

Canada Labour Relations Board <i>Appellant</i>	Le Conseil canadien des relations du travail <i>Appelant</i>
v.	a c.
Québecair - Air Québec et al. <i>Respondents</i>	Québecair - Air Québec et autres <i>Intimées</i>
and	b et
Canadian Air Line Pilots Association et al., and CPAL-MEC <i>Mis en cause</i>	L'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes et autres, et CPAL-MEC <i>Mis en cause</i>
and	c et
The Attorney General of Canada <i>Intervener</i>	Le procureur général du Canada <i>Intervenant</i>
and between	d et entre
Canada Labour Relations Board <i>Appellant</i>	e Le Conseil canadien des relations du travail <i>Appelant</i>
v.	c.
Canadian Pacific Air Lines Ltd. et al. <i>Respondents</i>	f Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée et autres <i>Intimées</i>
and	g et
Canadian Air Line Pilots Association et al., and CPAL-MEC <i>Mis en cause</i>	L'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes et autres, et CPAL-MEC <i>Mis en cause</i>
and	h et
The Attorney General of Canada <i>Intervener</i>	i Le procureur général du Canada <i>Intervenant</i>
and between	et entre
Canada Labour Relations Board <i>Appellant</i>	j Le Conseil canadien des relations du travail <i>Appelant</i>

v.

Nolisair International Inc.
(**Nationair**) *Respondent*

and

Canadian Air Line Pilots Association et al.,
and CPAL-MEC *Mis en cause*

and

The Attorney General of Canada *Intervener*

INDEXED AS: CANADIAN PACIFIC AIR LINES LTD. v.
CANADIAN AIR LINE PILOTS ASSN.

File No.: 21429.

1993: March 2; 1993: October 21.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Gonthier and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Labour relations — Canada Labour Relations Board ^f
— Jurisdiction — Board ordering employers to produce
documents during investigation of union's application
for amendment of certification — Whether Board's
power to compel production of documents may be exer-
cised only in context of formal hearing — Standard of ^g
review applicable to Board's order — Canada Labour
Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 118(a), 121.

Following various arrangements effected by the
respondent airlines, the pilots' union brought an applica-
tion to the Canada Labour Relations Board requesting a
declaration that the respondents were now a "single
employer" or, alternatively, that there had been a sale of
a business. During its investigation in preparation for
the hearing, the Board made an informal request to the
respondents for the production of certain documents and
information. When the respondents refused to comply,
the Board issued an order, pursuant to ss. 118(a), (f) and
121 of the Code, to compel them to deliver the docu-
ments and information requested. The respondents then

c.

Nolisair International Inc.
(**Nationair**) *Intimée*

a

et

L'Association canadienne des pilotes de
lignes aériennes et autres, et CPAL-MEC
Mis en cause

b

et

c

Le procureur général du
Canada *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: LIGNES AÉRIENNES CANADIEN
PACIFIQUE LTÉE c. ASSOC. CANADIENNE DES PILOTES
DE LIGNES AÉRIENNES

d

N° du greffe: 21429.

1993: 2 mars; 1993: 21 octobre.

e

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Relations de travail — Conseil canadien des relations
du travail — Compétence — Le Conseil a ordonné à des
employeurs de produire des documents au cours d'une
enquête sur une demande de modification d'accrédita-
tion présentée par un syndicat — Le pouvoir du Conseil
d'exiger la production de documents peut-il être exercé
uniquement dans le cadre d'une audience formelle? —
Norme de contrôle applicable à l'ordonnance du Con-
seil — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, ch. L-1,
art. 118a), 121.

h

À la suite de divers arrangements pris par les compa-
gnies aériennes intimées, le syndicat des pilotes a saisi
le Conseil canadien des relations du travail d'une
requête visant à obtenir un jugement déclarant que les
parties intimées constituaient maintenant un «employeur
unique» ou que, subsidiairement, il y avait eu vente
d'entreprise. Au cours de son enquête préparatoire à
l'audience, le Conseil a demandé officieusement aux
parties intimées de produire certains documents et ren-
seignements. Devant le refus des parties intimées d'ac-
quiescer à cette demande, le Conseil s'est fondé sur les
al. 118a) et f) et sur l'art. 121 du Code pour rendre une

filed an application for judicial review with the Federal Court of Appeal. The court allowed the application and set aside the Board's order, holding that the Board did not have the power under ss. 118 or 121 of the Code to compel the production of documents and sworn written testimony prior to and outside a hearing before the Board.

Held (L'Heureux-Dubé J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Lamer C.J. and La Forest, Gonthier and Iacobucci JJ.: The issue in this case goes to the jurisdiction of the Board. It follows that the standard governing judicial review of the Board's order is one of correctness.

The scope of the power granted by s. 118(a) of the Code is clear from the plain meaning of the words of that section: the Board may exercise its power to compel the production of documents only in the context of a formal hearing. The structure and nature of s. 118(a) support this conclusion. The structure of the section makes the power to compel the production of documents a part of a complete process which is limited to a formal hearing to which witnesses may be summoned and where they may give evidence on oath. The power is coercive in nature and the limits placed on its exercise by s. 118(a) must be respected. The power is also judicial in character. To extend its application to an administrative context would be an exceptional enlargement of its scope and would require clear wording to that effect. Finally, when the Board's administrative and judicial functions are considered, the confinement of the power to compel the production of documents only to the context of a formal hearing is not inconsistent with the purposes and role of the Board.

The scope of s. 118(a) cannot be enlarged by s. 118(f). Paragraph (f) is permissive in nature and does not empower the Board to compel the production of documents when a person refuses to do so. Similarly, the reference to "written evidence" in s. 118(a) does not broaden its scope. Written testimony was historically and is still in certain contexts an effective and accurate means for presenting evidence. The modernization of the phrasing of the section, including the removal of the words "before them" with regard to the compulsion of attendance of witnesses, cannot be taken as a basis for ignoring all the other aspects of the provision which

ordonnance les enjoignant de produire les documents et renseignements demandés. Les parties intimées ont alors déposé une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour d'appel fédérale. La cour a accueilli la demande et annulé l'ordonnance du Conseil pour le motif que ni l'art. 118 ni l'art. 121 du Code n'habilitait le Conseil à exiger la production de documents et de témoignages écrits sous serment avant la tenue d'une audience devant lui et en dehors du cadre d'une telle audience.

Arrêt (le juge L'Heureux-Dubé est dissidente): Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Gonthier et Iacobucci: En l'espèce, le litige porte sur la compétence du Conseil. Il s'ensuit que la norme qui régit le contrôle judiciaire de l'ordonnance du Conseil est celle de la justesse ou de l'absence d'erreur.

L'étendue du pouvoir conféré par l'al. 118a) du Code ressort du sens clair du texte de cette disposition: le Conseil ne peut exercer son pouvoir d'exiger la production de documents que dans le cadre d'une audience formelle. Cette conclusion s'appuie sur la structure et la nature de l'al. 118a). En raison de la structure de cet alinéa, le pouvoir d'exiger la production de documents fait partie d'un processus complet auquel on ne peut recourir que dans le cadre d'une audience formelle à laquelle des témoins peuvent être assignés et où ils peuvent déposer sous serment. Le pouvoir est de nature coercitive et les restrictions que l'al. 118a) impose à son exercice doivent être respectées. Le pouvoir en cause est également de nature judiciaire. Tout élargissement de l'exercice de ce pouvoir à un contexte administratif constituerait une extension exceptionnelle de sa portée et devrait être exprimé en termes clairs. Enfin, compte tenu des fonctions administratives et judiciaires du Conseil, la restriction de l'exercice du pouvoir d'exiger la production de documents au cadre d'une audience formelle n'est pas incompatible avec le rôle et les objectifs du Conseil.

La portée de l'al. 118a) ne saurait être élargie par l'al. 118f). L'alinéa f) est de nature facultative et il n'habilite pas le Conseil à obliger une personne à produire des documents lorsque celle-ci refuse de le faire. De même, la mention du témoignage écrit, à l'al. 118a), n'en élargit pas la portée. Le témoignage écrit a constitué historiquement et constitue toujours, dans certains contextes, un moyen efficace et précis de présenter la preuve. La modernisation de la formulation de l'article, y compris la suppression des mots «devant eux» relativement à la comparaison forcée de témoins, ne saurait justifier d'ignorer tous les autres aspects de la disposition qui

indicate that it is concerned with the powers of the Board in the context of a hearing. The fact that the Board is under no general duty to hold hearings does not require that its powers be interpreted so that it need never do so.

Section 121 of the Code — a general provision which empowers the Board to make orders requiring compliance with the provisions of Part V — does not include a power to compel the production of documents outside the context of a formal hearing. The general provisions in the Code cannot be construed so as to give to the Board powers which are broader than those expressly and specially provided for elsewhere. Since the power to compel the production of documents has been specially treated in s. 118(a), s. 121 cannot be used to circumvent the special limits imposed on the power by that provision.

Per L'Heureux-Dubé J. (dissenting): The standard of review applicable to the Board's order is correctness. A functional analysis of the relevant sections of the Code discloses that Parliament did not intend to give the Board the exclusive power of making a final ruling on the point at issue. The Board's jurisdiction is concerned primarily with the application of Part V of the Code, and it has an especially important part to play in connection with the acquisition and extinction of bargaining rights and the exercise of rights to strike and lock out. To issue an order under s. 118(a), the Board does not have to decide a question central to its field of expertise. Determining the means of exercising the power conferred by that paragraph is not, strictly speaking, a question of industrial relations or labour law and is therefore not within the Board's jurisdiction *stricto sensu*.

The wording of s. 118(a) of the Code is ambiguous as to the way in which the power it confers on the Board is to be exercised. In view of this ambiguity, an analysis which is primarily concerned with a literal and grammatical interpretation of s. 118(a) is inappropriate. One must go beyond the wording of the provision and examine its context. Classification of the power conferred by s. 118(a) as judicial or quasi-judicial is not *per se* decisive as to its interpretation as it runs the risk of masking the nature of the Board's function, which must be both flexible and effective.

Seen in its context, especially its procedural context, the meaning of the amendment made when s. 118(a) was adopted — the removal of the words "before them"

indiquent qu'elle porte sur les pouvoirs du Conseil dans le cadre d'une audience. Ce n'est pas parce que le Conseil n'a pas d'obligation générale de tenir des audiences qu'il faut interpréter ses pouvoirs comme s'il n'avait jamais à en tenir.

L'article 121 du Code — une disposition d'application générale qui habilite le Conseil à rendre des ordonnances de se conformer aux dispositions de la partie V — ne comprend pas le pouvoir d'exiger la production de documents en dehors du cadre d'une audience formelle. Les dispositions d'application générale du Code ne sauraient être interprétées de manière à conférer au Conseil des pouvoirs plus étendus que ceux qui sont expressément prévus ailleurs. Étant donné que le pouvoir d'exiger la production de documents est expressément prévu à l'al. 118a), on ne saurait recourir à l'art. 121 pour contourner les restrictions spéciales que cette disposition impose au pouvoir en question.

Le juge L'Heureux-Dubé (dissidente): La norme de contrôle applicable à l'ordonnance du Conseil est la justesse. En effet, une analyse fonctionnelle des articles pertinents du Code démontre que le législateur n'avait pas l'intention de laisser au Conseil le pouvoir exclusif de se prononcer de manière définitive sur la question en litige. La compétence du Conseil porte principalement sur l'application de la partie V du Code et son rôle est particulièrement important dans les domaines de l'acquisition et de l'extinction des droits de négociation ainsi que de l'exercice des droits de grève et de lock-out. Pour délivrer une ordonnance en vertu de l'al. 118a), le Conseil n'a pas à trancher une question au cœur de son domaine d'expertise. La détermination des modalités d'exercice du pouvoir conféré par cet alinéa n'est pas une question relative aux relations industrielles ou au droit du travail au sens strict et ne relève donc pas de la compétence *stricto sensu* du Conseil.

Le libellé de l'al. 118a) du Code est ambigu quant aux modalités d'exercice du pouvoir qu'il confère au Conseil. Vu cette ambiguïté, une analyse centrée sur une interprétation littérale et grammaticale de l'al. 118a) est inappropriée. Il faut aller au-delà du texte de la disposition afin d'examiner son contexte. La qualification de judiciaire ou quasi judiciaire du pouvoir conféré par l'al. 118a) n'est pas déterminante en soi pour son interprétation car elle risque de masquer le cadre d'intervention du Conseil, qui se veut souple et efficace.

Le sens de la modification apportée lors de l'adoption de l'al. 118a) — la suppression des mots «devant eux» — compris dans son contexte, plus particulièrement le

— leads to the conclusion that the exercise of the power to order written testimony and documents to be filed is not subject to any duty to hold a *viva voce* hearing. First, the procedural guarantees of the parties affected are not compromised by the absence of such a hearing. A person who is the subject of a production order may put forward his objections effectively by presenting them in writing, just as he or she may do so regarding the merits of the principal case. He or she may also make use of the internal and external procedure for reviewing decisions and orders of the Board provided for in ss. 119 and 122 of the Code to make his objection. The absence of a formal hearing in the context of s. 118(a) is not inconsistent with the rules of natural justice. Second, the Board has complete control of its procedure and the right to render its decisions on the merits without any formal hearing. It would therefore seem illogical for Parliament to impose on the Board a duty to hold a *viva voce* hearing, solely in order to obtain relevant information or documents that a party refuses to provide voluntarily. Such an interpretation would establish an absolute right to a *viva voce* hearing and deprive the Board of complete control of its procedure. In the absence of clear language excluding the principle that the Board has complete control over its own procedure, courts should not adopt an interpretation which, for all practical purposes, would have the same effect. Finally, the Board's primary purpose is not inconsistent with a power to order the filing of documents and to require witnesses to testify in writing outside *viva voce* hearings. On the contrary, the effect of such a power is to increase the Board's efficacy.

Cases Cited

By Gonthier J.

Applied: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; **distinguished:** *Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1992] 2 S.C.R. 394; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; **referred to:** *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Tremblay v. Séguin*, [1980] C.A. 15; *Re Canadian Broadcasting Corp. and Canadian*

cadre procédural, amène à conclure que l'exercice du pouvoir d'ordonner le dépôt de témoignages écrits et de documents n'est assujéti à aucune obligation de tenir une audience *viva voce*. Premièrement, les garanties procédurales des parties intéressées ne sont pas compromises par l'absence d'une telle audience. La personne visée par l'ordonnance de production peut faire valoir utilement ses objections en les présentant par écrit et ce, de la même façon qu'elle peut le faire au sujet du fond de l'affaire principale. Elle peut également se prévaloir des mécanismes interne et externe de révision des décisions et ordonnances du Conseil prévus aux art. 119 et 122 du Code pour faire valoir son opposition. L'absence d'une audience formelle n'est pas incompatible dans le contexte de l'al. 118a) avec les principes de justice naturelle. Deuxièmement, le Conseil est maître de sa procédure et a la faculté de rendre ses décisions sur le fond d'une affaire en l'absence de toute audience formelle. Il semblerait donc illogique que le législateur impose au Conseil l'obligation de tenir une audience *viva voce* et ce, dans le seul but d'obtenir les renseignements ou documents pertinents qu'une partie refuserait de lui fournir volontairement. Une telle interprétation consacrerait un droit absolu à une audience *viva voce* et ferait perdre au Conseil le contrôle et la maîtrise de sa procédure. En l'absence de termes clairs qui viennent écarter le principe de la compétence du Conseil sur la maîtrise de sa propre procédure, on ne saurait privilégier une interprétation qui aurait, à toutes fins pratiques, le même effet. Enfin, l'objectif primordial du Conseil n'est pas incompatible avec un pouvoir d'ordonner la production de documents et d'obliger des témoins à témoigner par écrit en dehors d'audiences *viva voce*. Au contraire, un tel pouvoir a pour effet d'accroître l'efficacité du Conseil.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêts appliqués: *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; **distinction d'avec les arrêts:** *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; **arrêts mentionnés:** *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Tremblay c. Séguin*, [1980] C.A.

Union of Public Employees, Broadcast Division (1978), 18 L.A.C. (2d) 357.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

R. v. Amway Corp., [1989] 1 S.C.R. 21; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters* (1977), 21 N.R. 20; *Canadian Arsenals Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393; *Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1992] 2 S.C.R. 394; *Komo Construction Inc. v. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172; *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. C.A.L.P.A.*, [1988] 2 F.C. 493, leave to appeal refused, [1988] 1 S.C.R. vii; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the Canada Labour Code, S.C. 1972, c. 18.

Act to empower Commissioners for inquiring into matters connected with the public business, to take evidence on oath, S. Prov. C. 1846, 9 Vict., c. 38.

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 160(5) [rep. 1972, c. 18, s. 1].

Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1 [am. 1972, c. 18, s. 1], ss. 61.5 [ad. 1977-78, c. 27, s. 21; am. 1980-81-82-83, c. 47, s. 27; am. 1984, c. 39, s. 11], 117 [am. 1977-78, c. 27, s. 39; am. 1984, c. 39, s. 25], 118 [am. 1977-78, c. 27, s. 40], 119, 121, 122 [rep. & sub. 1977-78, c. 27, s. 43], 123 [*idem*], 124 [am. *idem*, s. 44; am. 1984, c. 39, s. 26], 125, 127 [am. 1977-78, c. 27, s. 46], 128 [*idem*, s. 47; am. 1984, c. 39, s. 27], 129, 133, 134, 137 to 140, 144, 157 [am. 1977-78, c. 27, s. 55], 175, 194 [rep. & sub. 1977-78, c. 27, s. 69].

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 16(a).

Canada Labour Relations Board Regulations, 1978, SOR/ 78-499, s. 19.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(c).

Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 50(2).

Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), s. 28(1).

15; *Re Canadian Broadcasting Corp. and Canadian Union of Public Employees, Broadcast Division* (1978), 18 L.A.C. (2d) 357.

a Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

R. c. Amway Corp., [1989] 1 R.C.S. 21; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *Durham Transport Inc. c. Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs* (1977), 21 N.R. 20; *Arsenaux Canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393; *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394; *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. A.C.P.L.A.*, [1988] 2 C.F. 493, autorisation de pourvoi refusée, [1988] 1 R.C.S. vii; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722.

Lois et règlements cités

e *Acte pour autoriser les Commissaires chargés de s'enquérir de certaines matières qui concernent les affaires publiques, à recevoir les témoignages sous serment*, S. Prov. C. 1846, 9 Vict., ch. 38.

f *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 11(c).

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 16(a).

