

Canadian National Railway Company
Appellant

v.

Christiane Courtois and the Commission de la santé et de la sécurité du travail *Respondents*
and

The Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada *Mis en cause*
and between

Commission de la santé et de la sécurité du travail and Christiane Courtois *Appellants*

v.

Canadian National Railway Company
Respondent

and

The Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada *Mis en cause*

INDEXED AS: CANADIAN NATIONAL RAILWAY CO. v.
COURTOIS

File Nos.: 17663, 17768.

1986: January 28, 29, 30; 1988: May 26.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Chouinard *, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Applicability of provincial legislation — Occupational health and safety — Federal undertaking — Provincial commission of inquiry — Inquiry into railway accident involving trains of federal railway undertaking — Commission created pursuant to provincial occupational health and safety statute — Whether provincial statute regulating occupational health and safety conditions constitutionally applicable to federal undertaking — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10) — Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 62, 177 to 193.

This appeal is part of a trilogy which also includes *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, and *Alltrans*

* Chouinard J. took no part in the judgment.

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada *Appelante*

c.

Christiane Courtois et la Commission de la santé et de la sécurité du travail *Intimées*
et

b **Le procureur général du Québec et le procureur général du Canada** *Mis en cause*
et entre

Commission de la santé et de la sécurité du travail et Christiane Courtois *Appelantes*

c.

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada *Intimée*

d.

Le procureur général du Québec et le procureur général du Canada *Mis en cause*

e **RÉPERTORIÉ: COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA c. COURTOIS**

N^os du greffe: 17663, 17768.

f 1986: 28, 29, 30 janvier; 1988: 26 mai.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Chouinard *, Lamer, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

g

Droit constitutionnel — Applicabilité d'une loi provinciale — Santé et sécurité du travail — Entreprise fédérale — Commission d'enquête provinciale — Enquête relative à un accident ferroviaire impliquant des convois d'une entreprise ferroviaire fédérale — Commission constituée en vertu d'une loi provinciale sur la santé et la sécurité du travail — Une loi provinciale qui réglemente les conditions de santé et de sécurité du travail est-elle applicable à une entreprise fédérale? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10) — Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, chap. 63, art. 62, 177 à 193.

Le présent pourvoi fait partie d'une trilogie qui comprend également *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S.

* Le juge Chouinard n'a pas pris part au jugement.

Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board), [1988] 1 S.C.R. 897. The three appeals which raise similar questions were heard consecutively and were essentially consolidated for purposes of the hearings. In *Bell Canada* the Court reviewed the rules applicable to the three cases and arrived at a constitutional characterization and classification of the *Act respecting occupational health and safety*, which is the subject of the case at bar and of *Bell Canada*.

749, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897. Les trois pourvois, qui soulèvent des questions similaires, ont été entendus consécutivement et se sont retrouvés presque réunis pour fins d'audition. C'est dans *Bell Canada* que l'on procède à la révision des principes applicables aux trois arrêts ainsi qu'à la qualification et à la classification constitutionnelle de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui fait l'objet du litige en l'espèce ainsi que dans *Bell Canada*.

b

As the result of a collision between two railway trains owned by CN in Quebec in which three employees of that federal undertaking lost their lives and a fourth was injured, an inspector of the Commission de la santé et de la sécurité du travail initiated an investigation into the railway accident and sent subpoenas to CN employees. The summons served on one of the employees also included a *duces tecum*. The subpoenas were issued under ss. 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety*, which require an employer to prepare an accident report and empower an inspector appointed by the Commission to investigate and issue remedial orders obliging any person to comply with the Act or regulations and fixing a time within which such person must comply. CN then applied to the Superior Court for a writ of evocation on the ground, *inter alia*, that the Act does not constitutionally apply to it and that the inspector had no jurisdiction to hold the investigation. The application for the writ was allowed. The Court of Appeal reversed the judgment but authorized the writ of evocation to be issued to quash the *duces tecum* and prohibited the Commission and the inspector from investigating the internal workings of CN. This appeal raises the following constitutional question: whether ss. 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety* are *ultra vires*, inapplicable or inoperative, in whole or in part, in respect of an interprovincial railway undertaking, whose railway works have been declared to be works for the general advantage of Canada. More particularly, can a provincial inquiry commission established pursuant to ss. 177 to 193 of the Act: (a) investigate and compel testimony by subpoena to determine the causes of a railway accident involving CN trains and to examine the occupational safety conditions of a federal railway undertaking? (b) make recommendations to correct the rules, practices and methods of operation of this federal undertaking in relation to the safety of personnel operating trains? and (c) require such recommendations to be implemented pursuant to ss. 182 to 193 of the Act?

