1953 \*Jan. 28, 29 \*Jun 8 L'ALLIANCE DES PROFESSEURS (PETITIONER); CATHOLIQUES DE MONTREAL.. APPELLANT;

AND

THE LABOUR RELATIONS BOARD RESPONDENT.

AND

## ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH, APPEAL SIDE, PROVINCE OF QUEBEC

- Labour—School teachers on strike—Revocation of certificate of representation—Union not notified of hearing of Labour Board—Whether writ of prohibition proper remedy—Judicial function of Board—Whether revocation null—Public Services Employees Disputes Act, R.S.Q. 1941, c. 169—Labour Relations Act, R.S.Q. 1941, c. 162A—Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1941, c. 9—Articles 50, 82, 1003 C.P.
- The appellant called a strike of its members in violation of the *Public Services Employees Disputes Act* (R.S.Q. 1941, c. 169), which forbids such action from the employees of a school corporation. Thereupon, the respondent, acting *ex parte* and without notice to the appellant, invoked s. 41 of the *Labour Relations Act* (R.S.Q. 1941, c. 162A) and cancelled the appellant's certificate of representation. A writ of prohibition taken by the appellant and in which it asked for a declaration of nullity, was maintained by the Superior Court and rejected by the Court of Appeal for Quebec.
- Held: The appeal should be allowed; the respondent acted without jurisdiction and the revocation of the appellant's certificate of representation was null and of no effect.
- Per Rinfret C.J.: Having acted as a judicial tribunal, the Board must be assimilated to a court of inferior jurisdiction within the meaning of s. 1003 of the Code of Civil Procedure, and was therefore subjected to the writ of prohibition. The Board acted without jurisdiction and the writ of prohibition was the proper remedy to prevent the execution of its decision.
- An express declaration from the legislator is required to prevent the application of the principle that no person can be condemned or deprived of his rights without being heard.
- S. 17 of the *Public Inquiry Commission Act* (R.S.Q. 1941, c. 9) does not apply to the Board and cannot be invoked to prevent the prohibition against a decision rendered without jurisdiction.
- Per Kerwin and Estey JJ.: Notwithstanding that s. 41 of the Labour Act does not in terms require it and notwithstanding s. 50 of that Act, the respondent was bound to give notice to the appellant before cancelling its certificate, even though an illegal strike had been called. The appellant was entitled to a declaration of nullity and was authorized to join a claim for such relief to a demand for prohibition.

<sup>\*</sup>Present: Rinfret C.J. and Kerwin, Rand, Estey and Fauteux JJ.

Per Rand J.: The provisions of the Labour Relations Act are incompatible with authority to revoke the certificate solely on the ground that there had been a violation of a penal provision of the statute.

Although an administrative body, the Board in making decisions of a PROFESSEURS judicial nature, as it did here, was bound by the maxim Audi Alteram DE Partem.

Prohibition would be futile in the present case since the Board's action was exhausted by the revocation, but the proceeding can still be maintained for there is nothing in the articles of the Code of Civil Procedure against the maintenance of the finding, necessarily involved in such a proceeding, that the act challenged was beyond the jurisdiction of the Board

Per Fauteux J.: In revoking the certificate of the appellant, the Board acted as a judicial tribunal and therefore should have heard the appellant or at least given him the opportunity to be heard. The application of the principle Audi Alteram Partem is implied in the statutes giving judicial powers to administrative bodies and to suspend its application an explicit text or equivalent inference must be found in the statute. There is here no such text nor does a comparison of s. 41 of the Labour Act with s. 50 justify the inference that the legislator clearly intended to make an exception.

Since there is nothing incompatible in the joining of a claim of nullity for lack of jurisdiction to a request for prohibition, the appellant is entitled to an adjudication on the question of nullity, even on the assumption that prohibition was not the proper remedy.

APPEAL from the judgment of the Court of Queen's Bench, appeal side, province of Quebec (1), reversing the trial judge and quashing a writ of prohibition.

- L. P. Pigeon Q.C. for the appellant.
- L. E. Beaulieu Q.C. and J. Gingras Q.C. for the respondent.

The Chief Justice:—L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal porte un appel d'un jugement de la Cour du Banc de la Reine (1) en date du 5 octobre 1951, à raison duquel un jugement de la Cour Supérieure, rendu le 23 septembre 1950, fut infirmé et le bref de prohibition émis à la demande de l'appelante contre les intimées fut annulé et l'action rejetée avec dépens.

L'objet de l'appel est un ordre de la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec, émis ex parte, le 21 janvier 1949, ayant pour résultat de révoquer, à toute fin que de droit, le certificat de reconnaissance syndicale, émis le 12 mai 1944, en faveur de l'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal, comme agent négociateur de tous

(1) Q.R. [1951] K.B. 752.

1953
ALLIANCE
DES
PROFESSEURS
CATHOLIQUES
DE
MONTREAL
v.
LABOUR

RELATIONS

Board

1953
ALLIANCE
DES
PROFESSEURS
CATHOLIQUES

DE
MONTREAL

v.
LABOUR
RELATIONS
BOARD

Rinfret C.J.

les instituteurs et institutrices qui enseignent en français dans les écoles françaises de la Commission des Ecoles catholiques de Montreal.

L'appelante est une association incorporée en mars 1944, en vertu de la *Loi des syndicats professionnels* (S.R.Q. 1941, c. 162).

Le 12 mai 1944, la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec émit, en faveur de cette association, un certificat de reconnaissance pour représenter tous les instituteurs et institutrices qui enseignent en français dans les écoles françaises de la Commission scolaire catholique de Montréal, comme agent négociateur avec cette Commission, le tout conformément à la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés (S.R.Q. 1941, c. 169) et la Loi des relations ouvrières (S.R.Q. 1941, c. 162A).

En janvier 1949, l'Alliance et la Commisison des Ecoles catholiques de Montréal n'avaient pas encore réussi à conclure une convention collective concernant les salaires des instituteurs pour l'année courante. A une réunion générale tenue le 12 janvier, la majorité des membres présents de l'Alliance se prononça en faveur d'une grève qui devait commencer le lundi 17 Janvier. Effectivement cette grève se déclencha à la date fixée, bien que, à la fin de la semaine, les instituteurs décidèrent de retourner à leur travail; ce qu'ils firent dès le lundi 24 janvier. Dans l'intervalle, à savoir, le 21 janvier, la Commission des Ecoles catholiques de Montréal avait adressé une lettre à l'intimée demandant l'annulation du certificat de l'Alliance comme agent négociateur. Le même jour (21 janvier), sans audition ni avis à l'Alliance, l'intimée rendit une décision annulant le certificat de l'Alliance. Cette décision fut transmise à l'Alliance par télégramme expédié le même jour par le secrétaire de l'intimée et confirmé par une lettre en date du jour suivant.

Le 27 avril 1949, l'Alliance obtint d'un juge de la Cour Supérieure un ordre autorisant l'émission d'un bref de prohibition. La requête de l'Alliance, qui accompagnait ce bref, alléguait que l'annulation du certificat de reconnaissance était illégale, parce qu'une grève n'était pas une raison justifiant cette annulation et parce que, en plus,

l'Alliance n'avait recu aucun avis de la demande d'annulation. La requête concluait à ce qu'il fut déclaré que l'intimée avait excédé sa juridiction en rendant la décision  $_{\text{Professeurs}}^{\text{DES}}$ du 21 janvier et à ce qu'en conséquence cette décision fut Catholiques adjugée nulle et sans effet.

L'action de l'Alliance fut d'abord rencontrée par une exception à la forme, qui fut rejetée par jugement du 28 juin 1949. L'intimée en appela de cette décision à la Cour du Banc de la Reine et l'appel fut de nouveau rejeté par Rinfret C.J. jugement de cette Cour, en date du 8 février 1950.

La cause revint alors devant la Cour Supérieure et, au mérite, l'intimée plaida que la décision dont l'Alliance se plaignait était justifiée par le fait que toute grève était prohibée par la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés (S.R.Q. 1941, c. 169) et, en plus, que la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec jouissait de l'immunité à l'encontre d'un bref de prohibition.

Le bref de prohibition fut néanmoins maintenu par jugement de la Cour Supérieure du 23 septembre 1950 et la décision d'annulation de la part de l'intimée fut déclarée nulle.