Code canadien du travail, S.R.C. 1970, ch. L-1, art. 160(5) [abr. 1972, ch. 18, art. 1].

g *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1 [mod. 1972, ch. 18, art. 1], art. 61.5 [aj. 1977-78, ch. 27, art. 21; mod. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 27; mod. 1984, ch. 39, art. 11], 117 [mod. 1977-78, ch. 27, s. 39; mod. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 53 (ann. II, n° 14); mod. 1984, ch. 39, art. 25], 118 [mod. 1977-78, ch. 27, art. 40; mod. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 53 (ann. II, n° 15)], 119, 121, 122 [abr. & rempl. 1977-78, ch. 27, art. 43], 123 [*idem*], 124 [mod. *idem*, art. 44; mod. 1984, ch. 39, art. 26], 125, 127 [mod. 1977-78, ch. 27, art. 46], 128 [*idem*, art. 47; mod. 1984, ch. 39, art. 27], 129, 133, 134, 137 à 140, 144, 157 [mod. 1977-78, ch. 27, art. 55], 175, 194 [abr. & rempl. 1977-78, ch. 27, art. 69].

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 50(2).

Loi modifiant le Code canadien du travail, S.C. 1972, ch. 18.

Inquiries Act, R.S.C. 1952, c. 154, s. 4.
Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. I-13, s. 4.

Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, ch. 10 (2^e suppl.), art. 28(1).

Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1952, ch. 154, art. 4.

Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, ch. I-13, art. 4.

^a *Règlement du Conseil canadien des relations du travail (1978)*, DORS/ 78-499, art. 19.

Authors Cited

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf).

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville: Yvon Blais, 1991.

Dorsey, James E. *Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practice*. Toronto: Carswell, 1983.

^b *Grand Robert de la langue française*, 2^e éd. Paris: Le Robert, 1986, «audience», «procédure».

Doctrine citée

Adams, George W. *Canadian Labour Law*, 2nd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1993 (loose-leaf).

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1990.

Dorsey, James E. *Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practice*. Toronto: Carswell, 1983.

^b *Grand Robert de la langue française*, 2^e éd. Paris: Le Robert, 1986, «audience», «procédure».

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1989), 95 N.R. 255, 59 D.L.R. (4th) 384, setting aside a decision of the Canada Labour Relations Board. Appeal dismissed, L'Heureux-Dubé J. dissenting.

^d POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1989), 95 N.R. 255, 59 D.L.R. (4th) 384, qui a annulé une décision du Conseil canadien des relations du travail. Pourvoi rejeté, le juge L'Heureux-Dubé est dissidente.

Louis Crête and Johane Tremblay, for the appellant.

^e *Louis Crête et Johane Tremblay*, pour l'appelant.

R. Luc Beaulieu and Manon Savard, as amici curiae.

R. Luc Beaulieu et Manon Savard, en qualité d'amici curiae.

Jean-Marc Aubry, Q.C., and *René LeBlanc*, for the intervenor.

^f *Jean-Marc Aubry, c.r.*, et *René LeBlanc*, pour l'intervenant.

The judgment of Lamer C.J. and La Forest, Gonthier and Iacobucci JJ. was delivered by

^g Version française du jugement du juge en chef Lamer et des juges La Forest, Gonthier et Iacobucci rendu par

GONTHIER J. — This case raises the issue of whether the appellant, the Canada Labour Relations Board (the "Board"), may act to compel parties, intervenors or interested persons to produce documents prior to and outside of the context of a formal hearing held by the Board.

^h LE JUGE GONTHIER — La présente affaire soulève la question de savoir si l'appelant, le Conseil canadien des relations du travail (le «Conseil»), peut obliger des parties, des intervenants ou des intéressés à produire des documents avant la tenue d'une audience formelle et en dehors du cadre d'une telle audience.

I — The Facts

On September 11, 1986, the *mis en cause*, the Canadian Air Line Pilots Association (the "Association"), brought an application to the Board pursuant to ss. 119, 133 and 144 of the *Canada Labour*

I — Les faits

ⁱ Le 11 septembre 1986, la mise en cause, l'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes (l'«Association»), a saisi le Conseil d'une requête fondée sur les art. 119, 133 et 144 du *Code cana-*

Code, R.S.C. 1970, c. L-1. The Association sought an answer to two questions: whether the arrangements effected by the respondent airlines had resulted in the respondents being properly considered as a "single employer" for the purposes of s. 133 of the Code, or alternatively whether those arrangements had effected sales, for the purposes of s. 144 of the Code. Accompanying the application were a number of supporting documents. As well, several informal requests for documents were made both by the Board itself and parties to the proceedings. The substantive matters raised in the application are not themselves in issue in this appeal. The issue in this appeal arose when the Board sought to act formally in support of a request made by its delegates for information and the production of documents.

In preparation for the hearings, the Board advised the parties that it would proceed with an investigation, and informed the respondents as to the information and documents that it expected them to provide. The respondent employers had informed the Board that in their view the Board did not have the power to enforce the request for documents which had been made, and expressed their reasons for refusing to comply with the request. The required information and documents were confirmed in a letter dated June 18, 1987 sent by Serge Quesnel, labour relations officer, and Gérard Legault, director of operational services and registrar, both of the Board, to the respondents. This was in effect an informal request for documents and information. In early July, the respondents informed the Board of their refusal to comply with the request, and on July 13 the Board issued an order stated to be pursuant to ss. 118 and 121 of the Code, and in particular, but without limiting the generality of the application of s. 118, to paras. (a) and (f) of that section, to compel the respondents to deliver the documents in question by July 31, 1987. The Board stated in the introductory paragraphs to the order that it considered the relevant information and documents to be necessary for a complete investigation and review of the matters before it, as mandated pursuant to its

dien du travail, S.R.C. 1970, ch. L-1. L'Association demandait au Conseil de répondre aux deux questions suivantes: les arrangements pris par les compagnies aériennes intimées avaient-ils fait en sorte que celles-ci pouvaient être considérées à juste titre comme un «employeur unique» au sens de l'art. 133 du Code ou, subsidiairement, avaient-ils eu pour effet de réaliser des ventes au sens de l'art. 144 du Code? La requête était accompagnée d'un certain nombre de documents à l'appui. De même, plusieurs demandes officieuses de documents ont été faites tant par le Conseil lui-même que par les parties aux procédures. Les questions de fond soulevées par la requête ne font pas l'objet du présent pourvoi. La question ici en litige découle du fait que le Conseil a cherché à agir officiellement à l'appui d'une demande de renseignements et de production de documents formulée par ses mandataires.

Préalablement aux audiences, le Conseil a avisé les parties qu'il procéderait à une enquête et il a indiqué aux parties intimées quels renseignements et documents il s'attendait à recevoir de leur part. Les employeurs intimés avaient informé le Conseil qu'à leur avis il n'avait pas le pouvoir d'exiger la production de documents, en motivant leur refus d'acquiescer à cette demande. Les renseignements et les documents demandés ont fait l'objet d'une confirmation par lettre datée du 18 juin 1987, transmise aux parties intimées par Serge Quesnel, agent de relations du travail et Gérard Legault, directeur des services opérationnels et greffier, tous deux au service du Conseil. Il s'agissait en fait d'une demande officieuse de documents et de renseignements. Au début du mois de juillet, les parties intimées ont signifié au Conseil leur refus d'acquiescer à la demande et, le 13 juillet, le Conseil s'est fondé sur les art. 118 et 121 du Code et, plus particulièrement, sans restreindre la portée générale de l'application de l'art. 118, sur les al. 118a) et f), pour rendre une ordonnance enjoignant aux parties intimées de produire les documents en question au plus tard le 31 juillet 1987. Le Conseil a affirmé, dans le préambule de son ordonnance, qu'il considérait que les renseignements et les documents demandés étaient nécessaires à une investigation et à une étude complètes des ques-

responsibilities under the Code. In a letter dated July 15, 1987, the Board communicated its decision to the parties, with the following explanation:

The context in which the Board is exercising its power to demand documents is at the pre-hearing stage. The Board is acting in its investigative/administrative role as a canvasser of information on the relationships between the various employer-respondents and the applicants with regard to revision of the bargaining units, sale of businesses and single employer.

Following the refusal of the respondents to comply with the order made by the Board, the matter was brought to the Federal Court of Appeal by way of application pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.).

II — The Judgment Below

In the Federal Court of Appeal, the application for judicial review was allowed unanimously, and the order of the Board dated July 13, 1987 was set aside: (1989), 95 N.R. 255, 59 D.L.R. (4th) 384. Marceau J.A. noted that the investigations which the Board was undertaking were necessary in order to enable the Board to consider the redefinition of the Association's certificate of certification and the scope of the existing collective agreements. While the parties raised three main arguments, the appeal was disposed of on the basis of the first issue, being whether the Board had the power to compel the production of documents and sworn written testimony prior to and outside a hearing before the Board.

III — Points in Issue

The following two questions are now before this Court:

1. May the Board, for the purposes of its inquiry into the matters raised by the Association, act pursuant to s. 118(a) of the Code to require the production of documents and written testimony other than in a hearing *viva voce*?

tions dont il était saisi, conformément aux responsabilités que lui conférait le Code. Dans une lettre en date du 15 juillet 1987, le Conseil a communiqué sa décision aux parties en expliquant ce qui suit:

[TRADUCTION] Le Conseil exerce son pouvoir d'exiger la production de documents dans le contexte de l'étape préparatoire à l'audience. Le Conseil agit dans le cadre de ses fonctions d'enquête et d'administration relatives à la collecte de renseignements sur les rapports existant entre les différents employeurs intimés et les requérants, en ce qui a trait à la révision des unités de négociation, à la vente d'entreprises et à l'existence d'un employeur unique.

À la suite du refus des parties intimées de se conformer à l'ordonnance du Conseil, la Cour d'appel fédérale a été saisie de l'affaire par voie de requête fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, ch. 10 (2^e suppl.).

II — La juridiction inférieure

En Cour d'appel fédérale, la demande de contrôle judiciaire a été accueillie à l'unanimité et l'ordonnance du Conseil, en date du 13 juillet 1987, a été annulée: (1989), 95 N.R. 255, 59 D.L.R. (4th) 384. Le juge Marceau a fait remarquer que les enquêtes entreprises par le Conseil étaient nécessaires pour lui permettre d'examiner la modification du certificat d'accréditation de l'Association et la portée des conventions collectives existantes. Bien que les parties aient soulevé trois arguments principaux, seul le premier a servi à décider de l'appel, soit la question de savoir si le Conseil avait le pouvoir d'exiger la production de documents et de témoignages écrits sous serment avant la tenue d'une audience devant le Conseil et en dehors du cadre d'une telle audience.

III — Les questions en litige

La Cour est maintenant saisie des deux questions suivantes:

1. Le Conseil peut-il, aux fins d'enquêter sur les questions soulevées par l'Association, invoquer l'al. 118(a) du Code pour exiger la production de documents et de témoignages écrits en dehors du cadre d'une audition *viva voce*?

2. Alternatively, did the Board act outside its jurisdiction when it founded its order on s. 121 of the Code?

IV — Relevant Legislative Provisions

The *Canada Labour Code* provides as follows:

118. The Board has, in relation to any proceeding before it, power

(a) to summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Board deems requisite to the full investigation and consideration of any matter within its jurisdiction that is before the Board in the proceeding;

(b) to administer oaths and affirmations;

(c) to receive and accept such evidence and information on oath, affidavit or otherwise as in its discretion the Board sees fit, whether admissible in a court of law or not;

(d) to examine, in accordance with any regulations of the Board, such evidence as is submitted to it respecting the membership of any employees in a trade union seeking certification;

(e) to examine documents forming or relating to the constitution or articles of association of

(i) a trade union or council of trade unions that is seeking certification, or

(ii) any trade union forming part of a council of trade unions that is seeking certification;

(f) to make such examination of records and such inquiries as it deems necessary;

(g) to require an employer to post and keep posted in appropriate places any notice that the Board considers necessary to bring to the attention of any employees any matter relating to the proceeding;

(h) subject to such limitations as the Governor in Council in the interests of defence or security may by regulation prescribe, to enter any premises of an employer where work is being or has been done by employees and to inspect and view any work, material, machinery, appliances or articles therein and interrogate any person respecting any matter that is before the Board in the proceeding;

(i) to order, at any time before the proceeding has been finally disposed of by the Board, that

2. Subsidiairement, le Conseil a-t-il outrepassé sa compétence en fondant son ordonnance sur l'art. 121 du Code?

a IV — Les dispositions législatives pertinentes

Le *Code canadien du travail* prévoit ce qui suit:

118. Le Conseil a, relativement à toute procédure engagée devant lui, pouvoir

a) de convoquer des témoins, d'en assurer la comparution, de les obliger à témoigner sous serment, oralement ou par écrit, et à produire les documents et pièces qu'il estime nécessaires à une investigation et étude complète de toute question relevant de sa compétence dont il est saisi en l'espèce;

b) de recevoir des serments et affirmations solennelles;

c) de recevoir et admettre les preuves et renseignements, fournis sous serment, sous forme d'affidavit ou autrement, qu'à sa discrétion il estime appropriés, qu'ils soient ou non admissibles devant une cour de justice;

d) d'examiner, conformément à ses règlements, la preuve qui lui est présentée au sujet de l'adhésion d'employés à un syndicat recherchant son accréditation;

e) d'examiner les statuts ou documents y afférents,

(i) d'un syndicat ou d'un conseil de syndicats recherchant son accréditation, ou

(ii) de tout syndicat faisant partie d'un conseil de syndicats qui recherche son accréditation;

f) de procéder à l'examen de dossiers ou registres et aux enquêtes qu'il juge nécessaires;

g) d'exiger d'un employeur qu'il affiche et tienne affiché aux endroits appropriés tout avis que le Conseil estime nécessaire pour porter à l'attention d'employés toute question relative à la procédure;

h) sous réserve des restrictions que le gouverneur en conseil peut imposer par règlement dans l'intérêt de la défense ou de la sécurité, de pénétrer dans tout local d'un employeur où des employés effectuent ou ont effectué un travail et d'inspecter et examiner les travaux, matières, outillages, appareils ou articles qui s'y trouvent et d'interroger toute personne sur toute question dont le Conseil est saisi en l'espèce;

i) d'ordonner, en tout temps avant que le Conseil n'ait rendu sa décision finale,

- (i) a representation vote or an additional representation vote be taken among employees affected by the proceeding in any case where the Board considers that the taking of such a representation vote or additional representation vote would assist the Board to decide any question that has arisen or is likely to arise in the proceeding, whether or not such a representation vote is provided for elsewhere in this Part, and *a*
- (ii) the ballots cast in any representation vote ordered by the Board pursuant to subparagraph (i) or any other provision of this Part be sealed in ballot boxes and not counted except as directed by the Board; *b*
- (j) to enter upon an employer's premises for the purpose of conducting representation votes during working hours; *c*
- (k) to authorize any person to do anything that the Board may do under paragraphs (b) to (h) or paragraph (j) and to report to the Board thereon; *d*
- (l) to adjourn or postpone the proceeding from time to time; *e*
- (m) to abridge or enlarge the time for instituting the proceeding or for doing any act, filing any document or presenting any evidence in connection with the proceeding; *f*
- (n) to amend or permit the amendment of any document filed in connection with the proceeding; *g*
- (o) to add a party to the proceeding at any stage of the proceeding; and *h*
- (p) to decide for all purposes of this Part any question that may arise in the proceeding, including, without restricting the generality of the foregoing, any question as to whether *i*
- (i) a person is an employer or employee, *j*
- (ii) a person performs management functions or is employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations,
- (iii) a person is a member of a trade union,
- (iv) an organization or association is an employers' organization, a trade union or a council of trade unions,
- (v) a group of employees is a unit appropriate for collective bargaining,
- (i) qu'un scrutin de représentation ou un scrutin de représentation supplémentaire soit tenu parmi les employés touchés par la procédure dans tous les cas où le Conseil estime qu'une telle mesure l'aiderait à décider toute question qui a été soulevée ou est susceptible de l'être au cours des procédures, qu'un tel scrutin de représentation soit ou non prévu ailleurs dans la présente Partie, et
- (ii) que les bulletins de vote déposés au cours de tout scrutin de représentation tenu sur les ordres du Conseil conformément au sous-alinéa (i) ou à toute autre disposition de la présente Partie soient conservés dans des urnes de scrutin scellées et que le scrutin ne soit pas dépouillé, sauf conformément aux ordres du Conseil;
- j) de pénétrer dans les locaux d'un employeur aux fins d'y tenir des scrutins de représentation durant les heures de travail;
- k) d'autoriser toute personne à faire toute chose que le Conseil peut faire en vertu des alinéas b) à h) ou de l'alinéa j) et à lui faire rapport;
- l) d'ajourner ou de différer la procédure à l'occasion;
- m) d'abrèger ou d'étendre le délai pour engager la procédure ou pour accomplir un acte, déposer un document ou présenter une preuve dans le cadre de la procédure;
- n) de modifier tout document déposé dans le cadre de la procédure ou d'en permettre la modification;
- o) d'adjoindre une partie à la procédure à tout stade de celle-ci; et
- p) de trancher à toutes fins afférentes à la présente Partie toute question qui peut se poser, à l'occasion de la procédure, notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, la question de savoir
- (i) si une personne est un employeur ou un employé,
- (ii) si une personne participe à la direction ou exerce des fonctions confidentielles ayant trait aux relations industrielles,
- (iii) si une personne est membre d'un syndicat,
- (iv) si une organisation ou une association est une association patronale, un syndicat ou un conseil de syndicats,
- (v) si un groupe d'employés est une unité habile à négocier collectivement,

- (vi) a collective agreement has been entered into,
- (vii) any person or organization is a party to or bound by a collective agreement, and
- (viii) a collective agreement is in operation.

121. The Board shall exercise such powers and perform such duties as are conferred or imposed upon it by, or as may be incidental to the attainment of the objects of, this Part including, without restricting the generality of the foregoing, the making of orders requiring compliance with the provisions of this Part, with any regulation made under this Part or with any decision made in respect of a matter before the Board.

V — Analysis

An analysis of the power granted to the Board by s. 118(a) of the Code first calls for a consideration of its wording. As the issue goes to the jurisdiction of the Board, the standard governing the judicial review of the Board's order is one of correctness: *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, and most recently *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230. Although s. 118(a) is constituted by one long sentence with a number of elements, its meaning is clear: the Board has the power to compel a person who refuses to provide answers or information by summoning that person to attend, and thereupon require that person to testify and produce the documentary evidence. While this is the natural meaning which appears when the provision is simply read through as a whole, it is also the meaning which commends itself when the structure and nature of the provision are examined.

The authority which is granted to the Board pursuant to s. 118 relates mainly to the powers and duties of the Board in gathering evidence, and to some degree other matters like the governance of the procedure in hearings and the determination of certain questions of fact.

The power at issue is limited by the words of s. 118(a). They do not provide for a power to compel the production of documents, *per se*; this power

- (vi) si une convention collective a été conclue,
- (vii) si quelque personne ou association est partie à une convention collective ou est liée par cette dernière, et
- (viii) si une convention collective est en application.

121. Le Conseil exerce les pouvoirs et fonctions que lui attribue la présente Partie ou qui peuvent être nécessaires à la réalisation des objets de la présente Partie, et notamment, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il rend des ordonnances comportant obligation de se conformer aux dispositions de la présente Partie, de tout règlement pris sous son régime ou de toute décision rendue dans une affaire dont il est saisi.

