et téléologique que doit recevoir une disposition législative réparatrice.

[56] L’agent d’appel souligne que, conformément à l’objet de la partie II du Code, Postes Canada fait la promotion de la santé et la sécurité de ses employés « pour chacun des éléments de leur travail » au moyen de ses divers outils d’évaluation et politiques, même si elle n’a pas sur le lieu de travail l’autorité nécessaire pour s’acquitter de l’obligation d’inspection prévue à l’al. 125(1)z.12) (par. 100). Par exemple, l’agent d’appel fait état du PPRLT, qui décrit « un protocole détaillé pour les facteurs et les superviseurs en ce qui concerne les risques liés à la livraison, y compris le recensement de risques, les enquêtes et la résolution des problèmes des clients » (motifs du TSSTC, par. 60). Le PPRLT a été élaboré par Postes Canada et le Syndicat à titre de programme de prévention établi conformément aux obligations du Code, du Règlement et de la convention collective (voir le Code, al. 125(1)z.03) et le Règlement; voir également d.a., vol. III, p. 22).

[57] Devant notre Cour, Postes Canada soutient que l’interprétation de l’agent d’appel est compatible avec l’économie du Code et ne mine pas ses objets. Elle souligne qu’à titre d’employeur, elle est tenue à l’obligation générale énoncée à l’art. 124 : « L’employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail. » Le Syndicat prétend que l’interprétation que donne l’agent d’appel au par. 125(1) restreint tellement les obligations de l’employeur qu’elle est contraire à l’objet législatif. Il fait en outre valoir que, si les objets des obligations prévues à l’art. 125 pouvaient être réalisés au moyen de l’art. 124 et de la création du PPRLT, le par. 125(1) serait redondant.

[58] L’agent d’appel infère du libellé du par. 125(1) que le législateur a voulu que l’employeur soit lié dans toute la mesure possible : « Les mots employés

indicates to me that the legislator drafted the section in this way in order to ensure that the employer be bound to the fullest extent possible by the obligations under the Code and its Regulations” (para. 95). While we presume that the legislator does not speak in vain, in my view, an interpretation that allows for an overlapping “net” of obligations ensuring work place health and safety is appropriately broad so as to apply to the myriad of work activities and work places regulated by the Code. Where one obligation cannot be met due to the nature of the work place, employers are nonetheless bound to ensure health and safety by other measures provided for in the scheme. Accordingly, I am not persuaded by the Union’s argument that the Appeals Officer’s interpretation of the obligations under s. 125(1) renders the provision redundant, and is therefore unreasonable.

[59] An interpretation which imposed on the employer a duty it could not fulfil would do nothing to further the aim of preventing accidents and injury. While the Appeals Officer’s interpretation does limit the application of the obligations under s. 125(1), those obligations — and specifically the inspection obligation — cannot be fulfilled by an employer that does not control the work place. A different interpretation of the statute would not change that reality. As the Ontario Court of Appeal held in *Blue Mountain Resorts Ltd. v. Ontario (Ministry of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321 (cited in OHSTC reasons, at paras. 26-28, 50 and 74), while public welfare statutes are generally to be given a liberal interpretation, broad language may be given a narrower interpretation to avoid absurdity (paras. 24 and 29). Accordingly, the Appeals Officer’s interpretation did not frustrate the statutory purpose set out in s. 122.1 of the Code so as to render his decision unreasonable.

(b) *The Appeals Officer Accounted for the Submissions of the Parties and the Evidence Before Him*

[60] While a decision maker is not necessarily confined to the parties’ submissions, “[t]he principles

[. . .] m’indiquent que le législateur [a] ainsi rédigé [la disposition] afin de s’assurer que l’employeur est lié dans toute la mesure possible par les obligations découlant du Code et de son Règlement » (par. 95). Bien qu’il faille présumer que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, j’estime qu’une interprétation qui permet à un « filet » d’obligations qui se chevauchent d’assurer la santé et la sécurité au travail est suffisamment large pour s’appliquer à la multitude de tâches et de lieux de travail régis par le Code. Lorsqu’une obligation ne peut être remplie en raison de la nature du lieu de travail, l’employeur n’en demeure pas moins tenu d’assurer la santé et la sécurité par d’autres moyens prévus par le régime. Par conséquent, l’argument du Syndicat selon lequel l’interprétation que donne l’agent d’appel aux obligations prévues au par. 125(1) rend la disposition redondante, et est donc déraisonnable, ne me convainc pas.

[59] Une interprétation imposant à l’employeur une obligation dont il ne peut s’acquitter ne favoriserait aucunement la réalisation de l’objectif consistant à prévenir les accidents et les maladies. Bien que l’interprétation de l’agent d’appel restreigne effectivement l’application des obligations prévues au par. 125(1), ces obligations — et plus particulièrement celle d’inspection — ne peuvent être remplies par un employeur qui n’a pas autorité sur le lieu de travail. Une interprétation différente de la loi n’y changerait rien. Comme l’affirme la Cour d’appel de l’Ontario dans l’arrêt *Blue Mountain Resorts Ltd. c. Ontario (Minister of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321 (cité dans les motifs du TSSTC, par. 26-28, 50 et 74), si les lois relatives au bien-être public doivent généralement recevoir une interprétation large, un libellé général peut faire l’objet d’une interprétation plus étroite si l’on veut éviter d’arriver à une absurdité (par. 24 et 29). L’interprétation de l’agent d’appel ne va donc pas à l’encontre de l’objet énoncé à l’art. 122.1 du Code de manière à rendre sa décision déraisonnable.

(b) *L’agent d’appel tient compte des arguments des parties et de la preuve dont il dispose*

[60] S’il est vrai que le décideur ne doit pas nécessairement s’en tenir aux arguments des parties,

of justification and transparency require that an administrative decision maker's reasons meaningfully account for the central issues and concerns raised by the parties" (*Vavilov*, at para. 127). As always, this will vary with the circumstances of the case at hand. Here, where the Union and Canada Post made detailed submissions, the circumstances called for the Appeals Officer to address those submissions. As this Court explained in *Vavilov*, "a decision maker's failure to meaningfully grapple with key issues or central arguments raised by the parties may call into question whether the decision maker was actually alert and sensitive to the matter before it" (para. 128). The Appeals Officer contended with the submissions of the parties throughout his analysis. While he agreed with the Union on the interpretation of "work place", he ultimately accepted the submission of Canada Post that it cannot inspect parts of the work place over which it has no control.

[61] A reviewing court may conclude that a decision is unreasonable where the decision maker failed to take into account the evidence and submissions before them at first instance. The "evidentiary record and the general factual matrix" act as constraints on the reasonableness of a decision, and must be taken into account (*Vavilov*, at para. 126). However, while a reviewing court should ensure the decision under review is justified in relation to the relevant facts, deference to a decision maker includes deferring to their findings and assessment of the evidence. Reviewing courts should refrain from "reweighing and reassessing the evidence considered by the decision maker" (*Canadian Human Rights Commission*, at para. 55, citing *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 64; see also *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at paras. 41-42, cited in *Vavilov*, at para. 125).

[62] Over the course of the five-day hearing, the Appeals Officer heard evidence specific to the dispute before him, including evidence of: the time per

« [I]es principes de la justification et de la transparence exigent que les motifs du décideur administratif tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties » (*Vavilov*, par. 127). Comme toujours, cela variera selon les circonstances de l'affaire en cause. Dans la présente affaire, où le Syndicat et Postes Canada ont présenté des arguments détaillés, les circonstances commandaient que l'agent d'appel se penche sur ces arguments. Comme l'explique la Cour dans l'arrêt *Vavilov*, « le fait qu'un décideur n'ait pas réussi à s'attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s'il était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise » (par. 128). L'agent d'appel s'est attaqué aux arguments des parties tout au long de son analyse. Bien qu'il ait souscrit à l'interprétation qu'a donnée le Syndicat à l'expression « lieu de travail », il a finalement accepté l'argument de Postes Canada selon lequel elle ne peut inspecter certaines parties du lieu de travail ne relevant pas de son autorité.