À la suite d'une collision au Québec entre deux convois ferroviaires appartenant au CN, laquelle a coûté la vie à trois employés de cette entreprise fédérale et en a blessé un quatrième, une inspectrice de la Commission de la santé et de la sécurité du travail a ouvert une enquête sur l'accident ferroviaire et a adressé des *subpoenas* à des employés du CN. L'assignation délivrée à l'un des employés comportait également un *duces tecum*. Les *subpoenas* ont été délivrés en vertu des art. 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui obligent un employeur à faire un rapport d'accident et qui habilitent un inspecteur désigné par la Commission à faire enquête et à émettre des avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la Loi ou aux règlements et à fixer un délai pour y parvenir. Le CN s'est alors adressé à la Cour supérieure pour obtenir la délivrance d'un bref d'évocation au motif, entre autres, que la Loi ne lui est pas constitutionnellement applicable et que l'inspectrice n'a aucune juridiction pour tenir cette enquête. La requête a été accordée. La Cour d'appel a infirmé le jugement mais elle a autorisé la délivrance du bref aux fins d'annuler le *duces tecum* et elle a interdit à la Commission et à l'inspectrice de faire enquête sur la régie interne du CN. Le présent pourvoi soulève la question constitutionnelle suivante: les art. 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* sont-ils *ultra vires*, inapplicables ou inopérants, en tout ou en partie, quant à une entreprise ferroviaire interprovinciale, dont les ouvrages de chemin de fer ont été déclarés être à l'avantage général du Canada? Plus particulièrement, une commission d'enquête provinciale constituée en vertu des art. 177 à 193 de la Loi peut-elle: a) enquêter et contraindre des témoins par voie de *subpoena* afin de déterminer les causes d'un accident ferroviaire impliquant des convois du CN et les conditions de sécurité de travail au sein d'une entreprise ferroviaire fédérale? b) faire des recommandations afin de corriger des règles, pratiques ou méthodes d'exploitation ferroviaire de cette entreprise fédérale relativement à la sécurité du personnel préposé à l'exploitation des trains? et c) rendre ces corrections coercitives en vertu des art. 182 à 193 de la Loi?

i

j

Held: The appeal should be allowed and the cross-appeal dismissed. Sections 62 and 177 to 193 of the Act are wholly inapplicable to an interprovincial railway undertaking, including railway works declared to be for the general advantage of Canada. The subquestions should be answered in the negative.

Because of its preventive nature, the *Act respecting occupational health and safety* inevitably regulates, directly and massively, the working conditions, labour relations and management of the undertakings to which it applies, and for these reasons it is inapplicable to federal undertakings: *Bell Canada*. Chapter X of the Act, which includes ss. 177 to 193, must be characterized and classified like the Act, as it is a key part of its prevention policy and an essential means of attaining the object of the Act, mentioned in s. 2: "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers". It follows that Chapter X of the Act is inapplicable to CN and that, lacking any legal basis other than the provisions of this chapter, the investigation conducted by the inspector of the Commission de la santé et de la sécurité au travail was undertaken without the inspector having the power to do so. The effect of the investigation on the federal undertaking is not relevant. The Superior Court judgment must be restored.