Sur appel, la Cour du Banc de la Reine (1) infirma ce Une majorité des juges (St-Germain, St-Jacques et Gagné, JJ.) fut d'avis que la grève des instituteurs était illégale et qu'elle justifiait l'annulation du certificat émis en faveur de l'Alliance; en plus, qu'un avis à l'Alliance avant l'annulation du certificat n'était pas requis par la loi. Les deux autres juges (Barclay et Casey, JJ.) émirent l'opinion que le bref de prohibition n'était pas le remède approprié en l'espèce parce qu'après que la décision de l'intimée eût été rendue, il ne subsistait rien à faire de plus de la part de l'intimée avant que la décision de cette dernière fut exécutée.

L'Alliance a porté ce jugement en appel devant la Cour Suprême du Canada et soumet que l'intimée, en agissant sans avis à l'Alliance, a excédé sa juridiction; que, au surplus, une grève, même illégale, n'est pas une cause suffisante pour annuler un certificat de reconnaissance; et que, dans les circonstances, le bref de prohibition est le remède approprié.

1953 ALLIANCE DE Montreal v. Labour RELATIONS BOARD

1953

ALLIANCE DES Professeurs

Le jugement de la Cour Supérieure commence par prendre état des faits suivants:

Les intimées admettent qu'aucune requête en révocation de recon-CATHOLIQUES naissance syndicale n'a été signifiée à l'Alliance.

MONTREAL υ. LABOUR RELATIONS BOARD

L'Alliance n'a reçu aucun avis de la requête en révocation et elle n'était pas présente ni représentée à la prétendue séance à laquelle l'intimée a pris sur elle de rendre la décision révoquant la reconnaissance;

Le 21 janvier 1949, l'intimée a rendu une décision révoquant le certificat de reconnaissance syndicale;

Rinfret C.J.

Cette décision fut portée à la connaissance de l'Alliance par une dépêche télégraphique du 21 janvier 1949, datée et signée à Québec par le secrétaire de la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec, M. Bernier;

Le 22 janvier 1949, le secrétaire de la Commission a adressé une copie de la décision au président de l'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal, M. Léo Guindon. Cette lettre est datée de Québec et sur la décision il est mentionné qu'elle fut émise à Quebec, le 21 janvier 1949.

L'honorable juge de première instance déclare qu'il ne fait aucun doute qu'à la date de la révocation l'Alliance était dans les conditions requises pour conserver le certificat de reconnaissance syndicale. A cette date, il y avait 1.620 instituteurs et institutrices qui enseignaient en francais dans les écoles françaises de la Commission des Ecoles catholiques de Montréal et de ce nombre 1,509 étaient membres en règle de l'Alliance.

L'honorable juge invoque l'article 1003 du Code de procédure civile qui décrète qu'il y a lieu au bref de prohibition lorsqu'un tribunal inférieur excède sa juridicition. En plus, l'article 50 du même Code décrète qu'à l'exception de la Cour du Banc de la Reine, tous les tribunaux, juges de Circuit, magistrats et autres personnes, corps politiques et corporations, dans la province de Québec, sont soumis au droit de surveillance et de réforme, aux ordres et au contrôle de la Cour Supérieure et de ses juges, en la manière et la forme que prescrit la loi.

Deux lois, d'après la Cour Supérieure, peuvent régir le présent cas: La première est la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés (S.R.Q. 1941, c. 169) et l'autre est la Loi des relations ouvrières (S.R.Q. 1941, c. 162A).

Les dispositions de la Loi des relations ouvrières s'appliquent aux services publics et aux salariés, à leurs employés mais, suivant la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés, "avec les modifications qui s'y trouvent et

qui sont réputées en faire partie intégrante". Les instituteurs sont des salariés au sens de la loi (L'Association catholique des Instituteurs du District nº 16 v. Les Commissaires PROFESSEURS d'écoles pour la Municipalité de la Paroisse de St-Catholiques Athanase (1)).

L'article 5 de la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés défend la grève en toute circonstance. Les articles 7 et 8 édictent les peines pour les infractions. et l'article 11 ordonne qu'elles soient imposées suivant la Loi des convictions sommaires.

D'autre part, l'article 3 de la Loi des relations ouvrières reconnaît à tout salarié le droit d'être membre d'une association et de prendre part à ses activités légitimes. L'article 4 stipule que tout employeur est tenu de reconnaître. comme représentant collectif des salariés à son emploi, une association groupant la majorité absolue des dits salariés, et de négocier de bonne foi, avec eux, une convention collective de travail. Les articles 11 à 19 prévoient la procédure à suivre pour la négociation des conventions collectives, et les articles 20 à 28 définissent les pratiques interdites. Les articles 29 et suivants traitent de la formation de la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec et règlent son fonctionnement. Cette Commission a été instituée en corporation par cette loi spéciale et c'est uniquement dans cette loi qu'on doit trouver les pouvoirs qui lui sont attribués. L'article 41 permet à la Commission, pour cause, de reviser ou révoquer toute décision et tout ordre rendus par elle et tout certificat qu'elle a émis. Les articles 42 à 47 définissent les peines imposées à ceux qui contreviennent à cette loi; et l'article 48 ordonne qu'elles soient imposées sur poursuite sommaire, suivant la Loi des convictions.

En rapport avec les infractions, les seuls pouvoirs attribués à la Commisison des Relations ouvrières sont définis aux articles 49 à 50.

L'article 49 prévoit qu'aucune poursuite pénale ne peut être intentée en vertu de la loi sans l'autorisation écrite de la Commission ou le consentement du Procureur général. L'article 50 donne certains pouvoirs à la Commission des Relations ouvrières: Dans le cas d'infractions à la section des pratiques interdites, elle peut, sans préjudice de toute

1953 ALLIANCE MONTREAL LABOUR RELATIONS BOARD

Rinfret C.J.

ALLIANCE
DES
PROFESSEURS
CATHOLIQUES
DE
MONTREAL
v.
LABOUR
RELATIONS
BOARD
Rinfret C.J.

1953 autre peine, prononcer la dissolution de l'association, mais ALLIANCE "après lui avoir donné l'occasion d'être entendue et de faire PROFESSEURS toute la preuve tendant à se disculper".

Aux termes de l'article 41, la Commission ne peut révoquer une décision que "pour cause". D'après le juge de première instance, cette cause de révocation doit nécessairement être une cause suffisante en droit. Il est d'avis que le pouvoir conféré par l'article 41 doit être exercé strictement en conformité avec les termes de la loi et que toute décision qui n'est pas ainsi prise doit être considérée en Cour de justice comme illégale (Wrights' Canadian Ropes Ltd. v. Minister of National Revenue (1), décision du Conseil Privé (2)). 1946, S.C.R., à la page 146:

Of course, the discretion must be exercised on proper legal principles.

## A la page 156:

The Court is warranted in interfering with the exercise of the Minister's discretion if such discretion has not been exercised in accordance with sound and fundamental principles (Pioneer Laundry and Dry Cleaners Ltd. v. Minister of National Revenue, 1939 S.C.R. p. 1; 1940 A.C. p. 127; The King v. Noxzema Chemical Co. of Canada Ltd., 1942 S.C.R. p. 178).

L'honorable juge émet ensuite l'avis que, quand un organisme gouvernemental exerce une discrétion basée sur des motifs erronés en droit et que sa décision n'est pas susceptible d'appel, il y a ouverture au bref de prohibition. (The Queen v. The Vestry of St. Pancras (3)).

## L'honorable juge continue:

Les articles 50 et 1003 du Code de Procédure civile nous viennent du droit anglais, et les autorités anglaises font autorité en la matière.

Ces articles ont pour but de contraindre les tribunaux inférieurs et les corps publics à exercer leurs pouvoirs d'après les principes fondamentaux du droit (Minister of National Revenue v. Wrights' Canadian Ropes Ltd., 1947 A.C. p. 109 à 122).

Il en conclut donc que la Commission intimée n'avait pas le droit de prononcer la dissolution de l'Alliance sans lui avoir, au préalable, donner l'occasion d'être entendue et de faire toute preuve tendant à se disculper.

Mais, toujours en suivant le jugement du tribunal de première instance, il y a en cette espèce beaucoup plus que le défaut d'entendre l'Alliance, au préalable, et de lui

<sup>(1) [1946]</sup> S.C.R. 139. (2) [1947] A.C. 109.

donner l'occasion de faire toute preuve tendant à se disculper: il ressort de la preuve que la décision de la Commission intimée a été rendue avant qu'elle ait été réguliè- PROFESSEURS rement saisie de la question. En effet, comme le fait re-Catholiques marquer le juge, la requête de la Commission des Écoles catholiques de Montréal est en date du 21 janvier 1949. Elle fut préparée à Montréal, à la suite d'une réunion des commissaires des écoles catholiques de Montréal: or. c'est le même jour que la Commisison intimée, siégeant à Québec. Rinfret C.J. accordait cette requête, alors qu'il est en preuve que ce n'est que le 24 janvier 1949 que cette dernière est parvenue au bureau de la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec, à Québec.