[61] La cour de révision peut conclure qu'une décision est déraisonnable si le décideur n'a pas tenu compte de la preuve et des arguments qui lui ont été présentés en première instance. La « preuve versée au dossier et la trame factuelle générale » constituent des contraintes à l'égard du caractère raisonnable de la décision, et il faut en tenir compte (*Vavilov*, par. 126). Toutefois, bien que la cour de révision doive s'assurer que la décision faisant l'objet du contrôle est justifiée au regard des faits pertinents, la déférence envers un décideur inclut une déférence à l'égard de ses conclusions et de son appréciation de la preuve. Les cours de révision devraient éviter « de soupeser et d'apprécier à nouveau la preuve prise en compte par le décideur » (*Commission canadienne des droits de la personne*, par. 55, citant *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 64; voir également *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 41-42, cité dans *Vavilov*, par. 125).

[62] Au cours de l'audience qui a duré cinq jours, l'agent d'appel a entendu une preuve propre au différend dont il était saisi, preuve concernant notamment :

day that a letter carrier generally spends delivering mail; the time values associated with delivery at each point of call according to the “letter carrier route measurement system”; the time it takes to perform a “work place audit” by Committee members; and prior route audits conducted in accordance with the WHPP to locate and correct hazards. The Appeals Officer noted statistics provided at the hearing by the HSO relating to the activities of letter carriers and the ground they cover in carrying out their work activities. He also considered examples of Canada Post’s occupational health and safety policies and programs described above, which were referred to by the parties.

[63] The Appeals Officer’s decision responded to the issue before him, and took into account the detailed submissions of both parties. There is no indication that he failed to consider the evidence presented at the hearing, or that he based his decision on a misapprehension of the evidence, thereby rendering his decision unreasonable.

[64] Decision makers, simply by reciting evidence and submissions made to them, do not thereby immunize their reasons from challenge on the basis that they have failed to have regard to something that is relevant and significant. Recitation is not justification, or as the reasons in *Vavilov* state, at para. 102:

Reasons that “simply repeat statutory language, summarize arguments made, and then state a peremptory conclusion” will rarely assist a reviewing court in understanding the rationale underlying a decision and “are no substitute for statements of fact, analysis, inference and judgment”: R. A. Macdonald and D. Lametti, “Reasons for Decision in Administrative Law” (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123, at p. 139; see also *Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 750, 27 Imm. L.R. (4th) 151, at paras. 57-59.

Further, depending on the circumstances of the case, a detailed statement of evidence and submissions may not be needed. That said, in *this* case, the Appeals

le nombre d’heures par jour qu’un facteur consacre généralement à la livraison du courrier, les durées associées à la livraison à chaque point de remise selon le « système de mesure des itinéraires de facteurs », le temps qu’il faut aux membres du Comité pour effectuer une « vérification de lieu de travail », et les vérifications d’itinéraires antérieures visant à repérer et à écarter les risques effectuées en conformité avec le PPRLT. L’agent d’appel fait état de certaines statistiques fournies à l’audience par l’agente de SST relativement aux tâches des facteurs et au trajet qu’ils parcourent dans l’exécution de leurs tâches. Il examine également des exemples de politiques et de programmes en matière de santé et de sécurité au travail de Postes Canada mentionnés ci-dessus, que les parties ont invoqués.

[63] Dans sa décision, l’agent d’appel répond à la question qui lui a été soumise et tient compte des arguments détaillés des deux parties. Rien n’indique qu’il n’a pas pris en considération la preuve présentée à l’audience ou qu’il a fondé sa décision sur une interprétation erronée de la preuve, rendant ainsi sa décision déraisonnable.

[64] Les décideurs qui se contentent d’exposer la preuve et les arguments qui leur sont présentés n’immunisent pas ainsi leurs motifs contre une contestation fondée sur le fait qu’ils n’ont pas pris en compte un élément pertinent et important. Une énumération n’équivaut pas à une justification, ou comme l’indiquent les motifs exposés dans l’arrêt *Vavilov*, par. 102 :

Les motifs qui « ne font que reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments avancés et formuler ensuite une conclusion péremptoire » permettent rarement à la cour de révision de comprendre le raisonnement qui justifie une décision, et [TRADUCTION] « ne sauraient tenir lieu d’exposé de faits, d’analyse, d’inférences ou de jugement » : R. A. Macdonald et D. Lametti, « Reasons for Decision in Administrative Law » (1990), 3 *R.C.D.A.P.* 123, p. 139; voir également *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2014 CF 750, par. 57-59.

De plus, selon les circonstances de l’affaire, il se peut qu’un énoncé détaillé de la preuve et des arguments ne soit pas nécessaire. Cela dit, dans *la présente*

Officer made more clear and complete the basis for his decision by the thoroughness with which he reviewed the evidence and the submissions.

## VI. Conclusion

[65] Before the Appeals Officer, it was undisputed that Canada Post does not have physical control over individual points of call or lines of route, and that many of the points of call are private property. The Appeals Officer further found that Canada Post cannot alter nor fix the locations in the event of a hazard. The Appeals Officer applied his interpretation of the provision to these facts and concluded the obligation to inspect the work place “is one that can only apply to an employer who has control over the physical work place. [Therefore,] subsection 125(1)(z.12) does not apply to any place where a letter carrier is engaged in work outside of the physical building [in Burlington]” (para. 99).

[66] The Appeals Officer’s conclusions followed from a clear line of reasoning. With due regard to the submissions before him, he interpreted s. 125(1)(z.12) using well-established principles of statutory interpretation. The interpretation he arrived at is harmonious with the text, context and purpose of the provision and aligns with past decisions of the OHSTC. He applied his interpretation to the facts of the case and justified his conclusion.

[67] I agree with Near J.A. that the Appeals Officer’s decision was reasonable. I would therefore allow the appeal with costs throughout and restore the Appeals Officer’s order rescinding the contravention of s. 125(1)(z.12) as directed by the HSO.

The reasons of Abella and Martin JJ. were delivered by

[68] ABELLA J. (dissenting) — The issue in this appeal is whether the safety inspection obligation in the

affaire, la rigueur avec laquelle l’agent d’appel a examiné la preuve et les arguments a permis à celui-ci d’établir d’une manière plus claire et complète le fondement de sa décision.

## VI. Conclusion

[65] Devant l’agent d’appel, personne n’a contesté que Postes Canada n’a pas autorité, d’un point de vue physique, sur les différents points de remise ni sur les différents parcours correspondant aux itinéraires, et que de nombreux points de remise sont des propriétés privées. L’agent d’appel a en outre conclu que Postes Canada ne peut pas modifier ni réparer les lieux si un risque se matérialise. L’agent d’appel a appliqué son interprétation de la disposition aux faits de l’espèce et conclu que l’obligation d’inspecter le lieu de travail « peut seulement s’appliquer à un employeur qui a autorité sur le lieu de travail physique. [Par conséquent,] l’alinéa 125(1)z.12 ne s’applique pas à tout endroit où un facteur accomplit son travail à l’extérieur du bâtiment physique situé [. . .] à Burlington » (par. 99).

[66] Les conclusions de l’agent d’appel découlent d’un raisonnement clair. En tenant dûment compte des arguments qui lui ont été présentés, il interprète l’al. 125(1)z.12 en recourant à des principes d’interprétation des lois bien établis. L’interprétation à laquelle il en arrive s’harmonise avec le libellé, le contexte et l’objet de la disposition et est conforme aux décisions antérieures du TSSTC. Il applique son interprétation aux faits de l’espèce et justifie sa conclusion.

[67] Je conviens avec le juge Near de la Cour d’appel que la décision de l’agent d’appel est raisonnable. Je suis donc d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures, et de rétablir l’ordonnance de l’agent d’appel annulant la contravention à l’al. 125(1)z.12 citée dans l’instruction donnée par l’agente de SST.