V — Analyse

L'analyse du pouvoir que confère au Conseil l'al. 118a) du Code passe d'abord par l'examen du texte de cette disposition. Comme le litige porte sur la compétence du Conseil, la norme qui régit le contrôle judiciaire de l'ordonnance du Conseil est celle de la justesse ou de l'absence d'erreur: *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, et, plus récemment, *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230. Bien que l'al. 118a) soit constitué d'une longue phrase et renferme un certain nombre d'éléments, son sens est clair: le Conseil peut contraindre une personne qui refuse de fournir des réponses ou des renseignements, en l'assignant à comparaître et en l'obligeant à témoigner et à produire la preuve documentaire recherchée. Bien que ce soit là le sens naturel qui se dégage de la simple lecture de la disposition dans son ensemble, c'est également le sens qui s'impose lorsqu'on en examine la structure et la nature.

Le pouvoir dont l'art. 118 investit le Conseil se rapporte principalement aux pouvoirs et aux obligations du Conseil en matière de collecte d'éléments de preuve et, dans une certaine mesure, à d'autres questions comme celle de la gestion de la procédure des audiences et la détermination de certaines questions de fait.

Le pouvoir ici en cause est restreint par le texte de l'al. 118a), qui ne confère pas en soi le pouvoir d'exiger la production de documents; ce pouvoir

does not stand alone. Rather, the section empowers the Board to require that certain persons attend and to compel them to give evidence, whether it be oral or written, and to produce documents or other things which the Board deems requisite in the circumstances. Those activities are not expressed to be in the alternative, but are outlined as part of one single process. The process is initiated by the summoning and enforced attendance of witnesses, and it is in relation to those persons — witnesses summoned — that the power of the Board to compel the production of documents is conferred. This power must of necessity be exercised with regard to specific individuals, as it is attached to the summoning and testifying of witnesses. The section also requires that those persons give their evidence on oath. The reference to persons summoned to give oral and written evidence on oath is part of the limits on the exercise of the power.

This empowering provision is distinct from all but one other provision in s. 118. Paragraphs (b), (c), (d), (e), (f), (g), (h) and (j) of that section allow the Board to consider a wide variety of sources and forms of information. There is in these provisions no expression of a power to compel or require the production of any of the evidence referred to in these paragraphs. All of the sources of information there referred to may only be examined on a voluntary basis and without the exercise of constraint. This no doubt explains the decision of the Board to ground the order not on a single provision but on paras. (a) and (f) together of s. 118. Paragraph (f) permits the Board to engage in such enquiries and examination of records as it deems necessary, but it does not empower the Board to compel the production of documents when a person refuses to do so. Paragraph (f) is in terms similar to preceding sections of the paragraph which enumerate specific evidence and documents which the Board may receive and examine. For instance, para. (d) includes a reference to “such evidence as is submitted to it”. Together with the other paragraphs of s. 118, para. (f) does allow the Board to examine a wide variety of sources for the purposes of fulfilling its duties, but does not expand the scope of the

n’est pas conféré de manière absolue. La disposition habilite plutôt le Conseil à exiger que certaines personnes comparaissent devant lui, témoignent oralement ou par écrit et produisent les documents ou autres pièces qu’il estime nécessaires dans les circonstances. Ces démarches ne sont pas décrites comme distinctes au gré du Conseil, mais font partie d’un seul et même processus enclenché par l’assignation des témoins et la comparaison obligatoire de ces derniers; c’est relativement à ces personnes — les témoins assignés — que le pouvoir d’exiger la production de documents est conféré au Conseil. Ce pouvoir doit nécessairement être exercé à l’égard de personnes précises, étant donné qu’il se rattache à l’assignation et aux dépositions de témoins. La disposition exige également que ces personnes témoignent sous serment. La mention des personnes assignées pour témoigner sous serment, oralement ou par écrit, fait partie des restrictions imposées à l’exercice du pouvoir en cause.

Cette disposition habilitante se distingue de toutes les autres dispositions de l’art. 118, sauf une. Les alinéas b), c), d), e), f), g), h) et j) de cet article permettent au Conseil d’examiner toute une gamme de sources et de genres de renseignements. Ces dispositions ne font nullement état d’un pouvoir d’exiger la production des éléments de preuve qui y sont mentionnés. Toutes les sources de renseignements qui y sont mentionnées peuvent être examinées sur une base volontaire, en l’absence de toute contrainte. Cela explique sans doute pourquoi le Conseil a fondé son ordonnance non pas sur une seule disposition, mais à la fois sur les al. 118a) et 118f). L’alinéa f) autorise le Conseil à procéder à l’examen de dossiers ou registres et aux enquêtes qu’il juge nécessaires, mais il ne l’habilite pas à obliger une personne à produire des documents lorsque celle-ci refuse de le faire. La formulation de l’al. f) s’apparente à celle des alinéas précédents qui énumèrent les éléments de preuve et documents précis que le Conseil peut recevoir et examiner. Par exemple, l’al. d) renvoie à la «preuve qui lui est présentée». De pair avec les autres alinéas de l’art. 118, l’al. f) permet au Conseil d’examiner toute une gamme de sources aux fins de ses fonctions, mais il n’élargit pas la portée

power provided for in s. 118(a). The structure of the provision limits the exercise of the power of compulsion to the context of a formal hearing.

This conclusion is also supported by the nature of the provision. The power granted by s. 118(a) is coercive. While the orders of the Board are not executory in themselves, they are enforceable by filing with the Registry of the Federal Court, as judgments of that court pursuant to s. 123 of the Code, with the penalties attached thereto including that of imprisonment. The exercise of such powers is normally reserved uniquely for courts of law, and it is exceptional that they may be initiated by a body such as the Board. This is significant in two ways. First, because s. 118(a) is an exceptional provision which grants to a body a significant power, special attention must be given for this reason alone to any limits which are placed on the exercise of that power by the words of the provision granting it. The Board has no inherent jurisdiction, unlike superior courts whose powers of coercion find their origins in the inherent jurisdiction of those courts.

Second, it requires consideration of the special application of the power which the Board seeks to have affirmed. The context in which the power was purportedly exercised is an administrative one. The Board correctly envisaged its purpose as the accumulation of information bearing on the relationships between the various employer-respondents and the applicants with regard to the revision of the bargaining units, the sale of businesses and single employer. The power was exercised in support of an initial request made informally. There is no reference in the provision to the exercise of the powers to compel the production of documents in the context of the administrative role of the Board. On the contrary, each and every reference to the manner of exercise of the power contained in the provision relates to its exercise in a non administrative context in contrast to the other information gathering provisions of s. 118. As noted above, persons subject to the power are

du pouvoir conféré à l'al. 118a). La structure de la disposition fait en sorte que le pouvoir de contrainte ne peut être exercé que dans le cadre d'une audience formelle.

Cette conclusion s'appuie également sur la nature de la disposition. Le pouvoir conféré à l'al. 118a) est un pouvoir de contrainte. Bien que les ordonnances du Conseil ne soient pas exécutoires en soi, elles peuvent être mises à exécution par dépôt au greffe de la Cour fédérale, à titre de jugements de cette cour conformément à l'art. 123 du Code, et être assorties des peines qui s'y rattachent dont celle d'emprisonnement. L'exercice de tels pouvoirs est normalement réservé aux cours de justice et ce n'est qu'exceptionnellement qu'un organisme comme le Conseil peut les exercer. Cela est important pour deux raisons. Premièrement, comme l'al. 118a) est une disposition exceptionnelle qui confère à un organisme un pouvoir important, une attention spéciale doit être accordée, pour ce seul motif, à toutes restrictions apportées à l'exercice de ce pouvoir par le texte de la disposition qui le confère. Le Conseil n'a pas de compétence inhérente, à la différence des cours supérieures qui tirent leurs pouvoirs de contrainte de leur compétence inhérente.

Deuxièmement, il exige de tenir compte de l'application spéciale du pouvoir que le Conseil cherche à faire confirmer. Le contexte dans lequel le pouvoir a apparemment été exercé est un contexte administratif. Le Conseil a considéré à juste titre que son objectif était de recueillir des renseignements sur les rapports existant entre les différents employeurs intimés et les requérants, en ce qui a trait à la révision des unités de négociation, à la vente d'entreprises et à l'existence d'un employeur unique. Le pouvoir a été exercé à l'appui d'une demande initiale qui avait été faite officieusement. La disposition ne mentionne pas l'exercice des pouvoirs d'exiger la production de documents dans le contexte des fonctions administratives du Conseil. Au contraire, chaque mention, dans la disposition, de l'exercice du pouvoir conféré a trait à son exercice dans un contexte non administratif, contrairement à ce qui se passe dans les autres dispositions de l'art. 118 relatives à la

referred to as "witnesses", the process by which their presence is to be secured is by means of summons, and the evidence is to be given on oath.

Indeed, the nature of the acts authorized by para. (a) is judicial. Reference may be had to the case of *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218, at p. 225. In that case, the commissioner who had required the production of documents had the authority to act with the powers of a superior court in term. In rejecting the argument that cases involving other actions of commissions were applicable, it was decided that the nature of the activity of the commission must be properly identified. It was held that:

... what is presently in issue is the validity of strictly judicial acts: the compulsion of witnesses to testify and to produce documents.

In *Tremblay v. Séguin*, [1980] C.A. 15, the Quebec Court of Appeal considered this matter. The important connection between the aspect of enforcement by constraint, the nature of the power and the proper interpretation of that power was there recognized. As was stated in the reasons of L'Heureux-Dubé J.A. (as she then was), at p. 16:

[TRANSLATION] After considering the relevant provisions of the *Police Act* and the *Public Inquiry Commissions Act* from which the appellants derive their powers, the trial judge said the following:

In the circumstances, did the respondent commissioners and the *mis en cause* Commission have the power to summon the applicants to appear and to testify?

The power of constraint is a significant limitation on the principles of individual liberty. Legislation conferring that power must be construed with the greatest caution and the prescribed procedure must be regarded as a matter of strict law. . . .

I agree.

The characterization of the power in question cannot proceed without reference to the exorbitant nature of the penalties which are available to

collecte de renseignements. Comme je l'ai mentionné précédemment, les personnes assujetties au pouvoir conféré sont appelées «témoins», leur comparution est assurée par voie d'assignation et elles doivent témoigner sous serment.

En fait, les actes autorisés à l'al. a) sont de nature judiciaire. Voir, à cet égard, l'arrêt *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218, à la p. 225. Dans cette affaire, le commissaire qui avait exigé la production de documents était investi de tous les pouvoirs d'une cour supérieure siégeant en terme. En rejetant l'argument selon lequel la jurisprudence relative à d'autres mesures prises par des commissions s'appliquait, la Cour a jugé nécessaire de qualifier correctement la nature de l'activité de la commission. Elle a conclu que:

... ce qui est actuellement en litige c'est la validité d'actes purement judiciaires: l'ordre donné à des témoins de témoigner et de produire des documents.

Dans *Tremblay c. Séguin*, [1980] C.A. 15, la Cour d'appel du Québec a examiné la question. On y reconnaît qu'il existe un lien important entre l'exécution par contrainte, la nature du pouvoir en cause et l'interprétation juste de ce pouvoir. Comme le juge L'Heureux-Dubé, maintenant juge de notre Cour, l'a affirmé dans ses motifs, à la p. 16:

Le juge de première instance, après examen des dispositions pertinentes de la *Loi de police* et de la *Loi des commissions d'enquête* dont les appelants tirent leurs pouvoirs, dit ceci:

Dans les circonstances les commissaires intimés et la Commission mis en cause avaient-ils le pouvoir d'assigner les requérants à comparaître et témoigner?

Le pouvoir de contrainte constitue une restriction importante aux principes de la liberté individuelle. Les textes octroyant ce pouvoir doivent être interprétés avec la plus grande réserve et les formalités prescrites doivent être considérées comme étant de droit strict. . . .

Je suis d'accord.

La qualification du pouvoir en cause ne peut être faite sans tenir compte de la nature extraordinaire des peines susceptibles d'être infligées en cas de

secure compliance. In light of the judicial nature of the power, an extension of the power so that it would be exercisable in an administrative context would be an exceptional enlargement of its application. The power cannot be envisaged to be so broad in the absence of clear wording to that effect.

It has been pointed out that there is no provision which requires the Board to hold formal hearings, and yet the result of the interpretation adopted by the Court of Appeal is that the power of constraint which it has pursuant to s. 118(a) can only be exercised once the Board has chosen to hold a hearing. This is not incompatible. The fact that the Board is under no general duty to hold hearings does not require that its powers be interpreted so that it need never do so.

While the Board has the power under s. 118(k) to delegate certain of its functions, the power of the Board to compel the production of documents is not included within this group of functions. Instead, it is excluded from being the subject of delegation, together with the other coercive powers which the Board has, namely, to order a representation vote pursuant to s. 118(i). This highlights the distinct and restricted nature of this power.

It is argued that the reference to written evidence in s. 118(a) broadens its scope. In the Court of Appeal, Marceau J.A. approaches this question in terms of the history of the provision. The reference to written testimony is reflective of the fact that prior to the development of effective means for recording testimony, the use of written testimony was an effective and accurate way for the presentation of evidence. While there has been some reformulation of the words of the provision, which Marceau J.A. records in more detail, it remains reflective of the wording of similar provisions which date from the last century. It should also be noted that, in addition to exceptional circumstances such as where evidence is to be given by a person both deaf and mute, or when the information in question is in the nature of graphs or charts, the giving of written testimony may nonetheless simply be an efficient mode for the trans-

non-respect. Étant donné la nature judiciaire du pouvoir, tout élargissement de celui-ci à un contexte administratif constituerait une extension exceptionnelle de son application. On ne saurait considérer que le pouvoir conféré est aussi général en l'absence d'un texte clair en ce sens.

On a souligné qu'aucune disposition n'exige du Conseil qu'il tienne des audiences formelles et, pourtant, il ressort de l'interprétation donnée par la Cour d'appel que le pouvoir de contrainte dont l'al. 118(a) investit le Conseil ne peut être exercé qu'une fois qu'il a décidé de tenir une audience. Je n'y vois rien de contradictoire. Ce n'est pas parce que le Conseil n'a pas d'obligation générale de tenir des audiences qu'il faut interpréter ses pouvoirs comme s'il n'avait jamais à en tenir.

L'alinéa 118k) confère au Conseil le pouvoir de déléguer certaines de ses fonctions, mais le pouvoir qu'il a d'exiger la production de documents n'est pas au nombre de celles-ci. Ce pouvoir échappe plutôt à toute délégation possible comme c'est le cas également des autres pouvoirs de contrainte dont le Conseil est investi, notamment celui d'ordonner la tenue d'un scrutin de représentation conformément à l'al. 118i). Cela fait ressortir le caractère distinct et limité de ce pouvoir.

On prétend que la mention du témoignage écrit, à l'al. 118a), en élargit la portée. Le juge Marceau de la Cour d'appel aborde cette question sous l'angle de l'historique de la disposition. La mention du témoignage écrit reflète le fait qu'avant la mise au point de moyens efficaces d'enregistrer les témoignages, le recours au témoignage écrit constituait un moyen efficace et précis de présenter la preuve. Même si son texte a été quelque peu modifié, ce dont fait état plus en détail le juge Marceau, la disposition rappelle le libellé de dispositions similaires datant du siècle dernier. Il y a lieu de souligner que, hormis les circonstances exceptionnelles où, par exemple, une personne sourde et muette est appelée à témoigner, ou lorsque les renseignements en question se présentent sous forme de graphiques ou de diagrammes, le témoignage écrit peut néanmoins constituer simplement un moyen efficace de communiquer des renseigne-

mission of information and is commonly used, particularly in areas of expert testimony. The inclusion within the provision of a reference to written testimony does not therefore mandate the conclusion that the power to compel the production of documents may be exercised other than in a formal hearing. While there have been a number of changes to the wording of the provision over the years, including the removal from s. 118 of the words "before them" with regard to the compulsion of attendance of witnesses, the modernization of the phrasing cannot be taken as a basis for ignoring all the other aspects of the provision which indicate that it is indeed concerned with the powers of the Board in the context of a hearing. Such a significant change to the nature of the powers under that section would require clear and express wording.

It is noted that a similar conclusion regarding the scope of s. 118(a) was reached by George W. Adams sitting as arbitrator in *Re Canadian Broadcasting Corp. and Canadian Union of Public Employees, Broadcast Division* (1978), 18 L.A.C. (2d) 357, at p. 362:

... the phrase "to produce documents and things" is referable to the Board's powers over witnesses it has summoned to appear before it... Had Parliament intended to provide the Board with a power "to order" the production of documents similar to the powers of our civil Courts, the section in question [i.e. relating to the giving of oral or written testimony, etc.] would have specifically provided for this power and, most likely, would have provided a correlative procedure for pre-hearing motions to review such an important power.

See also, *Canadian Labour Law* (2nd ed. 1993), at pp. 5-1 ff.

It was argued that since the wording of the enabling legislation does not precisely delineate the powers of the Board (a premise with which I disagree), it would be not unreasonable in light of the words of the enabling statute, and indeed useful, if a general power to compel the production of documents were to be recognized. It was also argued that the recognition of such a power is necessary

ments, auquel on a souvent recours, particulièrement dans le domaine des témoignages d'expert. Le fait que la disposition envisage le témoignage écrit n'oblige donc pas à conclure que le pouvoir d'exiger la production de documents peut être exercé en dehors du cadre d'une audience formelle. Bien qu'au fil des ans un certain nombre de modifications aient été apportées au texte de la disposition, y compris la suppression, à l'art. 118, des mots «devant eux» relativement à la comparution forcée de témoins, on ne saurait considérer que la modernisation de la formulation justifie d'ignorer tous les autres aspects de la disposition qui indiquent qu'elle porte effectivement sur les pouvoirs du Conseil dans le cadre d'une audience. Une modification aussi importante de la nature des pouvoirs conférés par cet article devrait être formulée de façon claire et explicite.

Soulignons que George W. Adams en est arrivé à la même conclusion au sujet de la portée de l'al. 118(a), alors qu'il siégeait à titre d'arbitre dans *Re Canadian Broadcasting Corp. and Canadian Union of Public Employees, Broadcast Division* (1978), 18 L.A.C. (2d) 357, à la p. 362:

[TRADUCTION] ... les termes «produire les documents et pièces» se rapportent aux pouvoirs du Conseil à l'égard des témoins qu'il a assignés à comparaître devant lui. [...] Si le législateur avait voulu investir le Conseil d'un pouvoir «d'ordonner» la production de documents s'apparentant aux pouvoirs de nos tribunaux civils, la disposition en question [c.-à-d. en ce qui concerne le témoignage donné oralement ou par écrit, etc.] aurait expressément prescrit ce pouvoir et aurait fort probablement établi une procédure correlative applicable à la présentation de requêtes préalables à l'audience, visant à contrôler un pouvoir aussi important.

Voir aussi *Canadian Labour Law* (2^e éd. 1993), aux pp. 5-1 et suiv.