Il en résulte que cette requête aurait été accordée par la Commission intimée avant même de l'avoir recue. cette décision annulant le certificat de reconnaissance fut communiquée à l'Alliance par télégraphe.

Voilà une justice expéditive, s'il en est une: Le jugement rendu avant que la requête fut devant la Commission intimée et la partie intéressée informée par télégramme: aucune signification à cette dernière de la requête de la Commission des Écoles catholiques de Montréal, aucun avis et aucune audition des moyens que l'Alliance pouvait opposer à la demande de la Commission des Écoles catholiques de Montréal.

Il est difficile de qualifier cette façon de procéder et c'est avec raison que le juge de la Cour Supérieure déclare qu'elle est "contraire aux principes fondamentaux de la iustice".

En vertu de l'article 82 du Code de procédure civile, "il ne peut être adjugé sur une demande judiciaire sans que la partie contre laquelle elle est formée ait été entendue ou dûment appelée". Et cette prescription a été appliquée par la jurisprudence aux décisions quasi-judiciaires: Lapointe v. Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal (1), Board of Education v. Rice (2), Richelieu & Ontario Navigation v. Commercial Union Ass. (3); Ville de Bauharnois v. Liverpool, London & Globe Ins. Co. (4), Home Insurance Co. of New York v. Capuano (5).

1953 ALLIANCE MONTREAL LABOUR RELATIONS BOARD

<sup>(1) [1906]</sup> A.C. 535 at 540.

<sup>(3)</sup> Q.R. 3 K.B. 410.

<sup>(2) [1911]</sup> A.C. 179 at 182.

<sup>(4)</sup> Q.R. 15 K.B. 235.

<sup>(5)</sup> Q.R. 41 K.B. 85.

1953 ALLIANCE DES Professeurs Montreal 22. LABOUR RELATIONS

BOARD

Rinfret C.J.

Il répugne à la raison de croire qu'un tribunal quelconque puisse accorder une requête avant d'en être saisi. C'est là indiscutablement un empêchement radical à l'exercice Catholiques de la juridiction. C'est plus que le défaut d'avis à la partie intéressée; c'est une adjudication sur une procédure qui n'est pas devant le tribunal.

Le juge de première instance réfère à plusieurs jugements à l'effet que le défaut d'avis à la partie intéressée détruit la juridiction et entraîne la nullité de la sentence. pour d'excellentes raisons sur lesquelles il n'est pas besoin d'insister, il n'y a probablement pas jusqu'ici un seul jugement d'une cour supérieure se prononçant sur l'acte d'un tribunal inférieur qui aurait agi sur une requête avant qu'il en soit saisi.

Quel que soit le pouvoir d'exercer sa discrétion que l'on veuille attribuer à une commission du genre de la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec, il ne s'agit plus ici de discrétion mais de l'arbitraire le plus absolu; et que l'on décore du nom de tribunal administratif une commission du genre de la Commission intimée, dès qu'elle exerce un pouvoir quasi-judiciaire, comme elle l'a fait dans les circonstances, à l'égard de l'exercice de ce pouvoir elle doit être assimilée à un tribunal inférieur dans le sens de l'article 1003 du Code de procédure civile. Elle fait plus qu'excéder sa juridiction; elle agit sans juridiction aucune et son acte donne lieu à l'emploi du bref de prohibition. De nombreuses décisions dans la province de Québec justifient la procédure qui a été adoptée dans la présente cause: Demers v. Choquette (1); Montreal Street Railway v. Board of Conciliation (2); Maillet v. le Bureau des Gouverneurs du Collège des Chirurgiens-dentistes (3); De Lamirande v. La Cour du Recorder (4).

Dans la cause de Toronto v. York (5), le Comité judiciaire du Conseil Privé eut à considérer la constitution de "The Ontario Municipal Board." Il décida:

The Ontario Municipal Board is primarily, in pith and substance, an administrative body. The members of the Municipal Board not having been appointed in accordance with the provisions of ss. 96, 99 and 100 of the British North America Act, 1887, which regulate the appointment of judges of Superior, District and County Courts, the Board is not validly

<sup>(1)</sup> Q.R. 12 R. de Pr. 411.

<sup>(3)</sup> Q.R. 27 K.B. 364.

<sup>(2)</sup> Q.R. 44 S.C. 350.

<sup>(4)</sup> Q.R. 66 K.B. 235, 236, 237.

<sup>(5) [1938]</sup> A.C. 415.

constituted to receive judicial authority. Assuming that the Ontario Municipal Board Act, 1932, which set up the Board, does by some of its sections purport to constitute the Board a Court of Justice analogous to a Superior, District, or County Court, it is to that extent invalid. There is, PROFESSEURS however, nothing to suggest that the Board would not have been granted CATHOLIQUES its administrative powers without the addition of the alleged judicial powers, and although, therefore, such parts of the Act of 1932 as purport to vest in the Board the functions of a Court have no effect, they are severable; and the Board is validly constituted for the performance of its Relations administrative functions.

1953 ALLIANCE DES DE MONTREAL υ. LABOUR BOARD

Rinfret C.J.

Le jugement du Comité judiciaire fut prononcé par Lord Atkin qui, après avoir fait remarquer que "The Ontario Municipal Board is not validly constituted to receive judicial authority", ajoute:

So far, therefore, as the Act purports to constitute the Board a Court of Justice analogous to a Superior, District, or County Court, it is pro tanto invalid: . . . The result is that such parts of the Act as purport to vest in the Board the functions of a Court have no effect.

Sur toute cette question, il est très instructif de lire le jugement de la Cour du Banc du Roi de la province de Québec dans la cause du Procureur Général v. Slanec et Grimstead (1). Ce jugement a infirmé celui de la Cour Supérieure rendu le 25 mai 1932 (70 C.S. p. 274), avec cependant la dissidence très élaborée de l'honorable juge Rivard (54 B.R. p. 263), et a déclaré que la Loi des accidents du travail (S.Q. 18 Geo V, cc. 79 et 80) était intra vires de la province, qui était compétente à faire le choix et la nomination des membres de la Commission appelée à administrer la loi en question.

Mais, il est de jurisprudence constante que même les commissions administratives sont sujettes à la prohibition. tel qu'édicté à l'article 1003 du Code de procédure civile, lorsqu'elles exercent des fonctions judiciaires ou quasijudiciaires, et il y a lieu alors au bref de prohibition, même après jugement rendu pour en empêcher l'exécution ou qu'il y soit donné effet.

Sur ce dernier point, je ne saurais admettre l'avis de MM. les juges Barclay et Casey en Cour du Banc de la Reine. Tous deux ont mis de côté le jugement de la Cour Supérieure pour le simple motif que le bref de prohibition était sans objet lors de son émission et ne pouvait produire aucun effet, parce que, après la décision de la Commission des Relations ouvrières, il ne restait plus rien à prohiber ou

1953 ALLIANCE DES Professeurs MONTREAL v. LABOUR RELATIONS BOARD

empêcher. Il me semble en tout respect qu'il restait encore à exécuter la décision et que, si la procédure de l'Alliance réussissait à faire déclarer que cette décision avait été Catholiques rendue sans juridiction, non seulement elle était nulle et ne pouvait produire aucun effet, mais il s'ensuit que le certificat de reconnaissance subsiste dans toute sa vigueur et que la Commission intimée est tenue de le considérer comme tel.

Rinfret C.J.

Je crois donc que ce motif doit être écarté. Ce n'est pas d'ailleurs celui de la majorité en Cour d'Appel.

Mais, pour revenir au jugement de première instance, il ne fait pas de doute que le bref de prohibition peut être adressé même à l'encontre d'un tribunal administratif (si l'on arrive à la conclusion que le tribunal particulier n'est pas une Cour de justice; et, sur ce point, je le répète, le jugement dans la cause de Slanec supra est très instructif), lorsque ce tribunal exerce des fonctions judiciaires ou quasi-A tout événement, en Cour Suprême du Canada, cette question n'est plus discutable depuis l'arrêt de cette Cour dans la cause de Segal v. la Cité de Montréal (1). Ce jugement fut unanime. Il s'agit d'un règlement de la cité qui exige l'obtention préalable d'un permis pour toute personne, corporation ou société avant de s'engager dans "the business as canvasser." La discussion portait sur le sens de ces mots "business as canvasser." La Cour du Recorder avait décidé que l'appelant tombait sous cette description et naturellement la décision sur ce point était nécessaire pour donner à la Cour du Recorder juridiction sur le cas. La conclusion de la Cour Suprême était que:

The appellant was not doing business as canvasser within the meaning of the by-law and was under no obligation to take out a licence.