Version française des motifs des juges Abella et Martin rendus par

[68] LA JUGE ABELLA (dissidente) — Le présent pourvoi soulève la question de savoir si l’obligation

*Canada Labour Code* applies to the mail routes where Canada Post's letter-carriers spend three-quarters of their time.

[69] On August 28, 2012, a representative of the Canadian Union of Postal Workers who was on the Local Joint Health and Safety Committee at the Canada Post office in Burlington, Ontario, filed a formal complaint against Canada Post because it had prevented the Committee from inspecting local mail routes for hazards:

[We] ha[ve] been told that when doing building inspections we are only to inspect part of our work place[.] Postal workers spend 2 hours in the building, but then 6 hours outdoors. [We want] to inspect not only in the building but also letter carrier routes for hazards — and CPC [Canada Post Corporation] said no[.]

[70] The Health and Safety Officer who received the complaint issued the following Direction on September 21, 2012, requiring Canada Post to allow the Committee to carry out safety inspections on mail routes:

The employer has failed to ensure that the work place health and safety committee inspects each month all or part of the workplace, such that every part of the work place is inspected at least once per year. The work place health and safety committee's current inspection activity is restricted to the building located at 688 Brant St, Burlington, Ontario.

[71] Canada Post appealed to the Occupational Health and Safety Tribunal Canada. The Appeals Officer found that the safety inspection duty in s. 125(1)(z.12) of the *Labour Code* requires Canada Post to inspect only those workplaces within its physical control. Since Canada Post only controls the Burlington depot station, not the mail routes, the inspection obligation did not apply.

[72] The Federal Court upheld the Appeals Officer's decision. On appeal, a majority in the Federal

relative à l'inspection de sécurité prévue au *Code canadien du travail* s'applique aux itinéraires postaux où les facteurs et factrices de Postes Canada passent les trois quarts de leur temps.

[69] Le 28 août 2012, une représentante du Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes qui siégeait au Comité local mixte de santé et de sécurité au bureau de Postes Canada situé à Burlington (Ontario) a déposé une plainte officielle contre Postes Canada parce que celle-ci avait empêché le Comité d'inspecter les itinéraires postaux locaux aux fins du recensement de risques :

[TRADUCTION] On nous a dit que, lorsque nous effectuons des inspections d'immeuble, nous ne devons inspecter qu'une partie de notre lieu de travail[.] Les travailleurs et travailleuses des postes passent 2 heures dans l'immeuble, mais 6 heures à l'extérieur[.] [Nous voulons] inspecter non seulement l'immeuble, mais aussi les itinéraires des facteurs et factrices, aux fins du recensement des risques — et la SCP [Société canadienne des postes] a dit non[.]

[70] Le 21 septembre 2012, l'agente de santé et de sécurité ayant reçu la plainte a donné l'instruction suivante, enjoignant à Postes Canada de permettre au Comité d'effectuer des inspections de sécurité sur les itinéraires postaux :

[TRADUCTION] L'employeur a omis de veiller à ce que le comité local de santé et de sécurité inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que chaque partie du lieu de travail soit inspectée au complet au moins une fois par année. L'activité d'inspection actuelle du lieu de travail par le comité local de santé et de sécurité est limitée à l'immeuble situé au 688, rue Brant, Burlington, Ontario.

[71] Postes Canada a interjeté appel au Tribunal de santé et sécurité au travail Canada. L'agent d'appel a conclu que l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue à l'al. 125(1)z.12) du *Code du travail* oblige Postes Canada à inspecter seulement les lieux de travail relevant de son autorité d'un point de vue physique. Comme Postes Canada n'a autorité que sur le dépôt de Burlington, et non sur les itinéraires postaux, l'obligation d'inspection ne s'appliquait pas.

[72] La Cour fédérale a confirmé la décision de l'agent d'appel. En appel, les juges majoritaires de

Court of Appeal overturned the Appeals Officer's decision and reinstated the Direction of the Health and Safety Officer.

[73] I agree with the majority in the Federal Court of Appeal. In my view, the Appeals Officer's conclusion was unreasonable and inconsistent with the purpose and text of the safety inspection provision.

### Analysis

[74] There is no dispute between the parties about the applicable standard of review or principles of statutory interpretation. The dispute is over how they should apply to the statutory provision at issue in this case, which states:

**125 (1)** Without restricting the generality of section 124, every employer shall, in respect of every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity,

...

(z. 12) ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year;

[75] In particular, the dispute revolves around whether it was reasonable for the Appeals Officer to conclude that the safety inspection duty found in s. 125(1)(z.12) requires employers to inspect only those parts of the workplace that they physically control.

[76] Section 125(1)(z.12) is found in Part II of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2, and is part of an extensive web of employer responsibilities designed "to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment" (s. 122.1; see also *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 273, [2016] 3 F.C.R. 33, at para. 17). These responsibilities flow from a general obligation

la Cour d'appel fédérale ont infirmé la décision de l'agent d'appel et rétabli l'instruction de l'agente de santé et de sécurité.

[73] Je suis d'accord avec les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale. À mon avis, la conclusion de l'agent d'appel était déraisonnable et incompatible avec l'objet et le libellé de la disposition relative à l'inspection de sécurité.

### Analyse

[74] Les parties ne contestent pas la norme de contrôle ni les principes d'interprétation législative applicables. Le litige porte sur la façon dont ceux-ci devraient s'appliquer à la disposition législative en cause en l'espèce, laquelle est ainsi libellée :

**125 (1)** Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

...

z. 12) de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

[75] Le litige concerne plus particulièrement la question de savoir s'il était raisonnable pour l'agent d'appel de conclure que l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue à l'al. 125(1)z.12 oblige l'employeur à inspecter seulement les parties du lieu de travail sur lesquelles il a physiquement autorité.

[76] L'alinéa 125(1)z.12 figure dans la partie II du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2, et fait partie d'un vaste ensemble de responsabilités de l'employeur visant à « prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi » (art. 122.1; voir aussi *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 273, [2016] 3 R.C.F. 33, par. 17). Ces responsabilités découlent de l'obligation générale

placed on employers under s. 124 to ensure workplace safety:

### General duty of employer

**124** Every employer shall ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected.

[77] Section 125 gives substance to this overriding obligation (*Public Service Alliance of Canada*, at para. 17; *Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2013 OHSTC 21, at para. 58 (CanLII)). It places 45 specific duties on employers, including the safety inspection provision at issue in this appeal. All of these duties are introduced by language stipulating that they apply in all *workplaces* controlled by employers *and* to all employer-controlled *work activities* carried out by employees (*Aviation General Partner Inc. v. Jainudeen*, 2013 OHSTC 32, at para. 62 (CanLII); *Laroché v. Canada Border Services Agency*, 2010 OHSTC 12, at paras. 121-22 (CanLII); *Canada (Public Works and Government Services) (Re)*, 2009 LNOHSTC 35 (QL), at para. 68; *Morrison v. Canada Post Corp.*, 2009 LNOHSTC 32 (QL), at para. 226):

### Specific duties of employer

**125 (1)** Without restricting the generality of section 124, every employer shall, in respect of *every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer*, to the extent that the employer controls the activity . . . .

[78] This is an unambiguous dual legislative direction to employers that their safety obligations — including the inspection duty — apply both to *workplaces* they control *and*, if they do not control the actual workplace, to every *work activity* that they do control to the extent of that control. Nothing in the text of s. 125(1) limits an employer's inspection duty to workplaces under its physical control. The Appeals Officer's interpretation effectively ignores the second part of s. 125(1), which simultaneously

d'assurer la sécurité au travail que l'art. 124 impose à l'employeur :

### Obligation générale

**124** L'employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail.

[77] L'article 125 donne corps à cette obligation primordiale (*Alliance de la Fonction publique du Canada*, par. 17; *Énergie atomique du Canada ltée*, 2013 TSSTC 21, par. 58 (CanLII)). Il impose à l'employeur 45 obligations spécifiques, dont celle relative à l'inspection de sécurité prévue par la disposition en cause dans le présent pourvoi. Toutes ces obligations sont introduites par un libellé indiquant qu'elles s'appliquent à tous les *lieux de travail* placés sous l'entière autorité de l'employeur *et* à toutes les *tâches* accomplies par un employé ou une employée qui relèvent de l'autorité de l'employeur (*Aviation General Partner Inc. c. Jainudeen*, 2013 TSSTC 32, par. 62 (CanLII); *Laroché c. Agence des services frontaliers du Canada*, 2010 TSSTC 12, par. 121-122 (CanLII); *Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (Re)*, 2009 LNTSSTC 35 (QL), par. 68; *Morrison c. Société canadienne des postes*, 2009 LNTSSTC 32 (QL), par. 226) :

### Obligations spécifiques

**125 (1)** Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne *tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité*, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève . . . .

[78] Il s'agit d'une double directive législative non équivoque aux employeurs selon laquelle leurs obligations en matière de sécurité — y compris l'obligation d'inspection — s'appliquent à la fois aux *lieux de travail* placés sous leur entière autorité *et*, si le lieu de travail ne relève pas de leur autorité, à toute *tâche* qui y est accomplie, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève. Rien dans le libellé du par. 125(1) ne limite l'obligation d'inspection de l'employeur aux lieux de travail sur lesquels



imposes the inspection duty on employers for work activities in workplaces they do *not* control. I agree with Nadon J.A. that in so restricting the scope of s. 125(1)(z.12), the Appeals Officer “redrafted the provision”.

[79] On a plain reading of s. 125(1)(z.12), if Canada Post controls the activities of its letter-carriers, it is bound by the inspection duty. The Appeals Officer acknowledged that Canada Post has extensive and strict control over mail delivery by letter-carriers. As he noted, it sets their routes down to minute details and dictates the manner of the mail delivery, “right down to the way they hold their satchels and how they walk the routes”. This not only shows that Canada Post controls the “work activity” of letter-carriers, it shows that the control is stringent. This brings Canada Post’s work arrangements with its letter-carriers squarely within the language of s. 125(1).

[80] This interpretation is also the only one that is true to the purpose of s. 125(1) in general and the safety inspection provision in particular (*Ontario (Ministry of Labour) v. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1, at para. 31). Section 125(1) aims to protect workers from safety hazards — a purpose that is undermined if the safety inspection duty, a core protection within s. 125(1), is confined to workplaces under an employer’s physical control. In drafting s. 125(1), Parliament clearly anticipated that not all employees work under the same physical conditions, or in workplaces their employers physically control. By drafting s. 125(1) to cover workplaces within *and* outside an employer’s physical control, Parliament sought to protect the thousands of employees working outside an employer-owned location. The beauty of s. 125(1) is that all employees are afforded the same quality of safety protection wherever they

il a autorité d’un point de vue physique. L’interprétation de l’agent d’appel ne tient dans les faits aucun compte de la seconde partie du par. 125(1), qui impose simultanément l’obligation d’inspection à l’employeur à l’égard des tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant *pas* de son autorité. Je conviens avec le juge Nadon de la Cour d’appel qu’en restreignant ainsi la portée de l’al. 125(1)z.12), l’agent d’appel « a réécrit la disposition en cause ».

[79] Suivant le sens ordinaire de l’al. 125(1)z.12), si Postes Canada a autorité sur les tâches accomplies par ses facteurs et factrices, elle est tenue à l’obligation d’inspection. L’agent d’appel a reconnu que Postes Canada exerce une autorité considérable et stricte sur la livraison du courrier par les facteurs et factrices. Comme il l’a souligné, elle établit leurs itinéraires dans le menu détail et dicte la manière de livrer le courrier, « jusqu’à et y compris la façon dont ils tiennent leur sacoche et parcourent leur itinéraire ». Cela démontre non seulement que Postes Canada exerce une autorité sur la « tâche accomplie » par les facteurs et factrices, mais aussi que l’autorité exercée est rigoureuse. Il s’ensuit que les arrangements de travail avec les facteurs et factrices de Postes Canada tombent clairement sous le coup du par. 125(1).

[80] Cette interprétation est également la seule qui soit conforme à l’objet du par. 125(1) en général et de la disposition relative à l’inspection de sécurité en particulier (*Ontario (Ministry of Labour) c. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1, par. 31). Le paragraphe 125(1) vise à protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité — un objectif qui est sapé si l’obligation relative à l’inspection de sécurité, une protection fondamentale prévue au par. 125(1), se limite aux lieux de travail sur lesquels l’employeur a autorité d’un point de vue physique. Lorsqu’il a rédigé le par. 125(1), le Parlement a clairement prévu que les employés et employées ne travaillent pas tous dans les mêmes conditions matérielles ou dans des lieux de travail sur lesquels l’employeur a physiquement autorité. En rédigeant cette disposition de manière à ce qu’elle vise les lieux de travail relevant *et* ne relevant pas de l’autorité de l’employeur d’un

work, so long as their work is controlled by their employer.

[81] The inspection duty is an obvious fit with the protective purpose of s. 125(1), and is essential to the preventive approach to workplace hazards adopted in Part II of the *Labour Code*. Section 122.1 states that the purpose of Part II of the *Code* is “to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies”. The following section, 122.2, explains that: “Preventive measures should consist first of the elimination of hazards, then the reduction of hazards and finally, the provision of personal protective equipment, clothing, devices or materials, all with the goal of ensuring the health and safety of employees.”

[82] These provisions highlight Parliament’s implementation of a preventive approach to workplace safety, an approach clearly expressed through the safety inspection duty. Safety inspections exist to proactively identify hazards *before* workers are exposed to them, and ensure that they will either be fixed or avoided. And as the intervenor Workers’ Health and Safety Legal Clinic submitted, proactive safety inspections are especially important for non-unionized workers, who may have limited negotiating leverage to encourage inspection through individual requests to employers (*Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986, at pp. 1002-3).

[83] It bears remembering that the inspection duty was a crucial part of the package of workplace safety reforms introduced in 1995 in response to the 1992 Westray Mine tragedy in Nova Scotia in which 26 miners were killed. The subsequent public inquiry

point de vue physique, le législateur fédéral a voulu protéger les milliers d’employés et employées qui travaillent en dehors d’un lieu appartenant à l’employeur. Ce qui fait la beauté du par. 125(1), c’est que tous les employés et employées se voient accorder la même qualité de protection en matière de sécurité, peu importe l’endroit où ils travaillent, pourvu que la tâche qu’ils accomplissent relève de l’autorité de leur employeur.

[81] L’obligation d’inspection est en parfaite adéquation avec l’objectif de protection du par. 125(1) et constitue un élément essentiel de l’approche préventive relative aux risques en milieu de travail adoptée dans la partie II du *Code du travail*. L’article 122.1 prévoit que la partie II du *Code* a pour objet « de prévenir les accidents et les maladies liés à l’occupation d’un emploi régi par ses dispositions ». La disposition suivante, l’art. 122.2, explique que « [1]a prévention devrait consister avant tout dans l’élimination des risques, puis dans leur réduction, et enfin dans la fourniture de matériel, d’équipement, de dispositifs ou de vêtements de protection, en vue d’assurer la santé et la sécurité des employés. »

[82] Ces dispositions mettent en relief l’approche préventive en matière de sécurité au travail mise en œuvre par le législateur, une approche clairement exprimée par l’obligation relative à l’inspection de sécurité. Les inspections de sécurité visent à assurer le recensement proactif des risques *avant* que les travailleurs et travailleuses n’y soient exposés, et à faire en sorte que ces risques soient supprimés ou évités. De plus, comme l’a affirmé l’intervenante Worker’s Health and Safety Legal Clinic, les inspections de sécurité proactives sont particulièrement importantes pour les travailleurs et travailleuses non syndiqués, qui peuvent avoir un pouvoir de négociation limité pour favoriser l’inspection au moyen de demandes individuelles faites à l’employeur (*Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986, p. 1002-1003).