On a fait valoir que, puisque la loi habilitante ne décrit pas avec précision les pouvoirs du Conseil (ce avec quoi je ne suis pas d'accord), il ne serait pas déraisonnable et il serait même utile, compte tenu du texte de la loi habilitante, de reconnaître l'existence d'un pouvoir général d'exiger la production de documents. On a également soutenu qu'il est nécessaire et indispensable de reconnaître

and indispensable in order that the other powers granted may be exercised effectively.

In the Court of Appeal, Marceau J.A. considered the consistency of the various arguments raised (at p. 265 N.R.):

It was suggested that the restrictive character of the provision [118(a)] should not prevail. Counsel argued, first, that the drafters of the provision clearly did not intend to give the words used the exclusive meaning they might ordinarily have, as they spoke of "written evidence" and evidence is not given in writing at a hearing. Then, having by this means minimized the importance of the words used, counsel maintained that a restrictive interpretation would conflict with the context, as it would be inconsistent with the function assigned to the Board and the way in which it must fulfil that function. I do not share these views.

While these comments must be understood in the context of the conclusion of Marceau J.A., with which I am in agreement, that the scope of the provision is clear on its face, they point to two matters which should be noted here. It is a fundamental rule of interpretation that the meaning of general provisions in the Code cannot be developed in such a way so as to give to the Board powers which are broader than those expressly and specially provided for elsewhere. In *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412, at p. 432, Beetz J. referred to the reasons for this principle of interpretation as twofold: first, the general may not be interpreted so as to render unnecessary the other provisions setting forth the power of the Board, and second, the limitations inherent in the specific provisions which detail the powers of the Board must be abided by if the intent of the legislature is to be respected. One of the issues in that case was the proper relationship between a broader, general provision, s. 121 of the Code, and the grants of powers made specifically elsewhere in the Code. Beetz J. wrote (at pp. 432-33):

l'existence d'un tel pouvoir afin que les autres pouvoirs conférés puissent être exercés efficacement.

Le juge Marceau de la Cour d'appel a examiné la logique des divers arguments soulevés (à la p. 265 N.R.):

On a cherché à prétendre que le caractère limitatif du texte [al. 118a)] ne devrait pas être retenu. On a fait valoir d'abord que les rédacteurs du texte ne voulaient sans doute pas attribuer aux mots utilisés le sens limitatif qu'ils pourraient normalement avoir, car ils ont parlé de «témoignage écrit» et on ne témoigne pas par écrit au cours d'une audition. Puis, ayant pu de cette façon minimiser l'importance des mots utilisés, on a alors soutenu qu'une interprétation qui resterait limitative trahirait le contexte, en ce sens qu'elle ne concorderait pas avec le rôle attribué au Conseil et la façon dont il doit remplir sa mission. Je ne partage pas ces vues.

Bien qu'il faille comprendre ces propos dans le contexte de la conclusion du juge Marceau, que je partage, selon laquelle la portée de la disposition est claire à première vue, elles soulèvent deux questions qu'il y a lieu de signaler en l'espèce. Il existe une règle fondamentale d'interprétation selon laquelle les dispositions d'application générale du Code ne peuvent être interprétées de manière à conférer au Conseil des pouvoirs plus étendus que ceux qui sont expressément prévus ailleurs. Dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412, à la p. 432, le juge Beetz explique que la raison d'être de ce principe d'interprétation comporte deux volets: premièrement, la disposition générale ne saurait être interprétée de manière à rendre inutiles les autres dispositions qui énoncent le pouvoir du Conseil et, deuxièmement, les restrictions inhérentes des dispositions particulières qui précisent les pouvoirs du Conseil doivent être respectées afin de ne pas aller à l'encontre de la volonté du législateur. L'une des questions en litige dans cette affaire portait sur le lien qu'il convenait d'établir entre l'art. 121 du Code, une disposition d'application générale de portée plus large, et les attributions expresses de pouvoirs que l'on trouve ailleurs dans le Code. Le juge Beetz écrit, aux pp. 432 et 433:

It is quite possible that s. 121 covers only the powers necessary to perform the tasks expressly conferred on the Board by the Code, as Pratte J. indicated. Nevertheless, I consider that even if it covers autonomous or principal powers, like that of ordering a reference to arbitration, and not merely incidental or collateral powers, it cannot cover autonomous powers designed to remedy situations which the Code has dealt with elsewhere, and for which it has prescribed specific powers, as is the case with unlawful strikes. Here, the legislator has not only specified the principal powers of the Board in s. 182, but its collateral powers as well in s. 183.1. These two sections contain an exhaustive description of the Board's authority over unlawful strikes and cover it completely.

While I shall refer to these words of Beetz J. below in connection with the arguments raised regarding s. 121 in this case, it is clear that the mere presence of words capable of bearing a broad meaning must not provide a foundation for the disregard of the restrictive provisions which specially delineate the power at issue.

Nor can the argument that the more general provisions justify a broader interpretation of the power to compel the production of documents be supported in light of a careful review of the purposes and role of the Board. It was submitted that the administrative aspect of the role of the Board required that the powers of the Board be viewed in a generous fashion. This argument cannot succeed here, for two reasons. First, the Board does not only have an administrative function to perform. The Board is required to act in the manner of a court of law in assessing legal arguments in relation to complex factual circumstances. Second, and as a result, the procedural safeguards which normally accompany a process having a judicial character cannot be viewed as alien in relation to the activities of the Board. At the most general level, the limitations which are imposed upon the Board's exercise of its power to compel the production of documents are consistent with the principle of *audi alteram partem*. I am in agreement with Marceau J.A. in that (at p. 267 N.R.):

This is not a matter of limiting the scope of the Board's investigations, simply of requiring that to secure the production of documents and testimony of witnesses it

Il est bien possible que l'art. 121 ne vise que les pouvoirs nécessaires à l'exécution des tâches que le Code attribue expressément au Conseil, comme l'écrit le juge Pratte. Je pense néanmoins que même s'il vise des pouvoirs autonomes ou principaux, comme celui de décréter le renvoi à l'arbitrage, et non seulement incidents ou accessoires, il ne peut s'agir de pouvoirs autonomes destinés à redresser des situations que le Code a prévues ailleurs, pour lesquelles il a prescrit des pouvoirs spécifiques, comme c'est le cas pour les grèves illégales. Ici, le législateur a non seulement précisé les pouvoirs principaux du Conseil à l'art. 182, mais également ses pouvoirs incidents à l'art. 183.1. Ces deux articles décrivent de façon exhaustive la compétence du Conseil en matière de grève illégale et en épuisent le contenu.

Je reviendrai sur ces propos du juge Beetz relativement aux arguments invoqués au sujet de l'art. 121 en l'espèce, mais il est clair que la seule présence de termes susceptibles d'avoir une portée générale ne doit pas justifier de passer outre aux dispositions restrictives qui décrivent expressément le pouvoir en cause.

Si on examine attentivement les objectifs et le rôle du Conseil, on ne peut non plus soutenir que les dispositions plus générales justifient une interprétation plus large du pouvoir d'exiger la production de documents. On a prétendu que l'aspect administratif du rôle du Conseil exigeait que ses pouvoirs soient interprétés de manière généreuse. Cet argument ne saurait être retenu pour deux raisons en l'espèce. Premièrement, le Conseil n'a pas que des fonctions administratives à remplir. Il doit agir à la manière d'une cour de justice en évaluant des arguments juridiques à la lumière de situations de fait complexes. Deuxièmement, et par voie de conséquence, les garanties procédurales dont est normalement assorti un processus de nature judiciaire ne sauraient donc être considérées comme étant étrangères aux activités du Conseil. Au niveau des grands principes, les restrictions applicables à l'exercice du pouvoir du Conseil d'exiger la production de documents sont compatibles avec celui de l'*audi alteram partem*. Je partage l'opinion du juge Marceau à cet égard (à la p. 267 N.R.):

Il n'est pas question de limiter le Conseil dans ses enquêtes, il est seulement question d'exiger que pour la production de documents et à la déposition de témoins,

should only use the measures at its disposal to overcome the reticence of an individual in a manner which allows that individual to adequately present the reasons for his objections.

This is not to say that there is no other way in which fairness to a witness who is compelled to produce evidence may be achieved. But it does demonstrate that these limits are consistent with the functioning of the Board, when the purposes of the Board are seen as a whole.

While it was argued that such a situation would be inconsistent with the efficient and normal functioning of the Board, there is no evidentiary basis for a conclusion that recognizing the power to compel the production of documents only in the context of a formal hearing would amount to anything more than an inconvenience. The Board is not prevented from receiving documentary evidence which persons choose to submit, as it is only the power of compulsion itself which is subject to limitations. Having regard to the fact that the functions of the Board include not only administrative but also judicial and quasi-judicial functions, the importance of the efficient operation of the Board must be balanced with the considerations of procedural fairness which are manifest in the structure of the enabling legislation itself.

This Court has had occasion to consider the question of the proper way to approach the interpretation of the provisions which empower certain bodies to undertake certain kinds of activities. In *Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1992] 2 S.C.R. 394, this Court considered whether a statutory grant of authority in ss. 8(1), 8(2) and 8(3) of the *Competition Tribunal Act*, R.S.C., 1985, c. 19 (2nd Supp.), provided a power to punish for contempt *ex facie curiae*. Those sections were held to provide for such a power on the basis of the plain meaning of the words as well as the breadth of the provisions seen in light of one another and established principles of interpretation. The jurisdiction of the Tribunal was grounded in s. 8(1) of the Act, and its power to punish for

il ne puisse utiliser les mesures à sa disposition pour vaincre la réticence d'un justiciable que dans un cadre qui permette à ce dernier de faire valoir utilement les motifs à la base de ses objections.

Cela ne revient pas à dire qu'il n'y a aucune autre façon d'assurer un traitement équitable au témoin qui est contraint de produire un élément de preuve. Cela montre, cependant, que ces restrictions sont compatibles avec le fonctionnement du Conseil, lorsque les objectifs de l'organisme sont considérés dans leur ensemble.

Bien qu'on ait soutenu qu'une telle situation serait incompatible avec le fonctionnement normal et efficace du Conseil, aucun élément de preuve ne permet de conclure que la reconnaissance du pouvoir d'exiger la production de documents uniquement dans le cadre d'une audience formelle constituerait autre chose qu'un simple inconvénient. Rien n'empêche le Conseil de recevoir la preuve documentaire que des personnes choisissent de produire, étant donné que ce n'est que le pouvoir de contrainte lui-même qui fait l'objet de restrictions. Compte tenu du fait que le Conseil exerce des fonctions non seulement administratives, mais encore judiciaires et quasi judiciaires, l'importance du fonctionnement efficace du Conseil doit être contrebalancée par les considérations d'équité procédurale qui ressortent de la structure même de la loi habilitante.

Notre Cour a eu l'occasion d'examiner l'interprétation des dispositions qui habilitent certains organismes à exercer certains types d'activités. Dans *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394, la Cour a examiné la question de savoir si le pouvoir conféré par les par. 8(1), 8(2) et 8(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. 19 (2^e suppl.), comprenait celui de punir l'outrage commis hors la présence du Tribunal. Elle a décidé que ces dispositions conféraient un tel pouvoir, en s'appuyant sur le sens clair des mots, sur la portée des dispositions considérées les unes par rapport aux autres et sur les principes d'interprétation établis. La compétence du Tribunal était fondée sur le par. 8(1) de la Loi et son pouvoir de punir l'ou-

contempt *ex facie curiae* was specified in s. 8(2). That section reads as follows:

8. . . .

(2) The Tribunal has, with respect to the attendance, swearing and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

Having regard to the whole statutory scheme, it was held at pp. 411-12 that:

Section 8(2) confirms and consolidates the jurisdiction of the Tribunal. In the context of s. 8(2), the words "enforcement of its orders" coupled with the phrase "necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction" cannot be read otherwise than as a grant to the Tribunal of the powers of a superior court of record with respect to the enforcement of its orders, which includes the power over contempt for breaches of its orders.

The broad wording of s. 8(2) relates directly to the scope and nature of the powers of the Tribunal itself, and not merely to the roles, goals or purposes of the Tribunal. Section 8(2) expressly grants to the Tribunal all the powers vested in a superior court of record for the enforcement of its orders. It was found that the power in question was expressly included as a result of the plain meaning of the words of the empowering provisions.

Furthermore, unlike the present case, the character of the power granted to the Tribunal was consistent with and indeed the same as the context in which it was to be exercised; both were judicial. Moreover, s. 8(3) of the Act not only confirmed the contempt power of the Tribunal, it also introduced procedural safeguards specific to the exercise of the power. The difficulty which presented itself in that case was the common law presumption that it was within the exclusive power of the superior courts to punish contempt *ex facie*, and the resulting question which arose was whether this well-established jurisdiction was granted to the Tribunal by statute. It was the clear wording of the statutory grant which led this Court to conclude that the statutory provisions did indeed so operate.

trage commis hors sa présence était conféré au par. 8(2), dont voici le texte:

8. . . .

(2) Le Tribunal a, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de ses ordonnances et toutes autres questions relevant de sa compétence, les attributions d'une cour supérieure d'archives.

Compte tenu de l'ensemble du régime législatif, on conclut, aux pp. 411 et 412, que:

Le paragraphe 8(2) confirme et consolide la compétence du Tribunal. Dans le contexte du par. 8(2), les termes «exécution de ses ordonnances» conjugués à l'expression «relevant de sa compétence» ne peuvent signifier autre chose que l'attribution au Tribunal des pouvoirs d'une cour supérieure d'archives en ce qui a trait à l'exécution de ses ordonnances, ce qui comprend le pouvoir en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances.

Les termes généraux du par. 8(2) ont directement trait à l'étendue et à la nature des pouvoirs du Tribunal lui-même et non seulement à ses fonctions ou objectifs. Le paragraphe 8(2) confère expressément au Tribunal tous les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives aux fins de l'exécution de ses ordonnances. La Cour a conclu que le Tribunal était expressément investi du pouvoir en cause en raison du sens clair des mots employés dans les dispositions habilitantes.

En outre, contrairement à la présente affaire, la nature du pouvoir conféré au Tribunal était compatible avec celle du contexte dans lequel il devait être exercé, et lui correspondait même: les deux étaient judiciaires. Par ailleurs, non seulement le par. 8(3) de la Loi confirmait le pouvoir que le Tribunal possédait en matière d'outrage, mais encore il prévoyait des garanties procédurales spécifiques à son exercice. Le problème qui se posait dans cette affaire découlait de la présomption de common law selon laquelle les cours supérieures avaient le pouvoir exclusif de punir l'outrage commis hors la présence du tribunal, et il fallait donc déterminer si la Loi conférait au Tribunal cette compétence bien établie. C'est en raison de la formulation claire de l'attribution de pouvoir par la

The wording of the provision in the present case bears directly upon limits to the exercise of the power to compel the production of documents, and the nature of the power is not consistent with the manner in which it is sought to be exercised. While some of the same principles of statutory interpretation apply to both cases, they lead to different results.

In *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722, this Court considered whether the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission had the authority to review revenues of Bell Canada during the period when an interim rate schedule approved by the Commission was in place, and whether the Commission had the jurisdiction to make an order compelling Bell Canada to grant a refund by way of a one-time credit to its customers. In concluding that the Commission did indeed have the power to revisit the situation during this period, the nature of an interim order was considered. Despite the fact that the relevant legislation required that both interim and final orders be just and reasonable, the importance of emphasizing the distinct nature of an interim order was recognized. On the facts of that case (at pp. 1755-56):

... the interim rate increase was granted on the basis that the length of the proceedings could cause a serious deterioration in the financial condition of [Bell Canada]. Only once such an emergency situation was found to exist did the [Commission] ask itself what rate increase would be just and reasonable on the basis of the available evidence and for the purpose of preventing such a financial deterioration. The inherent differences between a decision made on an interim basis and a decision made on a final basis clearly justify the power to revisit the period during which interim rates were in force.

On the basis that the Commission did have the power to revisit the period during which the interim rates were in force for the purposes of determining whether those rates had proven to be

Loi que notre Cour a conclu que les dispositions législatives avaient cet effet. Dans la présente affaire, le texte de la disposition en cause se rapporte directement aux restrictions à l'exercice du pouvoir d'exiger la production de documents, et la nature du pouvoir conféré n'est pas compatible avec la façon dont on cherche à l'exercer. Même si des principes d'interprétation législative identiques s'appliquent dans les deux cas, leur application mène à des résultats différents.

Dans *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, la Cour devait déterminer si le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes avait le pouvoir d'examiner les revenus réalisés par Bell Canada pendant la période où une échelle de taux provisoires approuvée par le Conseil était en vigueur et si le Conseil avait compétence pour rendre une ordonnance enjoignant à Bell Canada d'accorder un remboursement par voie de crédit forfaitaire à ses clients. Pour conclure que le Conseil avait le pouvoir de réexaminer la situation au cours de cette période, on a tenu compte de la nature d'une ordonnance provisoire. Malgré le fait que la loi applicable prévoyait que l'ordonnance provisoire et l'ordonnance définitive devaient être justes et raisonnables, la Cour a reconnu qu'il importait d'insister sur la nature distincte d'une ordonnance provisoire. D'après les faits de cette affaire (aux pp. 1755 et 1756):

... la majoration tarifaire provisoire a été accordée parce que la longueur des procédures pouvait entraîner une grave détérioration de la situation financière de [Bell Canada]. Ce n'est que lorsque [le Conseil] a conclu qu'une telle situation d'urgence existait qu'il s'est demandé quelle majoration provisoire serait juste et raisonnable compte tenu des éléments de preuve disponibles et pour éviter cette détérioration financière. Les différences inhérentes entre une décision provisoire et une décision finale justifient clairement le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur.

En tenant pour acquis que le Conseil avait le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur afin de déterminer si ceux-ci s'étaient vraiment révélés justes et

indeed just and reasonable, it was accepted that there was a power to make a remedial order. The question which was at the centre of that case was, therefore, whether recognition ought to be given to a power of the Commission which, if unrecognized, would result in the frustration of the work of the Commission in its central role of ensuring that the rates charged to the public were just and reasonable. If interim rates could not be reviewed and appropriate revisions made once all the relevant information was available, the activity of the Commission in ensuring that fair rates were charged would, in effect, become secondary to that of assisting the regulated bodies in avoiding financial deterioration. Such an interpretation would be clearly inconsistent with the legislation's provisions, seen as a whole and individually, as well as the purpose of the legislation. It was the safeguarding of the capacity of the Commission to carry out its central purpose that required that the power to review interim rates be recognized.

The *Bell Canada* decision must also be distinguished from the instant case. Here, there is no conflict between the general purposes of the Board and the confinement of the exercise of the power to compel the production of documents to the circumstances of a formal hearing. First, the judicial aspect of the activities of the Board makes the requirement that it carry out its judicial functions so that all interested parties are present and able to present their positions to the Board entirely appropriate. Second, it has already been noted that there is no basis for the conclusion that the other activities of the Board are unduly impaired in such circumstances. The administrative aspect of the Board's activities does not necessitate a power to compel the production of documents. The structure of the provision which confirms the judicial character of the power in question also supports the limitation of the exercise of the power to the context of a formal hearing.