La question se posait alors de savoir si, en l'espèce, la Cour du Recorder était susceptible de l'application du bref de prohibition, en vertu de l'article 1003 du Code de procédure civile.

L'honorable juge Lamont, rendant le jugement de la Cour, commence par faire précéder sa discussion de cette question par la remarque suivante:

In dealing with the question of prohibition it is important to bear in mind that the functions of a superior court on an application for a writ are in no sense those of a court of appeal. It has nothing to do with the merits of the dispute between the parties; it is concerned only to see that the Recorder's Court did not transgress the limits of its jurisdiction.

Il ajoute:

The first question which a judge has to ask himself, when he is invited to exercise a limited statutory jurisdiction, is whether the case falls within the defined ambit of the statute; if it does not, his duty is to CATHOLIQUES refuse to make an order as judge; and, if he makes an order, he may be restrained by prohibition. Davey, L.J., in Farquharson v. Morgan (1894, 1 Q.B. p. 552).

Aprés avoir cité un passage du jugement de Lord Denham, C.J., dans The Queen v. Bolton (1), l'honorable juge Lamont déclare:

It is now well settled law that where the jurisdiction of the judge of an inferior court depends upon the construction of a statute, he cannot give himself jurisdiction by misinterpreting the statute. Elston v. Rose (1868 L.R. 4 Q.B. p. 4); in re Long Point Co. v. Anderson (1891, 18 Ont. A.R. p. 401).

Puis, il cite en l'approuvant la règle exposée par M. le juge Riddell dans Township of Ameliasburg v. Pitcher (2), qui est au même effet, et il poursuit:

It has also been said that a judge of an inferior court cannot give himself jurisdiction by a wrong decision on the facts . . . car, dit-il,

where the legislature has said that, if certain facts exist, the judge shall have jurisdiction, in such a case the existence of the facts is a condition precedent to the exercise of jurisdiction . . . The rule, I think, may be stated in another way, as follows:-

If the existence or non-existence of the jurisdiction of a judge of an inferior court depends upon a question of fact, then, if upon the facts proved or admitted he has no jurisdiction, his finding that he has jurisdiction will not prevent prohibition, but if the jurisdiction depends upon contested facts and there has been a real conflict of testimony upon some fact which goes to the question of jurisdiction, and the judge decides in such a way as to give himself jurisdiction, a superior court, on an application for prohibition, will hesitate before reversing his finding of fact and will only do so where the grounds are exceedingly strong. Mayor of London v. Cox (1867 L.R. 2 H.L. p. 239); Brown v. Cocking (1868 L.R. 3 Q.B. p. 672); Liverpool Gas Company v. Everton (1871 L.R. 6 C.P. p. 414); Rex v. Bradford (1908, 1 K.B. p. 365 at 371).

## Et plus loin:

I quite agree that if the statute had given the Recorder jurisdiction only where the person charged had been actually doing business as canvasser, then, upon this court coming to the conclusion that he had not been doing business, it would be our duty to direct a writ of prohibition to issue.

Dans cette affaire de Segal, cependant, après avoir exposé la doctrine comme nous venons de le voir, la Cour en vint à la conclusion que le statut ne limitait pas la juri-

(1) (1841) 1 Q.B. 66.

(2) (1906) 13 O.L.R. 417 at 420.

1953

ALLIANCE DES DE MONTREAL 2).

LABOUR RELATIONS BOARD

Rinfret C.J.

1953 ALLIANCE DES PROFESSEURS CATHOLIQUES DE

MONTREAL 2). LABOUR BOARD

diction de la Cour du Recorder dans le sens des constatations qui viennent d'être faites et le bref de prohibition fut refusé.

Dans la présente instance, la Commission intimée agissait indiscutablement en une fonction quasi-judiciaire. liance possédait le certificat de reconnaissance émis par la RELATIONS Commission intimée elle-même. En vertu de l'article 7 de la Loi des relations ouvrières, la Commission, avant Rinfret C.J. d'émettre le certificat, devait s'assurer du caractère représentatif de l'Alliance et de son droit d'être reconnue, après avoir procédé à cette fin à la vérification de ses livres et archives. Cet article 7 emploie bien les mots: "droit d'être reconnu."

> D'autre part, en vertu de l'article 41, la Commission peut. pour cause, reviser ou révoquer toute décision et tout ordre rendus par elle et tout certificat qu'elle a émis. Ce pouvoir lui est donc donné seulement "pour cause."

> Nous avons donc ici la situation que le droit de l'Alliance avait été reconnu par la Commission intimée et que cette reconnaissance ne pouvait plus être révoquée arbitrairement, ni même dans l'exercice d'une discrétion, mais seulement "pour cause." En conséquence, en révoquant le certificat de l'Alliance, la Commission intimée la privait de son droit et la décision qu'elle rendait ainsi était strictement une décision judiciaire où la Commission intimée était appelée à juger qu'il existait une cause pour enlever ce droit à l'Alliance.

> En pareil cas, la règle est que la partie dont le droit est en jeu doit être entendue et que l'opportunité lui soit fournie de se défendre. Sur ce point, il existe une jurisprudence abondante: Maillet v. le Bureau des Gouverneurs du Collège des Chirurgiens-dentistes (1), In re Ashby (2), décision de la Cour d'Appel d'Ontario; et surtout l'arrêt du Comité judiciaire du Conseil Privé dans une cause de Québec: Lapointe v. Association de Bienfaisance et de retraite de la Police de Montréal (3), où l'on trouve ce qui suit:

> They are bound in the exercise of their functions by the rule expressed in the maxim 'Audi alteram partem' that no man should be condemned to consequence resulting from alleged misconduct unheard, and without having the opportunity of making his defence. This rule is not confined

<sup>(1)</sup> Q.R. 27 K.B. 364.

<sup>(2) [1934] 3</sup> D.L.R. 565.

to the conduct of strictly legal tribunals, but is applicable to every tribunal or body of persons invested with authority to adjudicate upon matters involving civil consequences to individuals.

La maxime "audi alteram partem" est, si l'on peut dire, Catholiques un principe vénérable. Elle est reconnue dans la loi ellemême. L'article 50 donne certains pouvoirs à la Commission des Relations ouvrières et stipule que, dans le cas d'infractions à la Section des pratiques interdites, la Commission peut, sans préjudice de toute autre peine, prononcer Rinfret C.J. la dissolution de l'association, mais "après lui avoir donné l'occasion d'être entendue et de faire toute preuve tendant à se disculper." En Cour d'Appel, on a fait observer que cette prescription n'était expressément introduite dans la loi que pour le cas des infractions à la Section des pratiques interdites et l'on a voulu appliquer ici le principe que la mention pour un cas particulier exclut l'application pour les autres cas qui n'y sont pas mentionnés. L'on ajoute qu'en ce qui concerne l'application de l'article 41, qui permet à la Commission de révoguer "pour cause" toute décision et tout ordre rendus par elle et tout certificat qu'elle a émis, la loi est silencieuse quant à l'obligation d'entendre le détenteur du certificat de reconnaissance et de lui fournir toute opportunité de se défendre.

Mais, sous ce rapport, la règle posée par Maxwell: the Interpretation of Statutes", 4 éd., p. 546, me paraît s'appliquer:

Again, in giving judicial powers to affect prejudicially the rights of person or property, a statute is understood as silently implying, when it does not expressly provide, the condition or qualification that the power is to be exercised in accordance with the fundamental rules of judicial procedure, such for instance as that which requires that before its exercise, the person sought to be prejudicially affected shall have an opportunity of defending himself.

Et Maxwell (p. 467) prévoit l'objection que la stipulation expresse pour un cas particulier n'implique pas nécessairement que ce précepte d'ordre général doit être considéré comme exclus d'un autre cas où la loi est restée silencieuse. En résumant les précédents sur ce point, il exprime l'opinion suivante (p. 467):

Provisions sometimes found in statutes enacting imperfectly or for particular cases only that which was already and more widely the law have occasionally furnished ground for the contention that an intention to alter the general law was to be inferred from the partial or limited enactment; resting on the maxim 'Expressio unius est exclusio alterius.' But that maxim is inapplicable in such cases.

1953 ALLIANCE DES MONTREAL υ. LABOUR RELATIONS BOARD

ALLIANCE DES DE MONTREAL 1).

LABOUR

RELATIONS

1953

BOARD Rinfret C.J.