[83] Il importe de se rappeler que l’obligation d’inspection était une composante cruciale de l’ensemble des réformes en matière de sécurité au travail mis en place en 1995 en réponse à la tragédie de la mine Westray survenue en 1992, en Nouvelle-Écosse, ayant

identified poor inspection procedures as a key cause of the tragedy. As Justice K. Peter Richard wrote, “[m]anagement failed, the inspectorate failed, and the mine blew up” (*The Westray Story: A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry* (Nova Scotia, 1997), at p. 606 (Justice K. Peter Richard, Commissioner)). The widespread anger and pressure on government following the mine explosion led to the review of the occupational health and safety provisions of labour legislation both provincially and federally.

[84] Among the proposals emerging from the Westray Inquiry was the recommendation that there be regular workplace inspections by joint health and safety committees (Eric Tucker, “Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000” (2003), 58 *I.R.* 395, at p. 413). These recommendations were enacted in 2000 through amendments to Part II of the *Labour Code*.

[85] The inspection obligation was introduced in s. 125(1)(z.12). As the Parliamentary Secretary to the then-Minister of Labour explained, the purpose of Part II of the *Code* was to “protect workers” by “moderniz[ing]” the *Code*’s approach to health and safety regulations and by improving employees’ knowledge about hazards in their workplaces:

The resulting amendments were formulated, first, to ensure that Part II continues to do what it is supposed to do, namely, protect workers; second, to align Part II with occupational health and safety regulations in other jurisdictions; and third, to modernize the Part II approach to occupational health and safety regulations.

...

Part II of the code . . . establishes three basic employee rights in the health and safety area: *the right to know about hazards in the workplace and ways of dealing with*

coûté la vie à 26 mineurs. L’enquête publique qui a suivi a permis d’établir que la piètre qualité des procédures d’inspection constituait une cause déterminante de la tragédie. Comme l’a écrit le juge K. Peter Richard, [TRADUCTION] « [I]a direction a manqué à son devoir, le service d’inspection a manqué à son devoir et la mine a explosé » (*The Westray Story : A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry* (Nouvelle-Écosse, 1997), p. 606 (le juge K. Peter Richard, commissaire)). La colère généralisée et les pressions exercées sur le gouvernement à la suite de l’explosion de la mine ont donné lieu à l’examen des dispositions législatives sur la santé et la sécurité au travail tant au provincial qu’au fédéral.

[84] Parmi les propositions s’étant dégagées de l’enquête de Westray, il y avait la recommandation voulant que des inspections régulières du lieu de travail soient effectuées par des comités mixtes de santé et de sécurité (Eric Tucker, « Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000 » (2003), 58 *R.I.* 395, p. 413). Ces recommandations ont été adoptées en 2000 par des modifications apportées à la partie II du *Code du travail*.

[85] L’obligation d’inspection a été introduite à l’al. 125(1)z.12). Comme l’a expliqué la secrétaire parlementaire de la ministre du Travail de l’époque, la partie II du *Code* visait à « protéger les travailleurs » en « modernis[ant] » la façon dont le *Code* aborde la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail et en faisant en sorte que les employés et employées connaissent mieux les risques dans leurs lieux de travail :

On a formulé des modifications tout d’abord pour s’assurer que la partie II continue de faire ce qu’elle est censée faire, c’est-à-dire protéger les travailleurs, ensuite pour aligner la partie II sur les règlements en matière de santé et de sécurité au travail sur d’autres territoires et enfin, pour moderniser la façon dont la partie II aborde la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

...

La partie II du code [. . .] établit trois droits fondamentaux des employés en matière de santé et de sécurité, soit *le droit de connaître les dangers en milieu de travail et les*

*them*, the right to participate in correcting those workplace hazards, and the right to refuse work which the employee believes to be dangerous or unhealthy. [Emphasis added.]

(*House of Commons Debates*, vol. 136, No. 71, 2nd Sess., 36th Parl., March 24, 2000, at p. 5207 (Mrs. Judi Longfield))

[86] The government also emphasized the need for greater worker participation in identifying workplace hazards:

Overwhelmingly, the parties agreed that the existing code has worked well and that it could form a basis and a foundation for the new and improved system. In particular, the parties agreed that the time had come for a new approach to the regulation of workplace health and safety. This agreement is reflected in Bill C-12, which is based on the philosophy that the proper role of the Government of Canada is to *empower* workers and employers to *assume responsibility for the regulation of their own workplace*.

... Workers and employers should be given the *power and discretion to identify and resolve new and emerging health and safety hazards*. [Emphasis added.]

(*Debates*, at pp. 5207-8)

[87] Safety inspections were highlighted as the first of five “important and necessary” features of the new legislation, ensuring that workplace health and safety issues could be resolved pre-emptively. As the Parliamentary Secretary explained:

Five features of the bill seem to be particularly important and necessary. First, as a result of this bill, local health and safety committees will be mandated to conduct regular workplace inspections and will be given increased powers in dealing with complaints. This will *permit the parties to identify and solve problems swiftly* as they arise. This will be done with government guidance and it *will enhance the role of the health and safety committees*. [Emphasis added.]

(*Debates*, at p. 5208)

*façons d’y faire face*; le droit de participer aux corrections nécessaires pour supprimer ces dangers; le droit de refuser un travail que l’employé croit être dangereux pour sa sécurité ou sa santé. [Italique ajouté.]

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. 136, n° 71, 2<sup>e</sup> sess., 36<sup>e</sup> lég., 24 mars 2000, p. 5207 (M<sup>me</sup> Judi Longfield))

[86] Le gouvernement a également insisté sur la nécessité d’assurer une plus grande participation des travailleurs et travailleuses au recensement des risques en milieu de travail :

Les parties ont globalement reconnu que le code existant avait donné de bons résultats et qu’il pourrait servir de base à l’élaboration du nouveau système amélioré. Elles ont reconnu par ailleurs que le temps était venu d’adopter une nouvelle approche à l’égard de la réglementation de la santé et de la sécurité au travail. Cet accord se reflète dans le projet de loi C-12, qui est fondé sur l’idée que le rôle du gouvernement du Canada devrait être d’*habiliter* les employeurs et les travailleurs à *assumer la responsabilité de la réglementation de leurs lieux de travail*.

... Les employeurs et les travailleurs devraient avoir le *pouvoir de cerner les nouveaux risques liés à la santé et à la sécurité, et d’y remédier*. [Italique ajouté.]

(*Débats*, p. 5207-5208)

[87] Les inspections de sécurité ont été décrites comme constituant le premier de cinq éléments « importants et nécessaires » de la nouvelle loi, faisant en sorte que les questions de santé et de sécurité au travail puissent être réglées à titre préventif. Comme l’a expliqué la secrétaire parlementaire :

Cinq éléments du projet de loi semblent particulièrement importants et nécessaires. Premièrement, grâce à ce projet de loi, les comités locaux de santé et de sécurité seront chargés de mener régulièrement des inspections sur les lieux de travail et leurs pouvoirs seront accrues en ce qui concerne les plaintes. Cette mesure *permettra aux parties de cerner et de régler les problèmes* à mesure qu’ils surgiront. Tout cela se déroulera conformément aux directives gouvernementales et *rehaussera le rôle des comités de la santé et de la sécurité*. [Italique ajouté.]

(*Débats*, p. 5208)

[88] Safety inspections were therefore a central methodology by which Parliament intended to broaden preventive health and safety protections for workers. The intent of Parliament was to empower and enable the identification of danger to prevent accidents before they occurred. It makes little sense that Parliament, having expressly chosen under s. 125(1) to extend safety protections to activities in workplaces *outside* an employer's control, would have intended that a core part of those protections — the safety inspection duty — be exempt from that extension.