While the focus of this appeal has been on the scope of the powers conferred upon the Board pursuant to s. 118, there was an argument raised by the appellant but not supported by the Attorney General of Canada that the power to compel the

raisonnables, on a reconnu qu'un pouvoir d'ordonner un redressement existait. La question qui était au cœur de cette affaire était donc de savoir s'il fallait reconnaître l'existence d'un pouvoir du Conseil, qui s'il n'était pas reconnu, l'empêcherait de remplir son rôle principal qui était d'assurer que les taux exigés du public étaient justes et raisonnables. Si les taux provisoires ne pouvaient être révisés et si les modifications qui s'imposent ne pouvaient être apportées une fois que tous les renseignements pertinents sont disponibles, la fonction du Conseil de veiller à ce que les taux exigés soient équitables céderait, en fait, le pas à celle d'aider les organismes réglementés à éviter la détérioration financière. Une telle interprétation serait manifestement incompatible avec les dispositions de la loi applicable, dans leur ensemble et individuellement, ainsi qu'avec l'objet de cette loi. C'est afin de préserver la capacité du Conseil de réaliser son objectif principal que le pouvoir de réviser les taux provisoires devait être reconnu.

Il y a lieu de faire une distinction entre l'arrêt *Bell Canada* et la présente affaire. Il n'y a, en l'espèce, aucune contradiction entre les objectifs généraux du Conseil et le fait de limiter l'exercice du pouvoir d'exiger la production de documents au cadre d'une audience formelle. Premièrement, l'aspect judiciaire des activités du Conseil rend tout à fait appropriée l'exigence qu'il remplisse ses fonctions judiciaires de manière que toutes les parties intéressées soient présentes et puissent lui soumettre leur point de vue. Deuxièmement, j'ai déjà souligné que rien ne justifie de conclure que les autres activités du Conseil sont indûment compromises en pareilles circonstances. L'aspect administratif des activités du Conseil ne requiert pas le pouvoir d'exiger la production de documents. La structure de la disposition qui confirme la nature judiciaire du pouvoir en cause vient également appuyer la restriction de l'exercice de ce pouvoir au contexte d'une audience formelle.

Bien que le présent pourvoi ait été axé sur l'étendue des pouvoirs que l'art. 118 confère au Conseil, l'appelant a fait valoir, sans l'appui du procureur général du Canada à cet égard, que le pouvoir d'exiger la production de documents en

production of documents outside the context of a formal hearing might be properly founded on s. 121. For the reasons which have been outlined above, this argument cannot succeed. The power to compel the production of documents has been specially treated in the Code in s. 118(a), and the scope of the power must be understood in terms of the limits provided for there. Section 121 is a general provision which empowers the Board to make orders requiring compliance with the provisions of Part V of the Code. The broad nature of the provision is such that its operation cannot be understood in the abstract. It is, instead, governed by the principles referred to above as was outlined by Beetz J. in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie*, *supra*.

VI — Conclusions

The extent of the power granted by s. 118(a) of the Code appears from the plain meaning of the words of the provision. The Board may exercise its power to compel the production of documents only in the context of a formal hearing. This conclusion is supported also by the fact that the nature of the power is coercive, and that the limits on its exercise must be respected. The fact that the power is also judicial in character makes extension of its application to an administrative context, one which would require clear words to that effect. The structure of the provision makes the power to compel the production of documents a part of a complete process which is limited to a formal hearing to which witnesses may be summoned and where they may give evidence on oath. The scope of s. 118(a) cannot be enlarged by means of reference to s. 118(f), which is permissive in nature. Similarly, the presence of broader provisions cannot here operate to allow the special limits imposed on powers such as this to be disregarded. As there is no basis for the conclusion that such a confinement of the power would be inconsistent with the purposes of the Board, when its administrative and judicial functions are considered, the power which is conferred on the Board by s. 118(a) is a power to require witnesses to attend a proceeding before the Board and there to give oral or written testimony and produce documents deemed requisite. In these circumstances, the powers conferred on the

dehors du cadre d'une audience formelle pourrait se fonder à bon droit sur l'art. 121. Pour les motifs énoncés précédemment, cet argument ne saurait être retenu. Le pouvoir d'exiger la production de documents est expressément prévu à l'al. 118(a) du Code et l'étendue de ce pouvoir doit être interprétée en fonction des restrictions que prévoit cette disposition. L'article 121 est une disposition d'application générale qui habilite le Conseil à rendre des ordonnances de se conformer aux dispositions de la partie V du Code. La nature générale de cette disposition est telle qu'on ne peut en saisir l'application de manière abstraite. Elle est plutôt régie par les principes mentionnés plus haut que le juge Beetz a exposés dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie*, précité.

VI — Conclusions

L'étendue du pouvoir conféré par l'al. 118(a) du Code ressort du sens clair du texte de la disposition. Le Conseil ne peut exercer son pouvoir d'exiger la production de documents que dans le cadre d'une audience formelle. Cette conclusion s'appuie également sur le fait qu'il s'agit d'un pouvoir de nature coercitive et que les restrictions à son exercice doivent être respectées. Comme ce pouvoir est également de nature judiciaire, la possibilité de l'exercer dans un contexte administratif devrait être exprimée en des termes clairs. En raison de la structure de la disposition, le pouvoir d'exiger la production de documents fait partie d'un processus complet auquel on ne peut recourir que dans le cadre d'une audience formelle à laquelle des témoins peuvent être assignés et où ils peuvent déposer sous serment. On ne saurait élargir la portée de l'al. 118(a) par renvoi à l'al. 118(f) qui est de nature facultative. De même, l'existence de dispositions plus générales ne peut permettre, en l'espèce, d'ignorer les restrictions particulières imposées à des pouvoirs comme celui-ci. Comme rien ne permet de conclure qu'une telle restriction du pouvoir serait incompatible avec les objectifs du Conseil, sur le plan de ses fonctions administratives et judiciaires, le pouvoir conféré à l'al. 118(a) permet au Conseil d'assigner des témoins à une procédure devant lui, pour qu'ils témoignent oralement ou par écrit et qu'ils produisent les documents jugés nécessaires. Dans ces circonstances,

Board by ss. 118(a) and 121 do not include a power to compel the production of documents outside the context of a formal hearing.

As the respondents declined taking any part in this appeal, whereupon an *amicus curiae* was appointed by the Court and costs have not been requested, no order for costs will be made.

VII — Disposition

The appeal is, therefore, dismissed.

The following are the reasons delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. (dissenting) — I have had the advantage of reading my colleague Gonthier J.'s reasons and, with all due respect, I do not share his views. For reasons which follow, I consider that, when the Canada Labour Relations Board directs that written testimony and documents be filed pursuant to s. 118(a) of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 (now s. 16 of R.S.C., 1985, c. L-2), the exercise of that power is not subject to any duty to hold a *viva voce* hearing.

I — Facts

For a better understanding of the issues involved in this case, it is worth taking a closer look at the facts out of which the case at bar arose.

On September 11, 1986, the Canadian Air Line Pilots Association ("CALPA") filed with the Canada Labour Relations Board (the "Board") applications pursuant to ss. 119, 133 and 144 of the Code. These applications related to several airlines, including the respondent Nolisair International Inc. The applications sought to bring about a grouping of various corporate entities to which the concept of a single employer mentioned in s. 133 should be applied, or alternatively, a ruling that a series of arrangements made between these corporations had the effect of concluding business sales within the meaning of s. 144.

les pouvoirs que confèrent au Conseil l'al. 118a) et l'art. 121 ne comprennent pas celui d'exiger la production de documents en dehors du cadre d'une audience formelle.

Étant donné que les parties intimées ont refusé de participer au présent pourvoi, ce qui a amené la Cour à nommer un *amicus curiae*, et que des dépens n'ont pas été demandés, il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

VII — Dispositif

Le pourvoi est donc rejeté.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ (dissidente) — J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mon collègue le juge Gonthier et, en toute déférence, je ne partage pas son avis. Pour les raisons qui suivent, j'estime que, lorsque le Conseil canadien des relations du travail ordonne le dépôt de témoignages écrits et de documents en vertu de l'al. 118a) du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1 (maintenant l'art. 16 des L.R.C. (1985), ch. L-2), l'exercice de ce pouvoir n'est assujéti à aucune obligation de tenir une audition *viva voce*.

I — Faits

Pour une meilleure compréhension des enjeux ici en cause, il est utile de considérer de façon plus détaillée les faits à l'origine de la présente affaire.

Le 11 septembre 1986, l'Association canadienne des pilotes de lignes aériennes («ACPLA») dépose auprès du Conseil canadien des relations du travail (le «Conseil») des requêtes en vertu des art. 119, 133 et 144 du Code. Ces requêtes visent plusieurs compagnies aériennes, dont l'intimée Nolisair International Inc. Les requêtes ont pour objet d'opérer un regroupement des diverses entités corporatives auquel doit s'appliquer la notion d'employeur unique visée par l'art. 133 ou, subsidiairement, de faire reconnaître qu'une série d'arrangements intervenus entre ces sociétés ont eu pour effet de réaliser des ventes d'entreprise au sens de l'art. 144.

On December 10, 1986, the Board sent to the parties a letter summoning them to a hearing beginning on February 3, 1987. This notice also asked the parties to provide the hearing with "any document submitted as evidence which has not been previously filed with the Board". On January 6, 1987 Nolisair International Inc. submitted its answer to the applications by CALPA to the Board and requested CALPA to produce certain documents and particulars.

On January 14, 1987, to complete his inquiry, the labour relations officer responsible for the matter sent a specific request for information and the filing of documents to various employers concerned by the applications of CALPA. On January 27, 1987, in order to give them an opportunity to discuss a possible settlement, the Board told the parties that the hearings set to begin on February 3, 1987 had been postponed to a later date and asked to be informed in writing before February 27, 1987 of the result of their discussions.

On April 7, 1987, after negotiations broke down, the Board summoned the parties to a preparatory meeting to be held on April 28, 1987 to work out how subsequent hearings would be held. On April 13, 1987, prior to this preparatory meeting, the labour relations officer responsible for the matter asked counsel for the employers mentioned in the CALPA applications, to provide him, by April 23, 1987, with a number of different items of information and documents to complete his inquiry. The officer referred to information and documents requested on January 14, 1987, which had not yet been supplied. On April 22, 1987, counsel for Nolisair International Inc. sent to the Board certain information and documents requested in the letter of April 13.

On April 28, 1987, as scheduled, the Board held a preparatory meeting in the presence of all parties concerned to discuss and resolve certain procedural questions, including one relating to the filing of documents. The Vice-Chairman of the Board, Mr. Serge Brault, told the parties of the approach he intended to take and, at the same time, pointed out that the Board intended to follow its usual proce-

Le 10 décembre 1986, le Conseil adresse aux parties une lettre par laquelle il les convoque à une audience débutant le 3 février 1987. Cet avis demande également aux parties de fournir à l'audience «tout document devant être présenté comme preuve et qui n'a pas déjà été déposé auprès du Conseil». Le 6 janvier 1987, Nolisair International Inc. dépose sa réponse aux demandes de l'ACPLA auprès du Conseil et réclame que l'ACPLA produise certains documents et précisions.

Le 14 janvier 1987, dans le but de compléter son enquête, l'agent des relations de travail responsable du dossier fait parvenir une demande précise d'informations et de production de documents à certains employeurs visés par les demandes de l'ACPLA. Le 27 janvier 1987, afin de leur donner l'occasion de discuter d'un règlement possible, le Conseil informe les parties que les audiences devant débiter le 3 février 1987 sont remises à une date ultérieure et leur demande de l'informer par écrit, avant le 27 février 1987, du résultat de leurs discussions.

Le 7 avril 1987, vu l'échec des discussions, le Conseil convoque les parties à une conférence préparatoire à être tenue le 28 avril 1987 en vue de préciser le déroulement des audiences ultérieures. Le 13 avril 1987, en prévision de cette conférence préparatoire, l'agent des relations de travail responsable du dossier demande aux procureurs des employeurs visés par les requêtes de l'ACPLA de lui fournir, pour le 23 avril 1987, un certain nombre de renseignements et de documents dans le but de compléter son enquête. L'agent se réfère aux informations et documents demandés le 14 janvier 1987, non encore fournis. Le 22 avril 1987, le procureur de Nolisair International Inc. transmet au Conseil certaines informations et documents requis dans la lettre du 13 avril.

Le 28 avril 1987, le Conseil tient, comme prévu, une conférence préparatoire en présence de toutes les parties concernées en vue de discuter et de régler certaines questions procédurales, dont celle reliée à la production de documents. Le vice-président du Conseil, M^e Serge Brault, informe les parties de la démarche qu'il entend suivre et souligne, par la même occasion, que l'intention du Conseil

ture in dealing with applications of this kind. He noted that the Board's objective would be to report to the parties concerned by mid-June.

On June 18, 1987, the Board informed the parties that it would hold a single inquiry and a single hearing on all questions raised in the CALPA applications. Though it ruled out holding hearings before the week of September 14, 1987, it informed them of its intention to complete its inquiry and file its report by July 31, 1987 at the latest. On the same date, the labour relations officer responsible for the matter sent to all employers new requests for information and documents to be submitted by July 10, 1987 at the latest. The officer also requested that the accuracy of the information sought be certified by affidavit from an authorized person.

On July 2, 7 and 8, 1987, the parties concerned by these new requests refused to comply: their main argument was that the labour relations officer and the Board lacked jurisdiction. On July 13, 1987, following this refusal, a three-member panel of the Board issued the following order to produce documents and written testimony based on ss. 118(a) and (f) and 121 of the Code:

WHEREAS the Canada Labour Relations Board has received applications pursuant to sections 119, 133 and 144 of the *Canada Labour Code* (Part V — Industrial Relations);

WHEREAS the Board through Serge Quesnel, Labour Relations Officer and Gérard Legault, Director of Operational Services and Registrar, requested information and documents from certain of the respondents and/or interveners and/or interested parties in letters dated June 18, 1987;

WHEREAS the respondents and/or interveners and/or interested parties have neglected or refused to provide the relevant information and documents by July 10, 1987 as requested in the letters of June 18, 1987;

WHEREAS it is requisite for the Board to obtain the information and/or documents requested for the full

est de suivre sa procédure habituelle dans le cadre des demandes de cette nature. Il note que l'objectif du Conseil est de faire rapport aux parties concernées à la mi-juin.

Le 18 juin 1987, le Conseil informe les parties qu'il tiendra une seule enquête et une seule audience sur toutes les questions soulevées par les demandes de l'ACPLA. Tout en écartant la tenue d'audiences avant la semaine du 14 septembre 1987, il les avise de son intention de compléter son enquête et de produire un rapport au plus tard le 31 juillet 1987. À la même date, l'agent des relations de travail responsable du dossier fait parvenir à tous les employeurs de nouvelles demandes d'informations et de documents, à être remis au plus tard le 10 juillet 1987. L'agent demande également que l'exactitude des renseignements demandés soit attestée par un affidavit émanant d'une personne autorisée.

Les 2, 7 et 8 juillet 1987, les parties visées par ces nouvelles demandes refusent d'y donner suite en invoquant principalement l'absence de juridiction de l'agent des relations de travail et du Conseil. Le 13 juillet 1987, suite à ce refus, un banc du Conseil composé de trois membres émet l'ordonnance suivante de production de documents et de témoignages écrits en s'appuyant sur les al. 118(a) et f) et l'art. 121 du Code:

ATTENDU QUE le Conseil canadien des relations du travail a reçu des requêtes en vertu des articles 119, 133 et 144 du *Code canadien du travail* (Partie V - Relations industrielles);

ATTENDU QUE le Conseil par l'entremise de Serge Quesnel, Agent des relations du travail, et Gérard Legault, Directeur des Services opérationnels et Greffier, a demandé dans des lettres en date du 18 juin 1987 à certains intimés et (ou) intervenants et (ou) parties intéressées de lui fournir des renseignements et documents;

ATTENDU QUE les intimés et (ou) intervenants et (ou) parties intéressées ont négligé ou refusé de fournir les renseignements et documents pertinents au 10 juillet 1987 comme on l'avait exigé dans les lettres du 18 juin 1987;

ATTENDU QUE le Conseil estime ces renseignements et documents nécessaires à une investigation et

investigation and consideration of the matters before it, in order to permit it to discharge its responsibilities under the *Code*;

NOW, THEREFORE the Board, pursuant to the powers conferred on it by sections 118 and 121 of the *Canada Labour Code* and in particular, but without limiting the generality of section 118, by subsections (a) and (f) of that section, hereby ORDERS:

- 1) Canadian Pacific Airlines Ltd.
- 2) les Lignes aériennes A + (Nordair Métro)
- 3) Nordair Inc.
- 4) Québecair
- 5) Québec Aviation Ltée (Québecair Inter)
- 6) Conifair Inc.
- 7) Gestion Conifair Inc.
- 8) Eastern Provincial Airways Ltd.
- 9) Nolisair International Inc. (Nationair)

to file with the Board by July 31st, 1987, the information and documents listed under their respective names in Appendix "A" which forms an integral part of this Order. . . . [Emphasis in original.]

In a letter-decision dated July 15, 1987, the Board justified this order on the basis of ss. 118 and 121 of the *Code* as well as the context in which its inquiries were taking place.

On July 20 and 23, the employers mentioned in the order filed with the Federal Court of Appeal an application for judicial review pursuant to s. 28(1)(a) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.).

On July 30, 1987, they also filed with the Board applications to review and stay the order pursuant to s. 119 of the *Code*. On August 13, 1987 CALPA requested the Board to file its order of July 13 with the Registry of the Federal Court pursuant to s. 123 of the *Code*, so as to ensure its compulsory execution. These two applications are still pending before the Board.

une étude complète des questions dont il est saisi, afin de s'acquitter de ses responsabilités en vertu du *Code*;

EN CONSÉQUENCE, le Conseil, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 118 et 121 du *Code canadien du travail* et plus précisément, mais sans restreindre la portée générale de l'article 118, par les alinéas a) et f) de cet article,

- a*
- ORDONNE par les présentes que:
- 1) les Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée
 - 2) les Lignes aériennes A+ (Nordair Métro)
 - 3) Nordair Inc.
 - 4) Québecair
 - 5) Québec Aviation Ltée (Québecair Inter)
 - 6) Conifair Inc.
 - 7) Gestion Conifair Inc.
 - 8) Eastern Provincial Airways Ltd.
 - 9) Nolisair International Inc. (Nationair)

e déposent auprès du Conseil d'ici le 31 juillet 1987 les renseignements et les documents énumérés en regard de leur nom respectifs à l'Annexe «a» qui fait partie intégrante de la présente ordonnance . . . [Souligné dans l'original.]

f Dans une lettre-décision datée du 15 juillet 1987, le Conseil justifie cette ordonnance sur la base des art. 118 et 121 du *Code* ainsi que le contexte dans lequel se déroulent ses enquêtes.