Voir sur ce point le jugement de Farwell L.J. Re Lowe v. Darling & Son (1):

The generality of the maxim 'Expressum facit cessare tacitum' which CATHOLIQUES was relied on, renders caution necessary in its application. It is not enough that the express and the tacit are merely incongruous; it must be clear that they cannot reasonably be intended to co-exist. In Colquhoun v. Brooks (19 Q.B.D. 400 at p. 406) Wills J. says: 'May observe that the method of construction summarised in the maxim "Expressio unius exclusio ulterius" is one that certainly requires to be watched . . . The failure to make the "expressio" complete very often arises from accident, very often from the fact that it never struck the draftsman that the thing supposed to be excluded needed specific mention of any kind. Lopes L.J. in the Court of Appeal (21 Q.B.D. 52 at p. 65) says : 'The maxim "Expressio in unius exclusio alterius" has been pressed upon us. I agree with what is said in the Court below by Wills J. about this maxim. It is often a valuable servant, but a dangerous master to follow in the construction of statutes or documents. The exclusio is often the result of inadvertence or accident, and the maxim ought not to be applied, when its application, having regard to the subject-matter to which it is to be applied, leads to inconsistency or injustice.'

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

> Il est bon de faire remarquer ici qu'en vertu de l'article 51 de la Loi des relations ouvrières "nulle décision de la Commission ne fait preuve pour des fins autres que celles expressément prévues par la présente loi ou par la Loi des différends entre les services publics et leurs salariés."

> Il ne reste plus qu'à considérer un argument qui a eu la faveur de l'opinion exprimée par la majorité de la Cour du Banc de la Reine (en appel).

> Dans leur contestation les intimées ont soutenu que la Commission des Relations ouvrières de Québec possède tous les pouvoirs, immunités et privilèges de commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête et que, par conséquent, nul bref de prohibition ou d'injonction ne peut entraver ou arrêter leurs procédures. C'est l'article

36 de la Loi des relations ouvrières. Et. si l'on réfère à l'article 17 de la Loi des commissions d'enquête (S.R.Q. c. 9), cet article est à l'effet que "nul bref d'injonction ou PROFESSEURS de prohibition et nulle autre procédure, légale ne peuvent CATHOLIQUES entraver ou arrêter les procédures des commissaires à l'enquête."

De même que le juge de première instance, je serais d'avis que "rien ne permet de conclure que la législature ait voulu rendre ce texte applicable à la Commission des Relations ouvrières." Comme il le fait remarquer, l'article 17, vu au'il limite un recours, doit être interprété strictement; et il ne défend pas complètement le recours au bref de prohibition, il défend seulement que l'on s'en serve pour entraver les procédures des commissaires à l'enquête.

Il ne saurait être invoqué pour empêcher la prohibition à l'encontre d'une décision rendue en absence de toute juridiction.

Déjà, nous avons vu que la Cour Suprême du Canada a décidé de cette question dans la cause de Segal v. la Cité de Montréal supra. Nous le répétons, un tribunal ne peut s'attribuer à lui-même une juridiction qu'il n'a pas. semble que cette proposition est tellement évidente qu'elle n'a pas besoin de démonstration. En plus, toute restriction aux pouvoirs de contrôle et de surveillance d'un tribunal supérieur est nécessairement inopérante lorsqu'il s'agit pour lui d'empêcher l'exécution d'une décision, d'un ordre ou d'une sentence rendue en l'absence de juridiction.

Pareille décision, ordre ou sentence est, de toute façon, Ultra vires et par conséquent absolument nulle. Le législateur, même s'il le voulait, ne pourrait déclarer l'absurdité qu'un tribunal qui agit sans juridiction peut être immunisé contre l'application du bref de prohibition. Sa décision est nulle et aucun texte d'un statut ne peut lui donner de la validité ou décider que, malgré sa nullité, cette décision devrait quand même être reconnue comme valide et être exécutoire.

Il y aurait beaucoup à dire sur la constitutionnalité de ces articles des statuts qui se généralisent et qui ont pour objet d'empêcher les tribunaux supérieurs d'examiner la validité de décisions rendues par telle ou telle commission et de fermer la porte à l'accès aux tribunaux réguliers du pays. Ici, la constitutionnalité de l'article qu'on veut

1953 ALLIANCE MONTREAL υ. LABOUR RELATIONS BOARD

Rinfret C.J.

1953 DES PROFESSEURS DE MONTREAL υ. LABOUR RELATIONS BOARD

Rinfret C.J.

opposer à l'Alliance n'a pas été soulevée. Il est probable que la Cour Suprême du Canada pourrait la soulever proprio motu. Il faudrait, sans doute, que le Procureur CATHOLIQUES général du Canada et celui de la province de Québec en fussent avisés. Je n'hésiterais pas, pour ma part, à ordonner que cet avis leur fut adressé; mais il vaut mieux attendre que cette question devienne essentielle pour la décision d'une cause.

Dans l'affaire qui nous est soumise cela n'est pas essentiel, car il est évident qu'un tribunal quel qu'il soit ne peut procéder à adjuger sur une requête qui n'est pas encore devant lui. Cela est suffisant. En plus, je ne saurais en venir à la conclusion qu'un tribunal, même saisi d'une requête, peut procéder à dépouiller d'un droit un citoyen canadien ou une association quelconque qui n'a pas été avisé que demande en serait faite à ce tribunal, qui n'a pas été entendu et à qui toute opportunité de se défendre a été déniée.

Je suis tout à fait de l'avis du juge de première instance que, dans la cause qui nous est soumise, la manière de procéder de la Commission intimée équivaut à un déni de justice.

Pour ces raisons, sur lesquelles j'ai eu à m'expliquer aussi longuement que possible, je suis d'avis que l'appel doit être maintenu, le jugement de la Cour du Banc de la Reine infirmé et le jugement de la Cour Supérieure rétabli, avec dépens de toutes les Cours contre la Commission des Relations ouvrières de la province de Québec.

The judgment of Kerwin and Estey JJ. was delivered by KERWIN J .: - Even though an admittedly illegal strike had been called by the appellant and had commenced, the respondent, the Labour Relations Board, was bound to give notice to the appellant before acting under section 41 of the Labour Relations Act to cancel the appellant's certificate which had been granted May 12, 1944. The Board would then have heard any representations the appellant desired to make in order to explain the circumstances under which the strike was called, and it could then have proceeded to decide whether the certificate should be cancelled. Many cases, of which Board of Education v. Rice (1) and L'Association de Bienfaisance et de Retraite de la police de Montreal (2), may be taken as typical, show that such a

<sup>(2) [1906]</sup> A.C. 535.

body as the Board is bound in the exercise of its functions by the rule expressed in the maxim "audi alteram partem."

The appellant was entitled to notice notwithstanding PROFESSEURS that section 41 does not in terms require it. Reliance was CATHOLIQUES placed by some members of the Court below upon section 50 Montreal of the Act:—

v.

50. If it be proved to the Board that an association has participated in an offence against section 20 the Board may, without prejudice to any other penalty, decree the dissolution of such association after giving it an opportunity to be heard and to produce any evidence tending to exculpate it.

In the case of a professional syndicate, an authentic copy of the decision shall be transmitted to the Provincial Secretary who shall give notice thereof in the Quebec Official Gazette.

It was considered that since this section specified that the Board, before acting, should give an association an opportunity of being heard and producing evidence, the Legislature must have intended that no notice was necessary under section 41. With respect I think the true view is that since the Legislature must be presumed to know that notice is required by the general rule, it would be necessary for it to use explicit terms in order to absolve the Board from the necessity of giving notice.

In this view of the matter, the appellant was entitled to ask for a declaration of nullity and, as my brother Fauteux shows in his reasons, there is nothing incompatible in such a claim being joined to a request for prohibition. Holding as I do that the appellant is entitled to succeed in its claim for a declaration of nullity, it is unnecessary to consider the various arguments advanced as to the applicability of the writ of prohibition and as to whether, as was held by Barclay J. and Casey J., the application therefor was too late.

The appeal should be allowed and the judgment of the Court of Queen's Bench (Appeal Side) set aside. The judgment at the trial should also be set aside and in lieu thereof there should be a declaration that in revoking on January 21, 1949, its certificate of May 12, 1944, which had recognized the appellant "comme agent négociateur de tous les instituteurs et institutrices qui enseignent en français dans les écoles françaises de la mise-en-cause," the respondent Board acted without jurisdiction and that such revocation is null and of no effect. The appellant is entitled to its costs throughout against the respondent.

ALLIANCE
DES
PROFESSEURS
CATHOLIQUES
DE
MONTREAL
v.
LABOUR
RELATIONS
BOARD

Kerwin J.