[89] The preventive purpose of the inspection obligation further reinforces that it was not meant to apply only to workplaces under an employer's physical control. As the Appeals Officer acknowledged, the inspection obligation allows workplace safety committees to “identif[y] and] . . . fix [hazards] or to have them fixed”. These purposes are no less crucial for employees who work in locations which are not under an employer's physical control, such as those who work outdoors or whose employment involves regular travel. I agree with the Canadian Union of Postal Workers that by restricting inspections to locations where the employer exercises property rights, the Appeals Officer's decision risks leaving workplace health and safety committees unable to proactively identify and address the hazards that may arise in the areas where letter-carriers work. This makes pre-emptive safety protections, which were intended for all employees, unavailable for those whose employment is not confined to a particular physical location.

[90] Finally, a narrowing of the inspection duty is inconsistent with the expansive definitions of “workplace” found in the Appeals Officer's own reasons and in many provincial health and safety statutes.

[88] Les inspections de sécurité constituaient donc une méthode d'importance centrale par laquelle le législateur entendait étendre les protections en matière de santé et de sécurité de nature préventive offertes aux travailleurs et travailleuses. L'intention du législateur était de permettre la détection du danger afin de prévenir les accidents avant qu'ils ne se produisent. Il n'est guère logique que le législateur, ayant expressément choisi au par. 125(1) d'étendre les protections en matière de sécurité aux tâches accomplies dans les lieux de travail *ne relevant pas* de l'autorité de l'employeur, ait voulu qu'une composante essentielle de ces protections — l'obligation relative à l'inspection de sécurité — soit soustraite à cette extension.

[89] L'objectif de prévention de l'obligation d'inspection renforce davantage la thèse selon laquelle cette obligation n'était pas censée s'appliquer seulement aux lieux de travail sur lesquels l'employeur a autorité d'un point de vue physique. Comme l'a reconnu l'agent d'appel, l'obligation d'inspection permet aux comités locaux de sécurité de « recense[r] [et d'éliminer] [les] risque[s] [. . .] ou de faire le nécessaire pour qu'il[s] soi[ent] éliminé[s] ». Ces objectifs ne sont pas moins cruciaux pour les employés et employées qui travaillent dans des lieux sur lesquels l'employeur n'a pas autorité d'un point de vue physique, comme ceux qui travaillent dehors ou qui voyagent régulièrement dans le cadre de leur emploi. Je conviens avec le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes qu'en limitant les inspections aux lieux où l'employeur exerce des droits de propriété, la décision de l'agent d'appel risque de faire en sorte que les comités locaux de santé et de sécurité soient incapables de recenser et de contrer de façon proactive les risques susceptibles de survenir aux endroits où les facteurs et factrices travaillent. Cela empêche ceux dont l'emploi ne se confine pas à un lieu physique particulier de bénéficier des protections en matière sécurité de nature préventive qui étaient censées s'appliquer à tous les employés et employées.

[90] Enfin, le fait de limiter l'obligation d'inspection est incompatible avec les définitions larges de l'expression « lieu de travail » figurant dans les propres motifs de l'agent d'appel et dans de

Ontario’s legislation, for example, defines a “workplace” as “any land, premises, location or thing at, upon, in or near which a worker works” (*Occupational Health and Safety Act*, R.S.O. 1990, c. O.1, s. 1(1)). Alberta’s *Occupational Health and Safety Act* defines “work site” as a location where a worker “is, or is likely to be, engaged in any occupation” (S.A. 2017, c. O-2.1, s. 1(bbb)). Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, and Saskatchewan all have similarly expansive wording (*Occupational Health and Safety Act*, R.S.N.L. 1990, c. O-3, s. 2(n); *Occupational Health and Safety Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, s. 1(y); *The Saskatchewan Employment Act*, S.S. 2013, c. S-15.1, s. 3-1(1)(hh)). The unifying feature of all these statutes is a functional, purposive definition of a “workplace” that centers on where the worker performs his or her employment, not on whether the employer controls the physical premises.

[91] This brings us back to s. 125(1)(z.12). The employer has a duty to

ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year[.]

[92] This language should not be interpreted in isolation to shrink an employer’s duty to protect workers from safety hazards; it should be read as part of s. 125(1), which expressly imposes the duty in connection with any work activity “to the extent that the employer controls the *activity*”. This means that safety inspections should be done in a way that protects employee safety as much as possible in the circumstances, not in a way that deprives whole categories of workers — those who work outside a physical building — from protection.

nombreuses lois provinciales sur la santé et la sécurité. La loi de l’Ontario, par exemple, définit le « lieu de travail » comme un « [b]ien-fonds, local ou endroit où le travailleur est employé ou près duquel il travaille ou objet sur lequel ou près duquel il travaille » (*Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, c. O.1, par. 1(1)). L’*Occupational Health and Safety Act* de l’Alberta définit l’expression « *work site* » (lieu de travail) comme un endroit où le travailleur ou la travailleuse [TRADUCTION] « exerce, ou est susceptible d’exercer, un emploi » (S.A. 2017, c. O-2.1, al. 1(bbb)). Les lois des provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de l’Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan ont toutes un libellé aussi large (*Occupational Health and Safety Act*, R.S.N.L. 1990, c. O-3, al. 2(n); *Occupational Health and Safety Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, al. 1(y); *The Saskatchewan Employment Act*, S.S. 2013, c. S-15.1, al. 3-1(1)(hh)). Ces lois ont en commun une définition fonctionnelle et téléologique du « lieu de travail » qui est axée sur l’endroit où le travailleur ou la travailleuse exerce son emploi, et non sur la question de savoir si l’employeur a autorité sur les installations physiques.

[91] Cela nous ramène à l’al. 125(1)z.12), qui impose à l’employeur l’obligation

de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année[.]

[92] Ce libellé ne devrait pas être interprété isolément de manière à réduire l’obligation de l’employeur de protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité; il devrait être interprété comme faisant partie du par. 125(1), qui impose expressément cette obligation relativement à toute tâche accomplie « dans la mesure où cette tâche [relève de l’autorité de l’employeur] ». Cela signifie que les inspections de sécurité devraient être effectuées de manière à protéger la sécurité des employés et employées autant que possible dans les circonstances, et non de manière à priver de protection des catégories entières d’employés et employées — ceux qui travaillent à l’extérieur d’un bâtiment physique.

[93] The crux of Canada Post’s argument against this remedial and purposive interpretation is that it would be “impractical” to implement. That, as Nadon J.A. observed, “is not . . . a legitimate reason for the Appeals Officer to depart from the clear intent of the legislative provision”. Central to Canada Post’s argument — and the Appeals Officer’s decision — is the flawed premise that an employer can only address hazards identified during an inspection if the employer exercises control over the area being inspected. It is clear, however, that through the high degree of control it traditionally imposes over its letter-carriers’ activities, Canada Post can protect its employees from hazards on mail routes without physically controlling the *routes* themselves. Canada Post’s control over its employees’ work activities gives it several options for addressing hazards on mail routes, such as instructing employees to avoid certain portions of their routes pending resolution of those hazards by the party with the capacity to do so. Canada Post can also provide its carriers with equipment or guidance designed to mitigate potential hazards revealed by a safety inspection (see, for example, *Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/86-304, s. 12.1). These are precisely the kinds of protective measures s. 125(1) contemplates when it says “to the extent that the employer controls the [work] activity”. That Canada Post can take such steps is borne out by the extensive evidence before the Appeals Officer that it has, in fact, already implemented schemes to address hazards on mail routes, despite lacking physical control over them.