En date du 20 et 23 juillet, les employeurs visés par l'ordonnance déposent auprès de la Cour d'appel fédérale les demandes en révision judiciaire en vertu de l'al. 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, ch. 10 (2^e suppl.).

i Le 30 juillet 1987, ceux-ci logent également des requêtes en révision et en sursis de celle-ci auprès du Conseil en vertu de l'art. 119 du *Code*. Le 13 août 1987, l'ACPLA s'adresse au Conseil afin qu'il dépose son ordonnance du 13 juillet au greffe de la Cour fédérale en vertu de l'art. 123 du *Code* et ce, aux fins d'en assurer l'exécution forcée. Ces deux requêtes sont toujours pendantes devant le Conseil.

On March 22, 1989, the Federal Court of Appeal allowed the applications for judicial review filed by the employers under s. 28(1)(a) of the *Federal Court Act*: (1989), 95 N.R. 255, 59 D.L.R. (4th) 384. *Per* Marceau J.A., it unanimously struck down the Board's order on the ground that the latter did not have the power to issue the order under s. 118(a) of the Code without holding a formal hearing. Pratte J.A., with whom Desjardins J.A. concurred, gave an additional reason. In his view, the order was directed against business corporations and, according to *R. v. Amway Corp.*, [1989] 1 S.C.R. 21, such artificial persons could not be "witnesses".

II — Issue

The only issue before this Court concerns the way in which the Board may exercise its power to compel the filing of written testimony and documents. In particular, the Court must interpret s. 118(a) of the Code in order to decide whether the Board's power to require that written testimony and documents be filed is only available as part of a *viva voce* hearing.

III — Analysis

The power to compel the filing of documents and written testimony is set out in s. 118(a) of the Code, which reads as follows:

118. The Board has, in relation to any proceeding before it, power

(a) to summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Board deems requisite to the full investigation and consideration of any matter within its jurisdiction that is before the Board in the proceeding;

The issue is therefore not whether the Board is vested with the power to require the filing of documents and written examinations. This power is expressly covered by the above provision. The question is rather whether this power is available only in the course of a *viva voce* hearing. Though the Board also referred to ss. 118(f) and 121 in support of its order, it is the interpretation of s.

Le 22 mars 1989, la Cour d'appel fédérale accueille les demandes en révision judiciaire logées par les employeurs en vertu de l'al. 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*: (1989), 95 N.R. 255, 59 D.L.R. (4th) 384. Elle annule à l'unanimité, par la voix du juge Marceau, l'ordonnance du Conseil au motif que ce dernier n'avait pas le pouvoir d'émettre d'ordonnance en vertu de l'al. 118a) du Code en l'absence d'audience formelle. Le juge Pratte, à l'opinion duquel souscrit le juge Desjardins, ajoute un motif additionnel. Selon lui, l'ordonnance étant dirigée contre des sociétés commerciales, ces personnes morales ne pouvaient être des «témoins» suivant l'arrêt *R. c. Amway Corp.*, [1989] 1 R.C.S. 21.

II — Question en litige

La seule question en litige devant nous concerne les modalités d'exercice du pouvoir du Conseil de contraindre la production de témoignages écrits et de documents. Plus particulièrement, il s'agit d'interpréter l'al. 118a) du Code afin de décider si le pouvoir du Conseil de requérir la production de témoignages écrits et de documents n'est disponible que dans le cadre d'une audition *viva voce*.

III — Analyse

Le pouvoir de contraindre la production de documents et de témoignages écrits est prévu à l'al. 118a) du Code, qui se lit ainsi:

118. Le Conseil a, relativement à toute procédure engagée devant lui, pouvoir

a) de convoquer des témoins, d'en assurer la comparution, de les obliger à témoigner sous serment, oralement ou par écrit, et à produire les documents et pièces qu'il estime nécessaires à une investigation et étude complète de toute question relevant de sa compétence dont il est saisi en l'espèce;

La question en litige ne consiste donc pas à déterminer si le Conseil est investi ou non du pouvoir de requérir la production de documents et d'interrogatoires écrits. Le Code le prévoit expressément à la disposition précitée. Il s'agit, plutôt, de décider si ce pouvoir est uniquement disponible dans le cadre d'une audition *viva voce*. Quoique le Conseil ait également cité l'al. 118f) ainsi que l'art.

118(a) which is central to the appeal at bar. In these circumstances, it must be determined at the outset what standard of review is applicable to the Board's order.

(A) *Applicable Standard of Review*

In *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*, [1984] 2 S.C.R. 412, Beetz J. discussed the concept of jurisdictional error in the context of the Code itself (at p. 438):

In my opinion it cannot be said that the only jurisdictional error is one affecting the initial jurisdiction, jurisdiction *ratione materiae*, or attributive jurisdiction of an administrative tribunal initiating a hearing. . . .

It seems to me that if jurisdictional error includes error as to the initial jurisdiction of an administrative tribunal initiating a hearing and its power to resolve by a declaration the question submitted to it, *a fortiori* it covers provisions which confer on it the power to add to its final decision orders arising out of the hearing and intended to give effect to its declarations by injunctions and other means of redress such as those in paras. (a) to (d) of s. 182.

On the powers of investigation conferred by s. 118, Beetz J. went on to say:

The same is generally true, in my view, for errors relating to the executory, if not declaratory, powers which the Board exercises during a hearing, like that of questioning witnesses, requiring the production of documents, entering an employer's premises and so on, conferred on it by s. 118 of the Code.

Additionally, in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, Beetz J. clarified the meaning of jurisdiction in a judicial review situation (at p. 1090):

Jurisdiction *stricto sensu* is defined as the power to decide. The importance of a grant of jurisdiction relates not to the tribunal's capacity or duty to decide a question but to the determining effect of its decision. As S. A. de Smith points out, the tribunal's decision on a

121 à l'appui de son ordonnance, seul l'al. 118(a), dont l'interprétation est au cœur du présent pourvoi, est véritablement en cause. Dans ces conditions, il convient de déterminer, dès le départ, la norme de contrôle applicable à l'ordonnance du Conseil.

A) *La norme de contrôle applicable*

Dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*, [1984] 2 R.C.S. 412, le juge Beetz s'est penché sur le concept d'erreur juridictionnelle précisément dans le cadre du Code (à la p. 438):

Est erronée à mon avis la prétention selon laquelle seule peut constituer une erreur juridictionnelle celle qui porte sur la compétence initiale, ou compétence *ratione materiae*, ou compétence d'attribution d'un tribunal administratif qui ouvre une enquête . . .

Il me paraît que si l'erreur juridictionnelle comprend celle qui porte sur la compétence initiale d'un tribunal administratif qui ouvre une enquête et sur son pouvoir de trancher par voie de déclaration la question qui lui est soumise, à fortiori s'étend-elle aux dispositions qui lui attribuent le pouvoir d'ajouter à sa décision finale des ordonnances destinées à donner suite à son enquête et à rendre des déclarations efficaces par des injonctions et autres mesures de redressement comme celles des al. a) à d) de l'art. 182.

Au sujet des pouvoirs d'enquête prévus à l'art. 118, le juge Beetz a poursuivi:

Il en va généralement de même à mon avis pour les erreurs portant sur les pouvoirs exécutoires sinon déclaratoires que le Conseil exerce en cours d'enquête comme celui d'interroger des témoins, d'exiger la production de documents, de pénétrer dans les locaux d'un employeur, etc., que lui confère l'art. 118 du Code.

Par ailleurs, dans l'arrêt *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, le juge Beetz est venu préciser le sens de la notion de compétence dans le cadre du contrôle judiciaire (à la p. 1090):

La compétence, *stricto sensu*, se définit comme le pouvoir de décider une question. L'importance d'un octroi de compétence se rattache non pas à la faculté ou à l'obligation du tribunal de traiter d'une question, mais au caractère déterminant de sa décision. Comme S. A.

question within its jurisdiction is binding on the parties to the dispute. . . . The true problem of judicial review is to discover whether the legislator intended the tribunal's decision on these matters to be binding on the parties to the dispute, subject to the right of appeal if any. [Emphasis added.]

In the view of Beetz J., in order to adequately discuss the question "Did the legislator intend the question to be within the jurisdiction conferred on the tribunal?", a court of law (at p. 1088)

examines not only the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal, but the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal.

Before concluding that the standard of review applicable in this case is the correctness of the Board's interpretation, therefore, there must be a functional analysis, however brief, of what Parliament intended. As La Forest J. noted in the recent case of *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230, at p. 258:

Cases decided under the old paradigm remain relevant, but must now be examined in the light of the "pragmatic and functional approach" to judicial review since adopted by this Court; see *U.E.S. Local 298 v. Bibeault*, *supra*, at p. 1095.

A functional analysis of the relevant sections of the Code discloses that Parliament did not intend to give the Board the exclusive power of making a final ruling on the point at issue in the present case.

The Board's jurisdiction is concerned primarily with the application of Part V of the Code, and it has an especially important part to play in connection with the acquisition and extinction of bargaining rights and the exercise of rights to strike and lock out. *Inter alia*, the Board is empowered to decide applications for certification by bargaining agents (s. 124), determine appropriate bargaining units (s. 125), order votes to be taken to determine whether a given union is representative (s. 127),

de Smith le souligne, la décision du tribunal sur une question qui relève de sa compétence lie les parties au litige. [. . .] Le véritable problème du contrôle judiciaire est de savoir si le législateur veut que la décision du tribunal sur ces questions lie les parties au litige, sous réserve du droit d'appel, s'il en est. [Je souligne.]

Selon le juge Beetz, afin d'aborder adéquatement la question «Le législateur a-t-il voulu qu'une telle matière relève de la compétence conférée au tribunal?», une cour de justice (à la p. 1088)

examine non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres, et la nature du problème soumis au tribunal.

Avant de conclure que la norme de contrôle ici applicable est la justesse de l'interprétation du Conseil, il convient donc de procéder à une analyse fonctionnelle, si brève soit-elle, de l'intention du législateur. Comme l'a souligné le juge La Forest dans le récent arrêt *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, à la p. 258:

Les arrêts rendus suivant l'ancien paradigme demeurent pertinents, mais ils doivent maintenant être examinés en fonction de la façon «pragmatique et fonctionnelle» d'aborder le contrôle judiciaire que notre Cour a depuis lors adoptée; voir *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, précité, à la p. 1095.

Une analyse fonctionnelle des articles pertinents du Code révèle que le législateur n'avait pas l'intention de laisser au Conseil le pouvoir exclusif de se prononcer, de manière définitive, sur la question ici en jeu.

La compétence du Conseil porte principalement sur l'application de la partie V du Code et son rôle est particulièrement important dans les domaines de l'acquisition et de l'extinction des droits de négociation ainsi que l'exercice des droits de grève et de lock-out. Le Conseil est, notamment, habilité à adjuger sur les demandes d'accréditation d'agents négociateurs (art. 124), à déterminer les unités de négociation habiles à négocier (art. 125), à ordonner la tenue de scrutins afin de vérifier la

identify employees who have the right to vote (s. 128), declare votes to be void (s. 129), deny certification to a union dominated by the employer (s. 134) and revoke any certification (ss. 137 to 140). The Board is further empowered to declare associated or related federal works, undertakings or businesses operated by two or more employers to be a single employer and work, undertaking or business (s. 133), and where businesses are sold or merged, to determine units appropriate for collective bargaining and the bargaining agent for those units (s. 144). The jurisdiction conferred on it under the latter two provisions is the source of the applications concerned in the appeal at bar.

In order to carry out its mandate, wide powers of investigation and adjudication are vested in the Board. In addition to the power it has under s. 118(a), the Board is empowered to administer oaths and affirmations (s. 118(b)), to receive and accept evidence and information, whether admissible in a court of law or not (s. 118(c)), make such examination of records and such inquiries as it deems necessary (s. 118(f)), enter the premises of an employer to interrogate any person respecting any matter that is before the Board (s. 118(h)), adjourn or postpone any proceeding (s. 118(l)) and decide any question that may arise in connection with Part V of the Code in any proceeding begun before it (s. 118(p)). These considerable powers are accompanied by that of reviewing, rescinding, amending, altering or varying its own orders (s. 119) and making regulations of general application respecting its own procedure (s. 117).

Several provisions are designed to ensure that Board decisions will be effective. They may be filed in the Registry of the Federal Court of Canada and such filing makes them executory as if they were judgments of that Court (s. 123). Decisions and orders of the Board are furthermore protected by a sweeping privative clause (s. 122):

représentativité d'un syndicat donné (art. 127), à identifier les employés qui ont le droit de voter (art. 128), à annuler un scrutin (art. 129), à refuser l'accréditation à un syndicat dominé par l'employeur (art. 134) et à révoquer toute accréditation (art. 137 à 140). Le Conseil est, en outre, habilité à déclarer «entreprise et employeur unique» des entreprises fédérales associées ou connexes, exploitées par deux employeurs ou plus (art. 133) et, en cas de vente ou de fusions d'entreprises, à déterminer les unités habiles à négocier collectivement ainsi que l'agent négociateur de ces mêmes unités (art. 144). La compétence qui lui est conférée en vertu de ces deux dernières dispositions sont à l'origine des requêtes dans le cadre du présent pourvoi.

Afin de réaliser son mandat, le Conseil est investi de vastes pouvoirs d'enquête et d'adjudication. Outre celui qu'il détient en vertu de l'al. 118(a), le Conseil est habilité à recevoir des serments et affirmations solennelles (al. 118(b)), à recevoir et à admettre des preuves et renseignements, que ceux-ci soient admissibles ou non devant une cour de justice (al. 118(c)), à procéder à l'examen de dossiers ou registres et aux enquêtes qu'il juge nécessaires (al. 118(f)), à pénétrer dans le local d'un employeur aux fins d'y interroger toute personne sur toute question dont le Conseil peut être saisi (al. 118(h)), à ajourner ou différer toute procédure (al. 118(l)) et à trancher toute question qui peut se poser en rapport avec la partie V du Code à l'occasion d'une procédure engagée devant lui (al. 118(p)). À ces pouvoirs significatifs s'ajoute celui de réviser, annuler ou modifier ses propres ordonnances (art. 119) et le pouvoir d'établir des règlements d'application générale concernant sa propre procédure (art. 117).

Plusieurs dispositions ont pour objet d'assurer l'efficacité des décisions du Conseil. Celles-ci peuvent être déposées au greffe de la Cour fédérale du Canada et ce dépôt les rend exécutoires comme s'il s'agissait de jugements de cette cour (art. 123). Les décisions et les ordonnances du Conseil sont, de surcroît, protégées par une clause privative de large portée (art. 122):

122. (1) Subject to this Part, every order or decision of the Board is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with paragraph 28(1)(a) of the *Federal Court Act*.

(2) Except as permitted by subsection (1), no order, decision or proceeding of the Board made or carried on under or purporting to be made or carried on under this Part shall be

(a) questioned, reviewed, prohibited or restrained, or

(b) made the subject of any proceedings in or any process of any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the Board to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the Board for any reason exceeded or lost its jurisdiction.

On the other hand, the nature of the problem here in question is decisive as to the applicable standard of review. To issue the order which is the subject of this appeal, the Board did not have to decide a question central to its field of expertise, such as determining the conditions for the application of ss. 133 or 144 of the Code. The power conferred by s. 118(a) belongs not only to the Board, but also to other administrative bodies which are distinct for the purposes of applying the Code (ss. 61.5, 157 and 175). The problem at issue here is not, strictly speaking, one of industrial relations or labour law, which falls within the exclusive jurisdiction of the Board and, accordingly, within its special field of expertise. The question, rather, is to define the means of exercising the power conferred by s. 118(a). As the determination of this question is not within the Board's jurisdiction *stricto sensu*, the standard of review applicable here, and one with which my colleague Gonthier J. agrees, is whether its interpretation is correct rather than whether it is patently unreasonable.

A conclusion that the order of an administrative tribunal is subject to a strict standard of judicial review does not, however, mean that a limiting or

122. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente Partie, toute ordonnance ou décision du Conseil est définitive et ne peut être remise en question devant un tribunal ni révisée par un tribunal, si ce n'est conformément à l'alinéa 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(2) Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) le permet, aucune ordonnance, décision ou procédure du Conseil faite ou prise en vertu de l'autorité réelle ou présumée des dispositions de la présente Partie

a) ne peuvent être mises en question, révisées, interdites ou restreintes, ou

b) ne peuvent faire l'objet de procédures devant un tribunal soit sous la forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement,

pour quelque motif y compris celui qu'elles outrepassent la juridiction du Conseil ou qu'au cours des procédures le Conseil a outrepassé ou perdu sa juridiction.

En revanche, la nature du problème ici posé est déterminante aux fins de la norme de contrôle applicable. Pour émettre l'ordonnance qui fait l'objet du présent pourvoi, le Conseil n'avait pas à trancher une question au cœur de son domaine d'expertise, comme, par exemple, la détermination des conditions d'application des art. 133 ou 144 du Code. Le pouvoir prévu à l'al. 118a) appartient non seulement au Conseil, mais également à d'autres instances administratives qui sont distinctes aux fins de l'application du Code (art. 61.5, 157 et 175). Le problème dont il est ici question ne relève pas des relations industrielles ou du droit de travail au sens strict, qui s'insère dans la compétence exclusive du Conseil et, par là, dans le champ d'expertise qui lui est propre. Il s'agit, plutôt, de cerner la modalité d'exercice du pouvoir conféré par l'al. 118a). La détermination de cette question ne relevant pas de la compétence *stricto sensu* du Conseil, la norme de contrôle ici applicable, et celle que retient mon collègue Gonthier, est la justesse plutôt que le caractère manifestement déraisonnable de son interprétation.

Une conclusion à l'effet que l'ordonnance d'un tribunal administratif est assujettie à une norme de contrôle judiciaire stricte ne signifie pas, cepen-

literal interpretation necessarily governs the way in which powers conferred by its enabling Act should be read. The Code, and in particular s. 118(a), should be interpreted in light of all the rules of statutory interpretation, among which the context plays an important part. The pragmatic and functional approach referred to above is the very opposite of a textual and formalistic approach. The analysis of s. 118(a) by my colleague Gonthier J. begins and is primarily concerned with a literal and grammatical interpretation. I definitely cannot agree with such an interpretation, which, in my view, is not appropriate in light of the provision at issue and the ambiguity it contains, a matter which I will discuss later in my reasons. This is why it is most important to consider the context at issue here.

(B) *Legislative Context and Section 118(a)*

First, there is no question in my mind that the intent of Parliament was to give the Board complete control over its own procedure. Accordingly, it is not contested that neither the Code nor the Regulations adopted thereunder impose on the Board any duty to hold a *viva voce* hearing (see *Durham Transport Inc. v. International Brotherhood of Teamsters* (1977), 21 N.R. 20 (F.C.A.), and *Canadian Arsenal Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393 (C.A)). Under its regulatory authority conferred by s. 117, the Board has adopted the *Canada Labour Relations Board Regulations, 1978*, SOR/78-499 (since replaced by SOR/91-622). Section 19 of the Regulations stated that the Board could dispose of any application without a hearing, notwithstanding the filing of a request therefor by a party:

19. (1) Any party may request a hearing to be held by filing a request therefor in writing, stating the circumstances that the party considers warrants the holding of the hearing.