1953 ALLIANCE Professeurs DE MONTREAL υ. LABOUR RELATIONS BOARD

RAND J.:—Three questions are raised in this appeal: whether a strike called in violation of the provisions of the Labour Relations Act and of the Public Services Employees Catholiques Disputes Act is a cause for revoking a certificate of representation issued under sec. 9 of the Labor Act to a syndicate incorporated under the Professional Syndicates Act: whether the Labor Board can, without a hearing, revoke such a certificate; and whether an action claiming a writ of prohibition brought after a purported revocation can, for any purpose, be maintained.

> The members of the syndicate Association in these proceedings are French teachers in French Catholic schools of Montreal. The certificate was issued on May 12, 1944. In June 1947, negotiations were commenced for a revision of the working arrangement then in effect with the Montreal Catholic School Commission, but the parties were unable to reach agreement. The dispute was accordingly submitted to arbitration under the Public Services Employees Disputes Act. On August 27, 1948, the Board of Arbitration rendered its decision which applied to the year ending June 30, 1948 only. Against this the Association appealed to the Quebec Municipal Commission which affirmed the award. On September 7, while that appeal was pending, the Association again presented to the School Commission the proposals which had previously been rejected. After further negotiations and at least one meeting with representatives of the provincial Government, a strike was called on January 16, 1949 which continued from the 17th until the 21st of that month. As the result of a communication from the School Commission, the Labor Board on the 21st issued an order revoking the certificate. The strike was thereupon called off.

> On the 27th of January the Association presented a petition to Edge J. for leave to issue a writ of summons in which the relief sought was a declaration of the invalidity of the order of revocation and the issue of a writ of prohibition to the Labor Board and the School Commission. Leave was given and at the same time an order made restraining the defendants until the final adjudication from acting in any manner on the revocation.

The action was maintained at the trial before Savard J. for the reasons, among others:—

- (a) La révocation de la franchise syndicale de la requérante a été PROFESSEURS décrétée comme peine pour infractions à la Loi des Différends entre les CATHOLIQUES services publics et leurs salariés, alors que cette loi a prévu d'autres peines pour de telles infractions, et c'est aux tribunaux seulement qu'il appartient de les appliquer.
- (b) Le retrait de la reconnaissance syndicale n'était ni plus ni moins qu'une confiscation.
- (c) Il est contraire aux principes fondamentaux de la justice qu'une décision judiciaire ou quasi-judiciaire soit rendue, sans audition des parties.
- (d) Le défaut d'avis à la requérante qui était la partie intéressée, détruit la juridiction de la Commission et entraîne la nullité de la sentence qu'elle a rendue.

On appeal to the Court of King's Bench (1), this judgment was reversed on the grounds of the majority that the Labor Board, not being an inferior court, was not subject to prohibition, and that in any event, the Board had acted within its jurisdiction; but by Barclay J. because, as nothing further remained to be done by the Labor Board, prohibition would be ineffectual and did not lie.

The object of the Labor Act, the provisions of which, it must be said, are of a most skeletal nature, is to promote the reconciliation, with the least waste, and by rational means, of the conflicting interests of employers and employees. Indirectly it seeks the broader object of maintaining confidence and faith of the community in itself and in its solidarity in freedom by furnishing means for reaching adjustments between those who employ and those employed in the execution of the various functions of our complex life.

Those objects furnish us with trustworthy indications of the scope within which the legislation was conceived and enacted and was intended to be administered. Can we then, in such a perspective, attribute to the language of the legislature the intention that any breach of the provisions of either statute, such as a strike, ipso facto and regardless of any circumstances attending it, should be cause for which, under sec. 41 of the Labor Act, the Board may revoke the certificate?

(1) Q.R. [1951] K.B. 752.

1953 ALLIANCE DES

MONTREAL

v. LABOUR RELATIONS BOARD

Rand J.

1953 ALLIANCE DES Professeurs DE MONTREAL v. LABOUR RELATIONS BOARD

Rand J.

The effect of revocation would be to deprive the syndicate of its right to require negotiation by the employer until, on the basis of Mr. Beaulieu's argument, the Board CATHOLIQUES in its wisdom thought the punishment had been sufficient or until the Association, to the satisfaction of the Board, in some form or other, had purged itself of its sin. Until then, the Association would, in effect, be outlawed. Can that, on any reasonable view of the language and objects of the statute as a whole, be reconciled with promoting harmony in any service or work, public or private? Mr. Beaulieu says that the strike shows the Association not to be a group that seeks its objects "with respect for law and authority" as the concluding language of the definition of "Association" puts it, but this cannot be taken seriously. On his argument, these teachers have been put in leading strings to the Labor Board and their interests balanced on the peril of absolute obedience to this administrative agency acting, as the argument goes, with a discretionary power beyond juridical interference.

> Neither statute provides either for that total subordination or that unlimited discretion. Express provision is made for the punishment of every person participating in a violation of any of their terms. It is a basic rule that where an Act creates an offence and provides a penalty for it, the latter, in the absence of language indicating a contrary intent, is to be presumed to be the only punishment intended: Beal's Cardinal Rules of Interpretation, 3rd Ed. p. 483. There is nothing from which the slightest implication can be drawn that other punishment was intended to be permitted: but the Board has imposed other punishment compared with which the pecuniary penalties authorized, though substantial, are insignificant.

The provisions of sec. 4 of the Labor Act bear directly upon this question:-

Tout employeur est tenu de reconnaître comme représentant collectif des salariés à son emploi les représentants d'une association groupant 'a majorité absolue desdits salariés et de négocier, de bonne foi, avec eux, une convention collective de travail.

Plusieurs associations de salariés peuvent s'unir pour former cette majorité et nommer des représentants pour fins de négociation collective à telles conditions non incompatibles avec la présente loi qu'elles peuvent juger opportunes.

The task of the Board, upon an application, is seen to be to ascertain whether the state of facts specified is present; secs. 5, 6, 7 and 8 elaborate this conception in the clearest PROFESSEURS terms: and once those facts are found, the Board is bound CATHOLIQUES to recognize the Association as the bargaining agent and by sec. 9, to issue the certificate. It follows, then, that immediately upon the cancellation of the certificate, the Association would, under the conditions of sec. 4, be entitled to apply for its certificate anew, and assuming them to exist as before, the recognition and the certification must at once have followed. These considerations are incompatible with authority to revoke solely on the ground that there has been a violation of a penal provision of the statute.

The second objection is that before revoking the certificate for cause, the Board must hear the party to be affected by that action. Audi alteram partem is a pervading principle of our law, and is peculiarly applicable to the interpretation of statutes which delegate judicial action in any form to inferior tribunals: in making decisions of a judicial nature they must hear both sides, and there is nothing in the statute here qualifying the application of that principle.

The only answer suggested to this is that the Board, being an "administrative body", can, in effect, act as it pleases. But in this we are too much the prisoners of words. In one sense of administration, in the enactment of subordinate legislation or quasi-legislation, the principle has a limited application; but in the complexity of governmental activities today, a so-called administrative board may be charged not only with administrative and executive but also with judicial functions, and it is these functions to which we must direct our attention. When of a judicial character, they affect the extinguishment or modification of private rights or interests. The rights here, some recognized and other conferred by the statute, depend for their full exercise upon findings by the Board; but they are not created by the Board nor are they enjoyed at the mere will of the Board; and the Association can be deprived of their benefits only by means of a procedure inherent in judicial process.

Mr. Beaulieu cites Burgess v. Brockton (1), where the question concerned the revocation of licenses granted to taxi owners to carry on their business within the city. The

1953 ALLIANCE MONTREAL LABOUR RELATIONS BOARD

Rand J.

(1) (1920) Mass. 235.

1953 ALLIANCE DES Professeurs MONTREAL υ. LABOUR RELATIONS BOARD Rand J.

city charter conferred power to deal generally with transportation carried on in the streets, and the situation arose that if the competition of the taxi cabs with the street rail-CATHOLIQUES WAY continued, the latter would be compelled, because of financial reasons, to cease operations. It became therefore a subject of purely public interest whether only the one or the other mode of transportation should be permitted. What the Council of Brockton did was, in effect, to enact subordinate legislation, but there is nothing of that nature here.

> The final question is whether, seeing that the revocation, though a nullity, exhausted the Board's action, the proceeding for any purpose can be maintained. In dealing with this question I do not find it necessary to examine the scope of art. 1003 C.P. but I agree with Barclay J. that in the situation presented, prohibition would be futile. sarily involved in such a proceeding, however, is the finding that the act challenged is beyond the jurisdiction of the tribunal purporting to make it. Unlike the direct procedure at English common law, the application under the Code of Procedure is, as stated, by way of a writ of summons. By that writ the ordinary action is commenced; and the petition presented here, setting forth the facts, furnishes all of the allegations necessary to a declaration or statement of To the petition a defence was entered, and the issues were tried out as in the ordinary case.