[94] In addition, the Appeals Officer’s interpretation of s. 125(1)(z.12) turned on feasibility concerns limited to *one* employer: Canada Post. Section 125(1)(z.12), however, applies to *all* employers subject to the *Labour Code*. I cannot accept that Parliament intended that a

[93] Le nœud de l’argument invoqué par Postes Canada à l’encontre de cette interprétation réparatrice et téléologique est qu’elle serait [TRADUCTION] « difficile » à mettre en œuvre. Comme l’a fait observer le juge Nadon de la Cour d’appel, cela « ne justifie pas [. . .] que l’agent d’appel s’écarte de l’intention manifeste qu’exprime ce paragraphe ». Un aspect central de l’argument de Postes Canada — et de la décision de l’agent d’appel — est la prémisse erronée selon laquelle l’employeur ne peut contrer les risques recensés lors d’une inspection que s’il exerce une autorité sur l’endroit faisant l’objet de l’inspection. Toutefois, il ne fait aucun doute que par la grande autorité qu’elle exerce traditionnellement sur les tâches accomplies par ses facteurs et factrices, Postes Canada peut protéger ses employés et employées contre les risques courus sur les itinéraires postaux sans avoir autorité physique sur les *itinéraires* eux-mêmes. L’autorité qu’exerce Postes Canada sur les tâches accomplies par ses employés et employées lui permet de contrer les risques sur les itinéraires postaux de plusieurs façons, par exemple en donnant instruction à ceux-ci et celles-ci d’éviter certaines parties de leurs itinéraires jusqu’à ce que les risques soient écartés par la partie ayant la capacité de le faire. Postes Canada peut également fournir à ses facteurs et factrices de l’équipement ou des indications visant à réduire les risques éventuels révélés par une inspection de sécurité (voir, par exemple, le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304, art. 12.1). Il s’agit précisément du type de mesures de protection que le par. 125(1) envisage lorsqu’il précise « dans la mesure où [l]a tâche [accomplie] [. . .] relève [de l’autorité de l’employeur] ». Le fait que Postes Canada peut prendre de telles mesures est étayé par la preuve abondante soumise à l’agent d’appel et indiquant qu’elle a, en fait, déjà mis en place des mécanismes visant à contrer les risques sur les itinéraires postaux, bien qu’elle n’ait pas autorité d’un point de vue physique sur ceux-ci.

[94] De plus, l’interprétation qu’a donnée l’agent d’appel à l’al. 125(1)(z.12) reposait sur des préoccupations de faisabilité concernant *un seul* employeur : Postes Canada. L’alinéa 125(1)(z.12) s’applique toutefois à *tous* les employeurs assujettis au *Code du*

provision binding on all federally-regulated employers be interpreted based on whether it is easy or difficult for any particular employer to implement.

[95] But in any event, the obligations on Canada Post under s. 125(1)(z.12) are expressly not categorical — as Rennie J.A. observed, they are to be fulfilled “*to the extent that the employer controls the [work] activity*”. This language eschews an all-or-nothing view of safety obligations, in favour of a context-specific approach capable of accommodating the diverse group of federally-regulated employers to which s. 125(1) applies. Inspections were clearly intended to be done in a way that protects employee health and safety as well as possible in the circumstances. The fact that the inspections may be difficult to carry out does not support eliminating the duty completely.

[96] The flexibility anticipated by s. 125(1) is underscored by Parliament’s delegation of inspection responsibilities to joint health and safety committees. Section 135(1) of the *Labour Code* requires that a workplace health and safety committee be established for workplaces of twenty or more employees. The responsibilities of this committee include participating in all of the inquiries, investigations, studies and inspections pertaining to the health and safety of employees (s. 135(7)(e)) and inspecting all or part of the workplace each month (s. 135(7)(k)).

[97] The role of joint health and safety committees such as the one at Canada Post is to recognize workplace hazards, evaluate the hazards and risks that may cause incidents, and participate in the development and implementation of programs to protect employees’ safety and health. These committees are the main route through which workers participate in workplace health and safety, and provisions for

*travail*. Je ne puis accepter que le législateur ait voulu qu’une disposition s’appliquant à tous les employeurs régis par les lois fédérales soit interprétée en fonction de la question de savoir si cette disposition est facile ou difficile à mettre en œuvre pour un employeur en particulier.

[95] Quoi qu’il en soit, les obligations de Postes Canada en vertu de l’al. 125(1)z.12) ne sont expressément pas des obligations catégoriques — comme l’a fait observer le juge Rennie de la Cour d’appel, il faut s’acquitter de ces obligations « *dans la mesure où [l]a tâche [accomplie] [. . .] relève [de l’autorité de l’employeur]* ». Ce libellé exclut toute conception du tout ou rien des obligations en matière de sécurité, en faveur d’une approche fondée sur le contexte permettant de répondre aux besoins du groupe hétérogène d’employeurs régis par les lois fédérales auxquels s’applique le par. 125(1). Les inspections étaient clairement censées être effectuées de manière à protéger le mieux possible la santé et la sécurité des employés et employées dans les circonstances. Le fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne justifie pas l’élimination complète de l’obligation.

[96] La délégation par le législateur de responsabilités en matière d’inspection aux comités mixtes de santé et de sécurité met en évidence la souplesse envisagée par le par. 125(1). Le paragraphe 135(1) du *Code du travail* exige qu’un comité local de santé et de sécurité soit constitué pour chaque lieu de travail comptant au moins vingt employés et employées. Les responsabilités de ce comité comprennent la participation à toutes les enquêtes, études et inspections en matière de santé et de sécurité des employés et employées (al. 135(7)e)) ainsi que l’inspection chaque mois de tout ou partie du lieu de travail (al. 135(7)k)).

[97] Le rôle des comités mixtes de santé et de sécurité comme celui constitué à Postes Canada consiste à reconnaître les dangers en milieu de travail, à évaluer les dangers et les risques pouvant causer des incidents et à participer à l’élaboration et à la mise en œuvre de programmes visant à protéger la santé et la sécurité des employés et employées. Ces comités constituent la principale voie empruntée



joint committees are found in every provincial and federal labour law regime (John O’Grady, “Joint Health and Safety Committees: Finding a Balance”, in Terrence Sullivan, ed., *Injury and the New World of Work* (2000), 162, at p. 170). They give effect to the principle that workers who bear the risk of being injured, made ill or dying from unsafe and unhealthy work should have a say in the regulation of hazardous working conditions (*Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines* (Ministry of the Attorney General, Ontario, 1976), at pp. 146-47 (James M. Ham, Commissioner)). Moreover, empirical research shows that health and safety systems that include worker voices are “positively and consistently associated with lower injury rates, lower lost time accident rates, and lower injury reporting” (Marcia Facey, Ellen MacEachen, Anil Verma and Kathy Morales, “The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces: a labour perspective” (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160, at p. 162). These committees not only enhance participation, they promote pragmatic effectiveness.

[98] By delegating the safety inspection obligation to joint workplace committees, Parliament clearly contemplated a flexible inspection process sensitive to workplace-specific concerns and limitations. As the Canadian Union of Public Employees and the Professional Institute of the Public Service of Canada note in their intervenor factum, joint health and safety committees “have a great deal of scope to find practical and workable solutions” to fulfill the inspection obligation. Section 135.1(14), for example, allows the committee to establish its own rules of procedures for its operation. I agree with both intervenors that “it was the intent of parliament to leave decisions as to the conduct of investigations largely up to Joint Committees . . . who being in the work places and trained in health

par les travailleurs et travailleuses pour participer à la santé et à la sécurité au travail, et des dispositions prévoyant la constitution de comités mixtes figurent dans tous les régimes provinciaux et fédéral de droit du travail (John O’Grady, « Joint Health and Safety Committees : Finding a Balance », dans Terrance Sullivan, dir., *Injury and the New World of Work* (2000), 162, p. 170). Ils donnent effet au principe selon lequel les travailleurs et travailleuses qui risquent d’être blessés, de tomber malades ou de mourir en raison d’un travail dangereux pour leur sécurité et pour leur santé devraient avoir leur mot à dire dans la réglementation des conditions de travail dangereuses (*Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines* (Ministère du Procureur général de l’Ontario, 1976), p. 146-147 (James M. Ham, commissaire)). De plus, la recherche empirique démontre que les systèmes de santé et de sécurité qui donnent une voix aux travailleurs et travailleuses sont [TRADUCTION] « associés d’une manière positive et constante à des taux moins élevés de blessures, à des taux moins élevés d’accidents entraînant une perte de temps et à un signalement moins élevé de blessures » (Marcia Facey, Ellen MacEachen, Anil Verma et Kathy Morales, « The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces : a labour perspective » (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160, p. 162). Ces comités améliorent non seulement la participation, mais aussi l’efficacité pragmatique.