(2) The Board may hold such hearings as it deems advisable and may dispose of any application without a hearing notwithstanding the filing of a request therefor pursuant to paragraph 15(e) or subsection (1).

dant, qu'une interprétation restrictive ou littérale gouverne nécessairement la lecture des pouvoirs qui lui sont conférés par sa loi constitutive. Le Code, et l'al. 118a) en particulier, se doivent d'être interprétés à la lumière de tous les principes d'interprétation des lois, parmi lesquels le contexte joue un rôle important. La démarche pragmatique et fonctionnelle exposée ci-avant se situe aux antipodes d'une approche qui se voudrait textuelle et formaliste. L'analyse de l'al. 118a) effectuée par mon collègue, le juge Gonthier, débute par et est centrée sur une interprétation littérale et grammaticale. Je ne saurais être d'accord avec un tel mode d'interprétation qui, à mon avis, n'est pas approprié compte tenu de la disposition en jeu et de l'ambiguïté qu'elle comporte, dont je fais état plus loin dans mes motifs. C'est donc dans cet esprit qu'il convient, avant tout, de faire état du contexte dont il est ici question.

B) *Le contexte législatif et l'al. 118a)*

D'une part, il m'apparaît incontestable que l'intention du législateur était de rendre le Conseil maître de sa propre procédure. Ainsi, il n'est pas contesté qu'aucune obligation de tenir une audience *viva voce* ne lui est imposée par le Code ou les règlements adoptés sous son empire (voir *Durham Transport Inc. c. Fraternité internationale d'Amérique des camionneurs* (1977), 21 N.R. 20 (C.A.F.), et *Arsenaux Canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393 (C.A.)). En marge de son pouvoir réglementaire prévu à l'art. 117, le Conseil a adopté le *Règlement du Conseil canadien des relations du travail (1978)*, DORS/78-499 (remplacé depuis par DORS/91-622). L'article 19 de ce règlement précisait que celui-ci pouvait statuer sur toute demande sans audition, nonobstant une requête à cet effet de la part d'une partie:

19. (1) Toute partie peut demander la tenue d'une audition en présentant une requête écrite exposant les circonstances qui la justifient.

(2) Le Conseil peut tenir les auditions qu'il juge opportunes et peut statuer sur une demande sans audition nonobstant le dépôt d'une requête à cet effet, fait en vertu de l'alinéa 15e) ou du paragraphe (1).

This latitude also extends to the carrying out and enforcement of its own orders. Among the provisions designed to ensure that the Board's decisions will be effective, s. 123 provides that, at the request of a person affected thereby, its orders and decisions may be filed in the Registry of the Federal Court of Canada. The Board retains the right to deny such a request if it considers that there is no indication of failure or likelihood of failure to comply with the order or decision or that filing would serve no useful purpose (paras. (1)(a) and (1)(b)). Similarly, the Board has a right of supervision over the filing of any prosecution for an offence under Part V of the Code. Section 194 provides:

194. Except with the consent in writing of the Board, no prosecution shall be instituted in respect of an offence under this Part.

Finally, the principle that the Board has complete control over its own procedure is especially important in connection with the inquiries which its function mandates it to conduct. In matters concerning the acquisition and protection of bargaining rights, the Board's function enables it to intervene in ways which, in view of the complex nature of labour relations and industrial relations, must be both flexible and effective. As J. E. Dorsey has noted (*Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practice* (1983), at pp. 87-88):

Of greatest importance in the Board's administrative approach to labour relations is its perception of itself as first and foremost a labour relations problem solver. It does not view its adjudicative and final decision-making authority as its primary function. It does not view itself as being court-like and, consequently, does not behave as a court is expected and required to function. The Board has adopted processes that are oriented to achieving labour relations goals rather than imitating court pretrial and trial procedures. [Emphasis added.]

In my view, unduly emphasizing the classification, judicial or quasi-judicial, of the power conferred by s. 118(a), as both the Court of Appeal

Cette latitude s'étend, d'autre part, à l'exécution et à la sanction de ses propres ordonnances. Parmi les dispositions qui ont pour objet d'assurer l'efficacité des décisions du Conseil, l'art. 123 prévoit que ses ordonnances et décisions peuvent être déposées, à la demande d'une personne concernée, au greffe de la Cour fédérale du Canada. Or, le Conseil conserve la faculté de refuser une telle demande s'il est d'avis que rien ne permet de croire à leur inobservation actuelle ou prévisible ou que le dépôt ne servirait aucune fin utile (al. (1)a) et (1)b)). De même, le Conseil possède un droit de regard sur le dépôt de toute poursuite pénale pour une infraction prévue à la partie V du Code. L'article 194 dispose:

194. Il ne peut être intenté de poursuites pour une infraction prévue par la présente Partie qu'avec le consentement écrit du Conseil.

Enfin, le principe voulant que le Conseil demeure maître de sa propre procédure est particulièrement important dans le cadre des enquêtes qu'il a pour mission de mener à terme. En matière d'acquisition et de protection des droits de négociation, le Conseil détient un rôle qui lui permet d'agir dans un cadre d'intervention qui, compte tenu de la nature complexe des relations de travail et des relations industrielles, se veut à la fois souple et efficace. Comme l'a souligné J. E. Dorsey (*Canada Labour Relations Board: Federal Law and Practice* (1983), aux pp. 87 et 88):

[TRADUCTION] Le Conseil se perçoit comme le tribunal de tout premier rang qui solutionne les problèmes de relations de travail; cette perception est de la plus grande importance pour son approche administrative face aux relations de travail. Pour lui, son pouvoir de rendre des décisions définitives n'est pas sa fonction première. Il ne se considère pas comme une cour de justice et, en conséquence, il ne se comporte pas comme le ferait ni comme est tenue de le faire une cour de justice. Le Conseil a adopté des procédures conçues pour réaliser des objectifs en matière de relations de travail et non pour calquer les procédures préparatoires à l'audition d'une cause et les procédures mêmes d'un procès. [Je souligne.]

Une trop forte insistance sur la qualification, ici de judiciaire ou de quasi judiciaire, du pouvoir conféré par l'al. 118a), comme tant la Cour d'ap-

and my colleague have, runs the risk of masking this special dimension of the Board's function and, in so doing, of bypassing the particular nature of its role. In *Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1992] 2 S.C.R. 394, Gonthier J. himself observed that the classification of a given power should not *per se* be decisive (at p. 418):

One should beware of trying to pigeonhole the role of the Tribunal within a "judicial" or "administrative" model. This Court has since long warned of the dangers of relying on too tight a dichotomy between these models of decision (*Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, at p. 325).

With respect, I cannot adopt my colleague's reasoning, since, in his interpretation of s. 118(a), he seems to rely heavily if not entirely on the classification of the power here at issue.

It is against this background that s. 118(a) must be considered. Marceau J.A. of the Federal Court of Appeal concluded his analysis of this provision as follows (at p. 267 N.R.):

In giving the Board this power to compel a person to testify and produce a document — a power to which it attached special importance, since it is one of the only powers it did not allow to be delegated (s. 118(k)) — Parliament expressed its intent in language that is too clear for anyone to think the power was not to be exercised solely within the framework of a formal hearing. It may be thought that such a limitation is without justification, but it is not for the Board, any more than for the Court, to dispense with it; and in any case, I doubt that the existing limitation is so pointless that it could be simply abolished. I think the case now before the Court is highly instructive in this regard. The Board does not have only an administrative function to perform: it from time to time must first interpret complex situations of fact and of law, and in so doing choose between opposing arguments in the manner of a court of law, an incidental function for which it has no special expertise and the consequences of which may go well beyond its proper sphere. That such inquisitorial proceedings should in such circumstances be accompanied by certain measures capable of ensuring that persons before it will be adequately protected against possible abuses seems to me to be if not necessary at least very reasonable.

pel que mon collègue le font, risque, à mes yeux, de masquer cette dimension propre à la mission du Conseil et d'éluider, par là, la spécificité de son rôle. Dans l'arrêt *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394, le juge Gonthier lui-même a rappelé que la qualification d'un pouvoir donné ne saurait, en soi, être déterminante (à la p. 418):

Il faut se garder d'essayer de circonscrire le rôle du Tribunal dans un modèle «judiciaire» ou «administratif». Notre Cour a depuis longtemps mis en garde contre les dangers de se fonder sur une distinction trop stricte entre ces modèles de décision (*Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, à la p. 325).

Avec égards, je ne puis adopter le raisonnement de mon collègue qui semble s'appuyer fortement sinon entièrement sur la qualification du pouvoir en cause dans son interprétation de l'al. 118a).

C'est sur cette toile de fond qu'il y a lieu de se pencher sur l'al. 118a). Le juge Marceau de la Cour d'appel fédérale a conclu son analyse de cette disposition dans les termes suivants (à la p. 267 N.R.):

En accordant au Conseil ce pouvoir de contraindre une personne à témoigner et à produire un document — pouvoir auquel il attachait une importance toute spéciale puisqu'il est l'un des seuls dont il ne permettait pas la délégation (paragraphe 118k)) — le Parlement s'est exprimé en des termes trop clairs pour qu'on puisse penser qu'il n'en prévoyait pas l'exercice uniquement dans le cadre d'une audition formelle. Certains peuvent considérer cette limitation sans raison d'être, mais ce n'est pas le Conseil, pas plus que la Cour, qui pourrait la faire disparaître. Et d'ailleurs, je doute que le réserve actuelle soit si inutile qu'elle puisse être levée purement et simplement. Le cas qui est devant nous aujourd'hui me paraît à cet égard fort révélateur. Le Conseil n'a pas qu'un rôle administratif à jouer; il lui faut parfois interpréter préalablement des situations complexes de fait et de droit, et ce faisant départager des prétentions opposées à la manière d'une cour de justice, rôle incident pour lequel il n'a aucune expertise spéciale, et dont les répercussions peuvent aller bien au delà de son champ propre d'action. Que ces procédés inquisitoriaux soient, en ces circonstances, assortis de certaines mesures propres à assurer aux justiciables impliqués une protection convenable contre les abus possibles me semble,

This is not a matter of limiting the scope of the Board's investigations, simply of requiring that to secure the production of documents and testimony of witnesses it should only use the measures at its disposal to overcome the reticence of an individual in a manner which allows that individual to adequately present the reasons for his objections. [Emphasis added.]

This conclusion is twofold. First, Marceau J.A. expressed the view that there was no ambiguity as to Parliament's intent to make the exercise of power pursuant to s. 118(a) subject to a duty to hold a *viva voce* hearing. Second, he held that the procedural guarantees of the parties concerned required that this be done. I will examine these two aspects of his conclusion in turn.

1. Legislative intent

The Federal Court of Appeal concluded that the exercise of the power contained in s. 118(a) could not be undertaken without holding a *viva voce* hearing, despite the fact that its wording expressly provides for compelling witnesses to submit written testimony. In order to explain this last expression, Marceau J.A. referred to the first Canadian statute of general application dealing with royal commissions, the *Act to empower Commissioners for inquiring into matters connected with the public business, to take evidence on oath*, S. Prov. C. 1846, 9 Vict., c. 38, and to s. 4 of the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13. This expression, according to him, comes from the fact that the original statute was adopted at a time when the use of written testimony may have been preferable, and may even have been necessary, as there were no effective means of recording and reproduction.

Without commenting on the validity of this conclusion, I feel that it overlooks an important point. The Board's predecessor, the (old) Canada Labour Relations Board, had from 1952 to 1973 the "powers of commissioners under Part I of the *Inquiries Act*" (*Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 160(5) (old)). Like the 1846 Act, s. 4 of the *Inquiries Act*, R.S.C. 1952, c. 154, contained the words

sinon nécessaire, du moins fort raisonnable. Il n'est pas question de limiter le Conseil dans ses enquêtes, il est seulement question d'exiger que pour la production de documents et à la déposition de témoins, il ne puisse utiliser les mesures à sa disposition pour vaincre la réticence d'un justiciable que dans un cadre qui permette à ce dernier de faire valoir utilement les motifs à la base de ses objections. [Je souligne.]

Cette conclusion comporte deux volets. En premier lieu, le juge Marceau a estimé que l'intention du législateur d'assujettir l'exercice du pouvoir prévu à l'al. 118a) à l'obligation de tenir une audience *viva voce* ne souffrait aucune ambiguïté. En second lieu, il a jugé que les garanties procédurales des parties intéressées commandaient une telle exigence. J'examinerai, tour à tour, les deux volets de cette conclusion.

1. L'intention du législateur

La Cour d'appel fédérale a conclu que l'exercice du pouvoir prévu à l'al. 118a) ne pouvait se faire sans la tenue d'une audience *viva voce* et ce, malgré le fait que son libellé prévoit explicitement la possibilité d'obliger des témoins à rendre des témoignages écrits. Afin d'expliquer la présence de cette expression, le juge Marceau s'est référé à la première loi canadienne de portée générale sur les commissions d'enquête, l'*Acte pour autoriser les Commissaires chargés de s'enquérir de certaines matières qui concernent les affaires publiques, à recevoir les témoignages sous serment*, S. Prov. C. 1846, 9 Vict., ch. 38, ainsi qu'à l'art. 4 de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, ch. I-13. La présence de cette expression s'expliquerait, ainsi, par le fait que la loi d'origine fut adoptée à une époque où le recours au témoignage écrit pouvait s'avérer préférable, et même nécessaire, étant donné l'absence de moyens d'enregistrement et de reproduction efficaces.

Sans me prononcer sur le bien-fondé de cette conclusion, un constat important semble, à mes yeux, faire défaut. Certes, le prédécesseur du Conseil, le Conseil canadien des relations ouvrières, possédait, de 1952 à 1973, les «pouvoirs de commissaires sous le régime de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*» (*Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, ch. L-1, par. 160(5) (ancien)). Tout comme

“before them” before the word “witnesses”. Section 4 provided:

4. The commissioners have the power of summoning before them any witnesses, and of requiring them to give evidence on oath, or on solemn affirmation if they are persons entitled to affirm in civil matters, and orally or in writing, and to produce such documents and things as the commissioners deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine. [Emphasis added.]

This reference to the *Inquiries Act* disappeared in 1973, the year in which the Board became an independent and non-representative tribunal responsible for administering Part V of the Code. While striking from the Code references to the *Inquiries Act*, Parliament ignored the formulation of s. 4 when it adopted s. 118(a) (*Act to amend the Canada Labour Code*, S.C. 1972, c. 18, s. 1). It is significant that, at the time of this amendment, Parliament did not reproduce in s. 118(a) of the Code the words “before them” as used in s. 4 of the *Inquiries Act*: though the point is not decisive, nevertheless, given that, I cannot conclude, as the Federal Court of Appeal did, that there is no ambiguity as to the existence of a duty to hold a *viva voce* hearing pursuant to this paragraph. I am, therefore, quite unable to share the view taken by Gonthier J. when he argues that the meaning of s. 118(a) “is clear” (p. 735) and that the removal of the words “before them” is inconsequential. As Professor P.-A. Côté notes, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), at p. 89:

Modification of a legislative enactment may have a greater effect than first impressions might suggest. . . . Conversely, the meaning of a modification must be read in the context of the modified statute. [Emphasis added.]

The context must, therefore, be taken into account in interpreting s. 118(a), and, in particular, the procedural context.

Moreover, so far as I know, of all the enabling legislation for bodies performing administrative and quasi-judicial functions, only the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, confers a

la loi de 1846, l’art. 4 de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1952, ch. 154, contenait les mots «devant eux» avant le mot «témoins». L’article 4 disposait:

4. Les commissaires ont le pouvoir d’assigner devant eux tous témoins, et de leur enjoindre de rendre témoignage sous serment, ou par affirmation solennelle si ces personnes ont le droit d’affirmer en matière civile, oralement ou par écrit, et de produire les documents et choses qu’ils jugent nécessaires en vue d’une complète investigation des questions qu’ils sont chargés d’examiner. [Je souligne.]

Or, ce renvoi à la *Loi sur les enquêtes* disparaît en 1973, année où le Conseil devient un tribunal indépendant et non représentatif chargé d’administrer la partie V du Code. Tout en rayant du Code les références à la *Loi sur les enquêtes*, le législateur a ignoré la formulation de l’art. 4 lors de l’adoption de l’al. 118a (*Loi modifiant le Code canadien du travail*, S.C. 1972, ch. 18, art. 1). Le fait que le législateur n’ait pas, à l’occasion de cette modification législative, reproduit à l’al. 118a) du Code les mots «devant eux» tels qu’utilisés à l’art. 4 de la *Loi sur les enquêtes* m’apparaît important: sans être décisif, ce constat m’interdit, néanmoins, de conclure, à l’instar de la Cour d’appel fédérale, que l’existence d’une obligation de tenir une audience *viva voce* dans le cadre de cet alinéa ne souffre aucune ambiguïté. Je ne saurais, par conséquent, partager l’avis du juge Gonthier, lorsqu’il prétend que le sens de l’al. 118a) «est clair» (p. 735) et que la suppression des mots «devant eux» n’a eu aucun effet. Comme le note le professeur P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), aux pp. 97 et 98:

La modification d’un texte législatif peut produire des effets plus importants qu’il n’y paraîtrait à première vue. [. . .] Inversement, le sens d’une modification doit se comprendre dans le contexte de la loi modifiée. [Je souligne.]

On tiendra donc compte du contexte dans l’interprétation de l’al. 118a), plus particulièrement du cadre procédural.

D’autre part, et à ma connaissance, parmi les lois constitutives d’organismes exerçant des fonctions administratives et quasi judiciaires, seule la *Loi canadienne sur les droits de la personne*,

power to compel the appearance of witnesses and filing of documents in language similar to s. 118(a) of the Code. Section 50(2) of that Act provides, however, that this power is conferred on the tribunal in relation to a hearing. That provision is as follows:

50. . . .

(2) In relation to a hearing under this Part, a Tribunal may

(a) in the same manner and to the same extent as a superior court of record, summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Tribunal deems requisite to the full hearing and consideration of the complaint;

(b) administer oaths; and

(c) receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Tribunal sees fit, whether or not that evidence or information is or would be admissible in a court of law. [Emphasis added.]

In my view, in order to conclude as the Federal Court of Appeal did, the words "*toute procédure engagée devant lui*" ("any proceeding before it") in the wording of s. 118 of the Code would have to be read as "*toute audience devant lui*". For my part, I cannot make such an inference. The *Grand Robert de la langue française* (2nd ed. 1986) defines the word "*procédure*" as follows (t. VII, at p. 786):

[TRANSLATION] 2. Leg. and jud. Legal manner of proceeding, "series of formalities which must be completed in succession in order to attain a desired result" (Cuche). *What is the procedure to follow? A welter of formalities . . . , proceedings and visas* (=> Paperasserie).