> Can that necessary finding and declaration, then, be maintained even though the writ itself should be denied? I see nothing in the articles of the Code of Procedure against it. In Samson v. Drolet (1), this Court held that, on a dilatory exception, demands in the nature of penalties for misconduct in office provided by a statute could be joined with the relief of quo warranto. Quo warranto is provided for by sec. 2 of c. 40 of the Code of Procedure. which contains nothing permitting such a joinder. claims were allowed because, although having different sources, they had the same origin in fact and were of similar character. Here we have not only that similarity in character and identity of origin, but also the essential condition of the main relief. The claim for prohibition was made in good faith; but the substantial contest was over the

authority of the Board to revoke the certificate as it was done. We are asked to hold that because, in strict formality, prohibition would be ineffectual, the proceedings in PROFESSEURS which every feature of the controversy has been examined CATHOLIQUES should be rejected as futile and wasted. Since we have, in substance, the procedure, the matter and the decision on the real issue, it would be a miscarriage of justice to dispose of them in such a manner.

1953 ALLIANCE DE MONTREAL LABOUR RELATIONS BOARD

Rand J.

The appeal should be allowed and the judgment of the Court of Queen's Bench (Appeal Side) set aside. judgment at the trial should also be set aside and in lieu thereof there should be a declaration that in revoking on January 21, 1949, its certificate of May 12, 1944, which had recognized the appellant "comme agent négociateur de tous les instituteurs et institutrices qui enseignent en français dans les écoles françaises de la mise-en-cause," the respondent Board acted without jurisdiction and that such revocation is null and of no effect. The appellant is entitled to its costs throughout against the respondent.

FAUTEUX J.:-Je concours au maintien de cet appel et sans qu'il soit nécessaire de relater à nouveau et en détail les faits, procédures et jugements y conduisant, je désire . simplement souligner certains des motifs m'amenant à cette conclusion.

En émettant, le 12 mai 1944, et en maintenant depuis lors et jusqu'au 21 janvier 1949, un certificat attestant que l'appelante était l'agent négociateur de tous les instituteurs et institutrices qui enseignent le français dans les écoles françaises de la mise-en-cause, l'intimée reconnaissait que l'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal, association constituée sous l'empire de la Loi des Syndicats Professionnels du Québec (S.R.Q., 1941 c. 162), était, aux termes de la Loi des Relations Ouvrières (S.R.Q., 1941 c. 162A), une association groupant la majorité absolue de ces salariés à l'emploi de la mise-en-cause et, comme telle, l'association exclusivement qualifiée, suivant la loi, pour négocier avec l'employeur une convention collective. Advenant le 21 janvier 1949, et nonobstant—suivant la prétention de l'appelante—la continuelle existence des conditions de la loi lui donnant le droit à ce certificat, la miseen-cause en demanda et obtint de l'intimée, de la façon la plus expéditive et sans aucune notification à l'appelante ou

1953 ALLIANCE DES Professeurs DE MONTREAL v. LABOUR RELATIONS

BOARD

Fauteux J.

opportunité donnée à icelle d'être entendue, la révocation. D'où l'action de cette dernière recherchant l'annulation de cette révocation et l'obtention d'un sursis à sa mise à effet. CATHOLIQUES fondant ce double recours sur le défaut de juridiction de l'intimée résultant:— (i) du fait que la Commission n'avait aucun pouvoir de ce faire pour le motif invoqué et (ii) des irrégularités de substance dans la procédure suivie en l'occurrence.

> Sur le premier moyen:— l'intimée entend iustifier sa décision, en droit, sur l'interprétation qu'elle donne à la Loi des Relations Ouvrières et, en particulier, aux dispositions de l'article 41 de cette loi édictant que

> La Commission peut, pour cause, reviser ou révoquer toute décision et tout ordre rendus par elle et tout certificat qu'elle a émis. et, en fait, invoque comme "cause" de révocation l'illégalité d'une grève déclarée par l'appelante.

> Etant donné la conclusion à laquelle j'en suis arrivé sur le second moyen de l'appelante, il n'est pas nécessaire et il ne m'apparaît pas opportun, non plus, d'exprimer mes vues sur le mérite du premier moyen.

> Sur le deuxième moyen:— Il est concédé par l'intimée qu'elle a adjugé sur la demande de la mise-en-cause sans que l'appelante, contre laquelle elle était formée, ait été entendue ou dûment appelée. C'est là, a soumis l'appelante, une violation du principe d'ordre public formulé à l'article 82 du Code de procédure civile et reconnu par de nombreuses autorités comme s'appliquant également dans l'exercice des fonctions d'ordre judiciaire attribuées aux corps administratifs. Lapointe v. L'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal (1):

> They are bound in the exercise of their functions by the rule expressed in the maxim 'audi alteram partem' that no man should be condemned to consequence resulting from alleged misconduct unheard, and without having the opportunity of making his defence. This rule is not confined to the conduct of strictly legal tribunals, but is applicable to every tribunal or body of persons invested with authority to adjudicate upon matters involving civil consequences to individuals.

> En adjugeant, comme susdit, sur la demande de la miseen-cause s'appuvant, en droit, sur son interprétation de la Loi des Relations Ouvrières et, particulièrement, des dispositions de l'article 41 de cette loi, et, en fait, sur l'illégalité de la grève, l'intimée remplissait, au sens même des

2 S.C.R.

précisions apportées, en particulier, par M. le Juge Pratte dans la cause de Giroux v. Maheux (1), une fonction d'ordre judiciaire et non d'ordre purement administratif ou légis- PROFESSEURS Ainsi qu'on décida en cette cause où il s'agissait, Catholiques entre autres, d'apprécier le rôle de la régie sous la Loi des Transports, le rôle de cet organisme administratif sous cette loi était de réglementer, en fonction de l'intérêt public, les services publics sous son contrôle. Au contraire, et sous la Loi des Relations Ouvrières, le droit d'être reconnu comme Fauteux J. agent négociateur est déjà réglementé par le Législateur luimême lequel n'a, sur le point, délégué aucun pouvoir à la Commission bien que lui imposant l'obligation de vérifier. sur requête écrite, l'existence des conditions donnant lieu à ce droit sans pour cela, cependant, lui conférer le droit de les modifier ou d'en ajouter de nouvelles. Et quelle que soit l'extension susceptible d'être donnée à l'interprétation du mot "cause" de l'article 41, en relation avec la révocation du certificat, il est certain que dans les limites d'une interprétation légale, on ne saurait inclure une cause dont la reconnaissance et le jeu seraient, dans le résultat, incompatibles avec les dispositions de la loi où il se trouve. Et si, comme le prétend l'intimée en réponse au premier moyen soulevé par l'appelante la loi lui permettait de s'enquérir si l'illégalité de la grève pouvait autoriser la révocation du certicat, en procédant de fait à ce faire et en en déterminant le point, elle accomplissait une fonction d'ordre judiciaire. Effectivement, l'intimée, en l'espèce, a examiné les faits à la lumière de l'interprétation qu'elle a donnée à la loi et a, de ce chef, déclaré l'appelante déchue du droit d'être reconnue comme agent négociateur. Cette détermination. l'intimée ne pouvait la faire sans entendre, ou au moins sans donner l'opportunité à l'appelante d'être entendue, non seulement sur le fait mais sur le droit lui-même. Voir la décision de la Chambre des Lords dans Board of Education v. Rice (2), et particulièrement au deuxième paragraphe de la page 182. Cette décision fut appliquée par cette Cour dans Mantha v. The City of Montreal (3). Voir à la page 466, aux raisons de Sir Lyman Duff, Juge en chef, qui rendit le jugement de la majorité.

1953 ALLIANCE MONTREAL v. LABOUR

BOARD

RELATIONS

<sup>(1)</sup> Q.R. [1947] R. de J. 163. (2) [1911] A.C. 179. (3) [1939] S.C.R. 458.

1953 ALLIANCE Professeurs DE MONTREAL LABOUR RELATIONS BOARD Fauteux J.

On ne peut, comme le prétend l'intimée, corriger la position en alléguant que le fait et l'illégalité de la grève étaient de notoriété publique et que cela était même concédé par Catholiques l'appelante. Érigée en doctrine et poussée à ses justes limites, cette prétention pourrait justifier la supression totale de toute procédure et la mise à néant des principes fondamentaux régissant l'exercice de la fonction judiciaire. Il reste, d'ailleurs, que l'appelante avait aussi le droit d'être entendue, ou d'être appelée à l'être, sur la question de droit que l'intimée prétendait pouvoir soulever et déterminer, savoir si cette illégalité constituait une cause de révocation du certificat.