[98] En déléguant l’obligation relative à l’inspection de sécurité aux comités locaux mixtes, le législateur avait clairement à l’esprit un processus d’inspection souple tenant compte des préoccupations et des limitations propres au lieu de travail. Comme le soulignent le Syndicat canadien de la fonction publique et l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada dans leur mémoire d’intervenants, les comités mixtes de santé et de sécurité [TRADUCTION] « disposent d’une grande latitude pour trouver des solutions pratiques et efficaces » afin de remplir l’obligation d’inspection. Le paragraphe 135.1(14), par exemple, permet au comité d’établir ses propres règles quant à son fonctionnement. Je conviens avec les deux intervenants que [TRADUCTION] « le législateur a eu l’intention

and safety issues, are best placed” to fulfill these obligations.

[99] As a result, these committees can tailor inspections to suit workplace needs and capacity. In this case, for example, the Joint Health and Safety Committee in Burlington suggested a number of different inspection options, the most extensive of which would have required 18 days for the Committee to inspect all of the letter-carrier routes in its jurisdiction. This is the type of flexible, localized approach that s. 125(1) contemplates. Just because inspections may be difficult does not mean that they do not have to be done at all, and just because hazards cannot be fixed entirely does not mean that nothing can be done to address them.

[100] The Appeals Officer’s reasoning process was “deeply flawed” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 72). He acknowledged that safety inspections are meant to protect employees from workplace hazards, but failed to give this purpose, and the plain language of s. 125(1), any meaningful effect, let alone a “generou[s]” interpretation (*Ontario (Ministry of Labour) v. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006, at para. 19 (CanLII); *Ontario (Ministry of Labour) v. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37 (C.A.), at para. 16). He assumed that Canada Post could do nothing to protect workers from safety hazards on mail routes without physically controlling the routes, despite extensive, unchallenged evidence to the contrary. He relied on concerns about impracticality that were specific to Canada Post, despite the broad application of s. 125(1) to all federally-regulated employers. He adopted an all-or-nothing approach to safety inspections, despite the express guidance in s. 125(1) that employer safety obligations apply only to “the extent that the employer controls the [work] activity”.

de laisser en grande partie le soin de prendre les décisions relatives à la tenue d’enquêtes aux comités mixtes [. . .], qui, du fait de leur présence sur les lieux de travail et de leur formation en santé et sécurité, sont mieux placés » pour remplir ces obligations.

[99] Ces comités peuvent donc adapter les inspections en fonction des besoins et de la capacité du lieu de travail. En l’espèce, par exemple, le Comité mixte de santé et de sécurité de Burlington a proposé plusieurs façons différentes de procéder à l’inspection — la plus poussée aurait pris 18 jours au Comité pour inspecter tous les itinéraires des facteurs et factrices relevant de sa compétence. C’est là le type d’approche souple et locale qu’envisage le par. 125(1). Le simple fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne signifie pas qu’elles ne doivent pas du tout être effectuées, et le simple fait que les risques ne puissent être éliminés entièrement ne signifie pas que rien ne peut être fait pour les contrer.

[100] Le raisonnement de l’agent d’appel était « foncièrement défectueux » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 72). Celui-ci a reconnu que les inspections de sécurité visaient à protéger les employés et employées des risques en milieu de travail, mais il a omis de donner à cet objectif, et au texte clair du par. 125(1), un effet utile, et encore moins une interprétation [TRADUCTION] « généreuse » (*Ontario (Ministry of Labour) c. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006, par. 19 (CanLII); *Ontario (Ministry of Labour) c. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37 (C.A.), par. 16). Il a tenu pour acquis que Postes Canada ne pouvait rien faire pour protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité sur les itinéraires postaux sans avoir physiquement autorité sur ces itinéraires, et ce, malgré une preuve abondante et non contestée du contraire. Il s’est appuyé sur des préoccupations de difficultés pratiques qui étaient propres à Postes Canada, malgré l’application large du par. 125(1) à tous les employeurs régis par les lois fédérales. Il a adopté une approche du tout ou rien à l’égard des inspections de sécurité, même si le par. 125(1) indique expressément que les obligations de l’employeur en matière de sécurité ne s’appliquent que « dans la mesure où [la] tâche [. . .] relève [de l’autorité de l’employeur] ».

[101] By reading out the words and purposes of the safety inspection duty, the Appeals Officer came to an unreasonable conclusion that subverted not only the preventive purpose of the employer safety duties in s. 125(1), but of the specific goal in s. 125(1)(z.12) to ensure that inspections are carried out to make workplaces as safe as possible. On a proper reading of the applicable provisions, Canada Post contravened its statutory duty in s. 125(1)(z.12) by preventing the Joint Health and Safety Committee in Burlington from inspecting local mail routes for safety hazards.

[102] I would dismiss the appeal with costs.

*Appeal allowed with costs throughout, ABELLA and MARTIN JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Torys, Toronto.*

*Solicitors for the respondent: Cavalluzzo, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitors for the interveners DHL Express (Canada), Ltd., the Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. and United Parcel Service Canada Ltd.: Hicks Morley Hamilton Stewart Storie, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Workers' Health and Safety Legal Clinic: Workers' Health and Safety Legal Clinic, Toronto.*

*Solicitors for the intervener FETCO Inc. (Federally Regulated Employers — Transportation and Communications): Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Solicitors for the interveners the Canadian Union of Public Employees and the Professional Institute of the Public Service of Canada: Goldblatt Partners, Ottawa.*

[101] En faisant fi du libellé et de l'objet de l'obligation relative à l'inspection de sécurité, l'agent d'appel a tiré une conclusion déraisonnable qui contrecarrait non seulement l'objectif de prévention des obligations en matière de sécurité de l'employeur prévues au par. 125(1), mais aussi l'objectif précis de l'al. 125(1)z.12 consistant à veiller à ce que des inspections soient effectuées afin de rendre les lieux de travail aussi sécuritaires que possible. Selon une interprétation adéquate des dispositions applicables, Postes Canada a contrevenu à l'obligation que lui impose l'al. 125(1)z.12 en empêchant le Comité mixte de santé et de sécurité à Burlington de procéder à l'inspection des itinéraires locaux pour recenser les risques pour la sécurité.

[102] Je rejetterais le pourvoi avec dépens.

*Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les juridictions, les juges ABELLA et MARTIN sont dissidentes.*

*Procureurs de l'appelante : Torys, Toronto.*

*Procureurs de l'intimé : Cavalluzzo, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureurs des intervenantes DHL Express (Canada), Ltée, Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. et United Parcel Service du Canada Ltée : Hicks Morley Hamilton Stewart Storie, Toronto.*

*Procureur de l'intervenante Workers' Health and Safety Legal Clinic : Workers' Health and Safety Legal Clinic, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante ETCOF inc. (Association des employeurs des transports et communications de régie fédérale) : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Procureurs des intervenants le Syndicat canadien de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : Goldblatt Partners, Ottawa.*

*Solicitors for the interveners Rogers Communications Inc.: Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Solicitors for the interveners the Canadian Broadcasting Corporation, Bell Canada, Bell Technical Solutions Inc. and Bell Media Inc.: Borden Ladner Gervais, Montréal.*

*Solicitors for the interveners the Maritime Employers Association, the Halifax Employers Association and the British Columbia Maritime Employers Association: Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.*

*Solicitors for the interveners the International Longshore and Warehouse Union Canada, the International Longshoremen's Association, Locals 269, 1341, 1657 and 1825 and the Canadian Union of Public Employees, Local 375: Victory Square Law Office, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenante Rogers Communications Inc. : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Procureurs des intervenantes la Société Radio-Canada, Bell Canada, Bell Solutions techniques inc. et Bell Média inc. : Borden Ladner Gervais, Montréal.*

*Procureurs des intervenantes l'Association des employeurs maritimes, Halifax Employers Association et British Columbia Maritime Employers Association : Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.*

*Procureurs des intervenants le Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada, l'Association internationale des débardeurs, sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 375 : Victory Square Law Office, Vancouver.*