Spec. Body of rules or formalities which must be observed, acts that must be performed, in order to achieve a jurisdictional solution (=> Action, process, hearing, suit, trial).

At the same time, the word "*audience*" ("hearing") is given a more limiting definition (t. I, at p. 695):

L.R.C. (1985), ch. H-6, prévoit le pouvoir de forcer la comparution de témoins et la production de documents en des termes similaires à l'al. 118a) du Code. Le paragraphe 50(2) de cette loi précise, cependant, que ce pouvoir est attribué au tribunal pour la tenue de ses audiences. Cette disposition est à l'effet suivant:

50. . . .

(2) Pour la tenue de ses audiences, le tribunal a le pouvoir:

a) d'assigner et de contraindre les témoins à comparaître, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables à l'examen complet de la plainte, au même titre qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir des éléments de preuve ou des renseignements par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant un tribunal judiciaire. [Je souligne.]

À mon avis, pour conclure comme l'a fait la Cour d'appel fédérale, il faudrait lire dans le libellé de l'art. 118 du Code les mots «*toute audience devant lui*» plutôt que «*toute procédure engagée devant lui*». Je ne saurais, pour ma part, me prévaloir d'une telle inférence. *Le Grand Robert de la langue française* (2^e éd. 1986) définit le mot «*procédure*» comme suit (t. VII, à la p. 786):

2. Dr. et cour. Manière de procéder juridiquement, «*série de formalités qui doivent être successivement remplies pour aboutir à un résultat déterminé*» (Cuche). *Quelle est la procédure à suivre? Un maquis de formalités [. . .], de procédures et de visas* (=> Paperasserie).

Spécialt. Ensemble des règles, des formalités, qui doivent être observées, des actes qui doivent être accomplis pour parvenir à une solution juridictionnelle (=> Action, instance, instruction, poursuite, procès).

Par ailleurs, le mot «*audience*» est défini de façon plus restrictive (t. I, à la p. 695):

[TRANSLATION] 1. Arch. or Lit. Action of listening to a person; attention given to person speaking. . . .

1. Vx ou Littér. Action de bien vouloir écouter quelqu'un; attention que l'on donne à celui qui parle . . .

3. . . . Law and courts. Sitting of a tribunal. *Judgments must be read at the hearing. Public hearing. Closed door hearing* [Italics in original.]

3. . . . Dr. et cour. Séance d'un tribunal. *Les jugements doivent être lus à l'audience. Audience publique, Audience à huis clos* . . . [En italique dans l'original.]

In deciding that the exercise of the power contained in s. 118(a) included a duty to hold a *viva voce* hearing, the Federal Court of Appeal, in my view, added words that are not found in the text of the provision. At the very least, s. 118(a) contains a definite ambiguity as to the way in which the power it confers on the Board is to be exercised. That ambiguity makes it necessary to go beyond the wording of the provision and examine the procedural context at issue here.

En jugeant que l'exercice du pouvoir prévu à l'al. 118a) comportait l'obligation de tenir une audience *viva voce*, j'estime que la Cour d'appel fédérale a ajouté des mots que l'on ne retrouve pas dans le texte de la disposition. L'alinéa 118a) comporte, à tout le moins, une ambiguïté certaine quant à la modalité d'exercice du pouvoir qu'il confère au Conseil. Cette ambiguïté commande d'aller au-delà du texte de la disposition afin d'examiner le cadre procédural dont il est ici question.

2. Procedural guarantees

2. Les garanties procédurales

Considerations relating to procedural protection of the parties concerned seem to have had an important bearing on the interpretation adopted by the Federal Court of Appeal. This argument invites three observations.

Des considérations liées à la protection procédurale des parties intéressées semblent avoir joué un rôle important dans l'interprétation adoptée par la Cour d'appel fédérale. Cet argument appelle trois remarques.

First, there is no indication that the systematic holding of a *viva voce* hearing is necessary in order to allow a person affected by an application to file documents and written testimony to present his arguments effectively. The conclusion that s. 118(a) does not impose on the Board a duty to hold a *viva voce* hearing does not deprive a litigant who is the subject of such an order from presenting his objections in writing, just as he or she may do so regarding the merits of the principal case. If this were not so, I do not see how Parliament could have given the Board the power to dispose of cases on the merits without a public hearing. In *Komo Construction Inc. v. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] S.C.R. 172, Pigeon J. in fact noted that the absence of a formal hearing was not as such inconsistent with the rules of natural justice (at pp. 175-76):

En premier lieu, rien ne démontre que la tenue systématique d'une audience *viva voce* soit nécessaire pour permettre à une personne visée par une demande de production de documents et de témoignages écrits de faire valoir utilement ses moyens. Une conclusion à l'effet que l'al. 118a) n'assujettit pas le Conseil à une obligation de tenir une audition *viva voce* ne prive pas le justiciable, exposé à une telle ordonnance, de faire valoir ses objections par écrit et ce, de la même façon qu'il peut le faire au sujet du mérite de l'affaire principale. Si tel n'était pas le cas, je vois mal comment le législateur aurait conféré au Conseil la faculté de disposer des causes au mérite sans audience publique. Dans l'affaire *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172, le juge Pigeon a d'ailleurs souligné que l'absence d'audition formelle n'était pas, en soi, incompatible avec les principes de justice naturelle (aux pp. 175 et 176):

[TRANSLATION] So far as application of the *audi alteram partem* rule is concerned, it is important to note that it does not mean a hearing should always be granted. The obligation is to provide a party with an opportunity to present its arguments. In the case at bar, where an objection was submitted which raised only a point of law, the Commission did not misuse its discretion in deciding that it did not need to hear anything more before rendering its decision. As this Court held in *Forest Industrial Relations Ltd. v. International Union of Operating Engineers*, [1962] S.C.R. 80, a tribunal is not required to grant a hearing on all arguments raised in a matter before it. When it has available to it an analysis it considers sufficient, it has the power to reach its decision without further delay. [Emphasis added.]

Accordingly, the mere fact of requiring written testimony and the filing of documents does not imply that a party is *ipso facto* deprived of its right to, for example, submit its objections as to the admissibility and relevance of the testimony and documents. In the case of privileged documents, there is nothing to prevent the person required to produce them from asserting his or her rights and asking the Board to make a decision thereon, expressly identifying the documents affected and the rights relied on before forwarding them to the Board.

Second, a person affected by an order to file documents and written testimony is not without means of indicating his or her reluctance to comply. To provide protection for the rights of parties concerned in a proceeding before the Board, there is an internal procedure (the Board's power to review, rescind, amend, alter or vary its own decisions, mentioned in s. 119) and an external procedure (the Federal Court of Appeal's power of judicial review, mentioned in s. 122) to review decisions and orders of the Board. The Federal Court of Appeal has itself confirmed its jurisdiction to hear an application for judicial review resulting from an order pursuant to s. 118(a): *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. C.A.L.P.A.*, [1988] 2 F.C. 493, leave to appeal to the Supreme Court denied, [1988] 1 S.C.R. vii, as indeed it did in the case at bar. In these circumstances, I cannot see how the procedural guarantees of the parties

Pour ce qui est de l'application de la règle *audi alteram partem*, il importe de noter qu'elle n'implique pas qu'il doit toujours être accordé une audition. L'obligation est de fournir à la partie l'occasion de faire valoir ses moyens. Dans le cas présent, en face d'une contestation qui soulève uniquement un moyen de droit, la Commission n'abusa pas de sa discrétion en décidant qu'elle n'avait pas besoin d'en entendre davantage avant de rendre sa décision. Comme cette Cour l'a décidé dans *Forest Industrial Relations Ltd. c. International Union of Operating Engineers*, [1962] R.C.S. 80, une commission n'est pas obligée d'accorder une audition sur toutes les prétentions soulevées dans une affaire dont elle est saisie. Lorsqu'elle a eu un exposé qu'elle juge suffisant, elle a le pouvoir de statuer sans plus tarder. [Je souligne.]

En conséquence, le simple fait d'exiger un témoignage écrit et la production de documents n'implique pas qu'une partie soit *ipso facto* privée de son droit de faire valoir, par exemple, ses objections quant à l'admissibilité et à la pertinence de ce témoignage et de ces documents. Dans le cas de documents privilégiés, rien n'empêche la personne sommée de les produire de faire valoir ses droits et de demander au Conseil une décision à cet égard en identifiant expressément les documents visés et les droits invoqués avant de les remettre au Conseil.

En second lieu, une personne visée par une ordonnance de production de documents et de témoignages écrits n'est pas dépourvue de moyens pour faire valoir sa réticence à s'y conformer. Afin d'assurer une protection des droits de parties impliquées dans une procédure dont le Conseil est saisi, il existe un mécanisme interne (le pouvoir du Conseil de réviser, modifier ou annuler ses propres décisions, prévu à l'art. 119) et externe (le pouvoir de contrôle judiciaire de la Cour d'appel fédérale prévu à l'art. 122) de révision des décisions et ordonnances du Conseil. La Cour d'appel fédérale a elle-même confirmé sa compétence à entendre une demande de révision judiciaire découlant d'une ordonnance en vertu de l'al. 118a): *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. A.C.P.L.A.*, [1988] 2 C.F. 493, permission d'appeler à la Cour suprême refusée, [1988] 1 R.C.S. vii, comme elle l'a d'ailleurs fait dans la présente instance. Dans

affected are compromised by the absence of a *viva voce* hearing as such.

Finally, it would seem illogical for Parliament, on the one hand, to intend that the Board should have complete control of its procedure, and, on the other, to impose upon it a duty to hold a *viva voce* hearing, solely in order to obtain relevant information or documents that a party refuses to provide voluntarily. This would appear to be especially illogical as the Board has the right to render its decisions on the merits without any formal hearing. Such an interpretation would establish an absolute right to a *viva voce* hearing. Rather than simply a parenthesis in the procedure of inquiry and decision, this result would deprive the Board of complete control of its procedure and place it at the mercy of the parties, who would then have an ideal means of delaying or indeed paralyzing the entire decision-making process. In *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722, Gonthier J. gave the following warning (at p. 1756):

The powers of any administrative tribunal must of course be stated in its enabling statute but they may also exist by necessary implication from the wording of the act, its structure and its purpose. Although courts must refrain from unduly broadening the powers of such regulatory authorities through judicial law-making, they must also avoid sterilizing these powers through overly technical interpretations of enabling statutes. [Emphasis added.]

Similarly, in *Komo Construction, supra*, Pigeon J. wrote (at p. 176):

[TRANSLATION] It should be borne in mind that the Commission exercises its jurisdiction in a matter in which generally any delay is likely to cause serious and irreparable damage. While maintaining the principle that the fundamental rules of justice should be observed, it is important not to impose a code of procedure on a body to which the law intended to give complete control of its procedure. [Emphasis added.]

The effect of paras. (b) to (j) of s. 118 is to reinforce the fact that the Board is in complete control

ces conditions, je vois mal comment les garanties procédurales des parties intéressées se trouvent compromises, en soi, par l'absence d'une audience *viva voce*.

a

Enfin, il semblerait illogique que le législateur veuille, d'une part, que le Conseil soit maître de sa procédure et, d'autre part, qu'il lui impose l'obligation de tenir une audience *viva voce* et ce, dans le seul but d'obtenir les renseignements ou documents pertinents qu'une partie refuserait de lui fournir volontairement. Ceci m'apparaît d'autant plus illogique que le Conseil a la faculté de rendre ses décisions au mérite en l'absence de toute audition formelle. Un telle interprétation consacrerait un droit absolu à une audience *viva voce*. Plus qu'une simple parenthèse dans le cadre du processus d'enquête et de décision, ce résultat ferait perdre au Conseil le contrôle et la maîtrise de sa procédure au profit de la volonté des parties qui disposeraient, alors, d'un moyen idéal pour ralentir, sinon paralyser tout le processus décisionnel. Dans l'arrêt *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, le juge Gonthier faisait la mise en garde suivante (à la p. 1756):

Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste. [Je souligne.]

De même, dans l'affaire *Komo Construction*, précitée, le juge Pigeon écrivait (à la p. 176):

Il ne faut pas oublier que la Commission exerce sa juridiction dans une matière ou généralement tout retard est susceptible de causer un préjudice grave et irréparable. Tout en maintenant le principe que les règles fondamentales de justice doivent être respectées, il faut se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure. [Je souligne.]

j

Les alinéas b) à j) de l'art. 118 viennent d'ailleurs renforcer le fait que le Conseil est maître de

of its procedure. Accordingly, interpreting those paragraphs so as to limit to *viva voce* hearings the Board's power to order the filing of written testimony and documents, as my colleague does, is to give the enabling legislation too technical an interpretation contrary to the principles enunciated in *Bell Canada, supra*.

These principles take their full meaning in the present appeal. In the absence of clear language excluding the principle that the Board has complete control over its own procedure, courts should not adopt an interpretation which, for all practical purposes, would have the same effect. On the contrary, the apparent ambiguity of s. 118(a) requires a construction that, while remaining faithful to the fundamental principles of justice, does not neutralize the power conferred by the section. Since the procedural guarantees of the parties are not compromised by the text and context of the legislative provisions at issue here, I consider that preserving the ultimate purpose of the Board, which is that the action it takes shall be flexible and effective, is more consistent here with Parliament's primary intent.

In his reasons Gonthier J. considers that, as there is no conflict between the general purposes of the Board and restricting to a *viva voce* hearing the power to order the filing of written testimony and documents, a limited interpretation of s. 118(a) is justified. He bases his reasoning on *Bell Canada, supra*. Such an argument cannot be conclusive. To turn the argument around, the Board's primary purpose is not inconsistent with a power to order the filing of documents and to require witnesses to testify in writing outside *viva voce* hearings. On the contrary, the effect of such a power is to increase the Board's efficacy, by allowing it to dispose of matters without a *viva voce* hearing and facilitating the settlement of issues by non-litigious means. Indeed, the parties did not argue that such a power would be contrary to the general purposes of the Board. *Bell Canada* and the facts, therefore, cannot in any way support the argument based on them by my colleague.

sa procédure. Par conséquent, interpréter ces alinéas de façon à limiter aux auditions *viva voce* le pouvoir du Conseil d'ordonner la production de témoignages écrits et de documents, comme le fait mon collègue, équivaut à donner une interprétation très formaliste à la loi habilitante, en contradiction avec les principes énoncés dans l'arrêt *Bell Canada*, précité.

Ces principes prennent tout leur sens dans le cadre du présent pourvoi. En l'absence de termes clairs qui viennent écarter le principe de la compétence du Conseil sur la maîtrise de sa propre procédure, on ne saurait privilégier une interprétation qui aurait, à toutes fins pratiques, le même effet. L'ambiguïté apparente de l'al. 118a) appelle, au contraire, une lecture qui ne stérilise pas le pouvoir qu'il énonce tout en demeurant fidèle aux règles fondamentales de justice. Puisque le maintien des garanties procédurales des parties n'est pas compromis par les texte et contexte législatifs ici en jeu, j'estime que le maintien de la finalité du rôle du Conseil, qui est d'agir dans un cadre d'intervention souple et efficace, s'harmonise le mieux, en l'espèce, avec l'intention première du législateur.

Dans ses motifs, le juge Gonthier est d'avis que, comme il n'y a pas de conflit entre les buts généraux du Conseil et la restriction à l'audition *viva voce* du pouvoir d'ordonner la production de témoignages écrits et de documents, l'interprétation restrictive de l'al. 118a) est justifiée. Il appuie son raisonnement sur l'arrêt *Bell Canada*, précité. Un tel argument ne saurait être déterminant. En effet, l'objectif primordial du Conseil n'est pas, à l'inverse, incompatible avec un pouvoir d'ordonner la production de documents et d'obliger des témoins à témoigner par écrit en dehors d'auditions *viva voce*. Au contraire, un tel pouvoir a pour effet d'accroître l'efficacité du Conseil, en lui permettant de disposer d'affaires sans audition *viva voce*, et en facilitant le règlement des affaires par des voies non litigieuses. Les parties n'ont d'ailleurs pas plaidé qu'un tel pouvoir serait contraire aux buts généraux du Conseil. L'arrêt *Bell Canada* et les faits ne sauraient donc soutenir l'argument qu'en tire mon collègue.

As the methods of interpretation I have used make it possible to clarify the meaning of s. 118(a), there is no need to have recourse to the presumption that a statute which infringes individual rights and freedoms (here, the possible penalty of imprisonment) should be strictly construed (see Côté, *supra*, at p. 395).

Finally, I cannot share the view taken by Pratte and Desjardins J.J.A. that *R. v. Amway Corp.*, *supra*, is relevant in this case. *Amway* debated the question of whether a business corporation could benefit in a penal or quasi-penal proceeding from the protection conferred by s. 11(c) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. This question does not arise in the case at bar.

IV — Conclusion

For all these reasons, I conclude that the Board did not err in interpreting s. 118(a) of the Code. Since, in my view, the exercise of the power to order the filing of written testimony and documents is not subject to any duty to hold a *viva voce* hearing, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court of Appeal and dismiss the applications for judicial review filed pursuant to s. 28(1)(a) of the *Federal Court Act*, the whole with costs in all courts.

Appeal dismissed, L'HEUREUX-DUBÉ J. dissenting.

Solicitors for the appellant: McCarthy Tétrault, Montréal.

Solicitors appointed by the Court as amici curiae: Yves Ouellette, Montréal; R. Luc Beaulieu, Montréal.

Solicitor for the intervener: John C. Tait, Ottawa.

Étant donné que les méthodes d'interprétation auxquelles j'ai eu recours permettent de clarifier le sens de l'al. 118a), point n'est besoin de s'en rapporter à la présomption selon laquelle une loi qui porte atteinte aux droits et libertés individuels (ici une peine éventuelle d'emprisonnement) doit recevoir une interprétation stricte (voir Côté, *op. cit.*, à la p. 450).

Enfin, je ne puis partager la conclusion des juges Pratte et Desjardins voulant que l'affaire *R. c. Amway Corp.*, précitée, soit ici pertinente. Cet arrêt portait sur la question de savoir si une société commerciale pouvait, dans le cadre d'une instance pénale ou quasi-pénale, bénéficier de la protection accordée par l'al. 11c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette question ne se pose pas en l'espèce.

IV — Conclusion

Pour tous ces motifs, je conclus que le Conseil n'a pas erré dans l'interprétation de l'al. 118a) du Code. Puisque, selon moi, l'exercice du pouvoir d'ordonner le dépôt de témoignages écrits et de documents n'est assujéti à aucune obligation de tenir une audition *viva voce*, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmar le jugement de la Cour d'appel fédérale et de rejeter les demandes en révision judiciaire logées en vertu de l'al. 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, le tout avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté, le juge L'HEUREUX-DUBÉ est dissident.

Procureurs de l'appelant: McCarthy Tétrault, Montréal.

Procureurs nommés par la Cour en qualité d'amici curiae: Yves Ouellette, Montréal; R. Luc Beaulieu, Montréal.

Procureur de l'intervenant: John C. Tait, Ottawa.