> Il est de règle que l'application du principe audi alteram partem est implicitement sous-entendue dans les lois attribuant aux corps administratifs des fonctions d'ordre judi-Maxwell: On Interpretation of Statutes, 9th ed., Le Législateur est présumé tenir compte de cette règle en édictant ces lois. Pour en suspendre l'opération, il faut donc, dans la loi, un texte explicite à cet effet ou une inférence en avant l'équivalence. (Maxwell, op. cit. 318). Il n'y a, en l'espèce, aucun texte à cet effet et la comparison des dispositions de l'article 41 avec celles de l'article 50 de la Loi des Relations Ouvrières ne justifie pas une inférence avant la valeur requise en la matière pour établir que le Législateur a clairement voulu faire exception au principe. Voir aussi, sur la portée de la maxime d'interprétation Expressio unius exclusio alterius, la décision rendue dans Lowe v. Dorling & Son (1).

> Il faut donc considérer ce second moven comme fondé et déclarer que la révocation prononcée par l'intimée est nulle et sans effet.

> Mais, poursuit l'intimée, l'appelante ne peut réussir sur la prohibition puisque, en fait, la décision étant rendue, la fonction judiciaire de l'intimée était épuisée et qu'en droit, comme il n'y avait plus rien à prohiber, au moment où l'action fut initiée en Cour Supérieure, une prohibition sans obiet ne pouvait être accordée. Il n'apparaît pas nécessaire de s'arrêter à la considération du bien ou mal fondé de ces prétentions de fait et de droit au sujet desquelles il y aurait, à raison des dispositions de la Loi des Relations Ouvrières, plusieurs questions à considérer.

Par ailleurs, et dans les conclusions de son action, l'appelante a non seulement demandé d' "Ordonner aux intimés de surseoir à toutes procédures dans la cause ci-haut men-  $_{{\tt PROFESSEURS}}^{{\tt DES}}$ tionnée et plus particulièrement de surseoir à l'exécution de Catholiques la décision ci-dessus récitée", mais également de "Déclarer qu'il y a défaut de juridiction de la part des intimés dans l'affaire ci-dessus alléguée et déclarer nulle et de nul effet ladite décision." Sans doute, l'appelante avait intérêt à rechercher, en addition d'une déclaration de nullité, une ordonnance de prohibition comme recours le plus approprié. avantageux et efficace et, ce, à raison, particulièrement, des sursis provisoires auxquels donne lieu ce remède particulier, ainsi qu'affirmé par M. le Juge Dorion dans Rossi v. Lacroix (1), et reconnu au jugement du 8 février 1950 rendu par la Cour d'Appel en la présente affaire. Mais il n'en reste pas moins que dans les conclusions de l'appelante, il y a deux recours, soit un de nullité de la décision et l'autre de prohibition. Du bien fondé du premier dépend, en principe, le bien fondé du second. Ces deux recours sont donc, non seulement compatibles et non contradictoires, mais le premier était nécessaire au second. L'appelante pouvait, par ailleurs, n'exercer que le premier en prenant une action directe pour faire mettre de côté comme nulle la décision de la Commission. Et le fait que le bien fondé de ce recours en nullité soit, dans la procédure actuelle, une prémisse nécessaire au bien fondé du recours en prohibition ne saurait,-en supposant que, pour la raison alléguée par l'intimée, la prohibition ne puisse être décrétée en l'espèce, -priver l'appelante d'une adjudication particulière et au mérite sur son recours en nullité. Dans Turcotte v. Dansereau (2), l'honorable Juge Taschereau, subséquemment Juge en chef, rendant jugement pour cette Cour, disait, particulièrement à la page 587:—

The insufficiency of a litigant's allegations may be fatal to his claim. but if he alleges more than is necessary, or adds to a legitimate demand conclusions which he is not entitled to, that is no reason to reject the whole of his demand.

Les tribunaux reconnaissent l'action directe en pareille matière, (Mantha v. City of Montreal, citée plus haut), comme, d'ailleurs, en certaines circonstances, ils admettent l'action directe pour mettre de côté même le jugement des

(1) Q.R. 46 R. de J. 405.

(2) (1897) 27 Can. S.C.R. 583.

1953 ALLIANCE MONTREAL v. LABOUR

> Board Fauteux J.

RELATIONS

1953 ALLIANCE Professeurs MONTREAL υ. LABOUR RELATIONS BOARD Fauteux J.

Cours. Particulièrement la décision de la Cour d'Appel dans Legault v. Surprenant et Paquin v. Surprenant (1), où l'on confirma à l'unanimité le jugement de feu l'hono-Catholiques rable Juge Archer et décréta que l'action directe peut être exercée par le défendeur condamné par défaut, qui n'a pas été légalement assignée devant le tribunal, pour faire déclarer nul le jugement rendu contre lui et que ce recours existe indépendamment des autres recours. jugement pour la Cour d'Appel, M. le Juge Dorion dit à la page 230:—

> Notre jurisprudence a toujours admis ce recours à l'action directe, parce que c'est un principe absolu dans notre droit que personne ne peut être condamné sans avoir été assigné, (C.P., 82). Il en résulte qu'un jugement rendu contre un défendeur qui n'a pas été assigné est nul et que cette nullité peut toujours être invoquée par les moyens ordinaires de la procédure. Turcotte & Dansereau, 27 S.C.R. 583.

> Mais alors pourquoi le Code indique-t-il un mode spécial de révision des jugements rendus par défaut? C'est qu'il peut être urgent d'y avoir recours pour obtenir la suspension de l'exécution du jugement (1172 C.P.). C'est pourquoi la requête doit être accompagnée d'affidavit et des moyens de défense. Mais le défaut d'assignation est un excellent moyen de défense par lui-même.

> La loi, d'une part, reconnaît le droit de cumuler des recours compatibles et non contradictoires dans une même demande, (Art. 87 C.P.C.), mais ne favorise pas l'inutile multiplicité des actions et des frais en résultant. Si, comme je le crois, la décision de la Commission pouvait être attaquée par action directe, prétendre que ce recours devait, en l'espèce, être exercé séparément du recours en prohibition,soit par une action distincte,-pour éviter qu'un jugement adverse sur ce dernier empêche une adjudication sur le premier, n'est-il pas vouloir justifier une inutile litispendance sur le recours en nullité? Aussi bien, je ne vois pas que le défaut d'objet du recours en prohibition puisse, en l'instance, affecter le mérite du recours en nullité.

> Ajoutons que cette cause est, sur le point, bien différente de celle de Segal v. Cité de Montréal (2). Il faut noter qu'en cette cause, le défendeur avait été appelé et entendu. Et voilà bien ce qui la distingue fondamentalement de la présente. Cette Cour, en étant venue à la conclusion que la Cour du Recorder avait erré sur son interprétation de la loi, la revision de la décision par elle rendue dépendait de la question de savoir si elle avait juridiction pour interpréter

<sup>(1)</sup> Q.R. (1926) 40 K.B. 228.

la loi comme elle l'avait fait, ou si sa juridiction dépendait de la mauvaise interprétation qu'elle en fit. Et, avant conclu dans le sens de la première alternative, la Cour s'est PROFESSEURS déclarée incompétente à maintenir le bref de prohibition et Catholiques à annuler une décision qui, pour la raison ci-dessus, aurait pu l'être dans le cas d'un appel. En somme, ce précédent de Segal v. Cité de Montréal est pertinent à la considération du premier, mais non du second moven soulevé par l'appelante en cette cause.

1953 ALLIANCE MONTREAL LABOUR RELATIONS BOARD Fauteux J.

Enfin, le fait que les formalités de la procédure pour obtenir le bref de prohibition ajoutent aux formalités de la procédure pour l'obtention d'un bref ordinaire, n'est pas en soi une objection ainsi qu'il a été décidé par cette Cour dans Samson v. Drolet (1).

Je maintiendrais l'appel, infirmerais le jugement de la Cour du Banc de la Reine, déclarerais qu'en décidant, le 21 janvier 1949, de révoguer le certificat reconnaissant l'apelante comme agent négociateur de tous les instituteurs et institutrices qui enseignent le français dans le écoles francaises de la mise-en-cause, l'intimée a agi sans juridiction et que telle décision, i.e., la révocation de ce certificat, est nulle et de nul effet; le tout avec dépens de toutes les Cours contre l'intimée.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Germain, Pigeon & Thibodeau.

Solicitors for the respondent: J. Gingras and G. Trudel.