The Court of Appeal made a fundamental error in concentrating on the power of the Commission to initiate an investigation and on the limits of such power, but virtually forgetting the principal question, the characterization and general classification of the Act creating the investigative power. The first question should have focussed on what authority the Commission could initiate an investigation. As the source of this authority could only be in the Act, it was necessary to characterize and classify the Act in constitutional terms in order to decide whether it applies to federal undertakings. This essential part of the analysis was overlooked.

The Court of Appeal made another error as it did not distinguish between free investigations or free collection of information and compulsory investigations which must be based on a specific constitutional power. The Court of Appeal and respondents appeared to consider mistakenly the compulsory investigation as an end in itself, regardless of the field with which it is concerned.

Finally, respondents' submission that the inspector's report contained mere recommendations is not tenable: the coercion lies in the instituting and holding of the investigation itself, and it is this coercion which requires a constitutional justification.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli et le pourvoi incident est rejeté. Les articles 62 et 177 à 193 de la Loi sont inapplicables en tout à une entreprise ferroviaire interprovinciale, dont les ouvrages de chemin de fer ont été déclarés être à l'avantage général du Canada. Les sous-questions reçoivent une réponse négative.

À cause de son caractère préventif, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* vise inévitablement, directement et massivement les conditions de travail, les relations de travail et la gestion des entreprises auxquelles elle s'applique et, pour ces motifs, elle est inapplicable aux entreprises fédérales: *Bell Canada*. Le chapitre X de la Loi, qui comprend les art. 177 à 193, doit être qualifié et classifié à l'instar de la Loi car il constitue un élément clef de sa politique de prévention et un moyen essentiel d'atteindre l'objet de la Loi, mentionné à son art. 2, soit «l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs». Il s'ensuit que le chapitre X de la Loi est inapplicable au CN et que, privée de toute base juridique autre que les dispositions de ce chapitre, l'enquête instituée par l'inspectrice de la Commission de la santé et de la sécurité au travail l'a été sans que celle-ci ait compétence pour le faire. L'effet de l'enquête sur l'entreprise fédérale n'est pas pertinent. Le jugement de la Cour supérieure doit être rétabli.

La Cour d'appel a commis une erreur fondamentale en se concentrant sur le pouvoir de la Commission d'instituer une enquête, ainsi que sur les limites d'un tel pouvoir, mais en oubliant presque la question principale, soit la qualification et la classification générale de la loi créant ce pouvoir d'enquête. Il fallait d'abord se demander en vertu de quelle autorité la Commission pouvait instituer une enquête. Comme la source de cette autorité ne pouvait se trouver que dans la Loi, il était nécessaire de qualifier et de classifier cette dernière au plan constitutionnel pour juger de son applicabilité à des entreprises fédérales. Cette partie essentielle de l'analyse s'est trouvée escamotée.

La Cour d'appel a commis une autre erreur en ne distinguant pas entre les enquêtes libres ou libres collectes de renseignements, et les enquêtes coercitives qui doivent s'ancrer dans une compétence constitutionnelle déterminée. La Cour d'appel et les intimées ont considéré à tort l'enquête coercitive comme une fin en soi, abstraction faite du domaine sur lequel elle porte.

Enfin, l'argument des intimées selon lequel le rapport de l'inspectrice ne contient que de simples recommandations ne saurait tenir: c'est dans l'institution et la tenue même de l'enquête que réside la coercion, et c'est à cette coercion qu'il importe d'apporter une justification constitutionnelle.

Cases Cited

Followed: *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité au travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; **referred to:** *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 2, 62, 160, 161, 177 to 193.

Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10).

Workmen's Compensation Act, R.S.Q. 1977, c. A-3, s. 91 [repl. 1978, c. 57, s. 47; repl. 1979, c. 63, s. 264].

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] C.A. 31, 5 D.L.R. (4th) 36, allowing in part an appeal by respondents from a judgment of the Superior Court, [1982] C.S. 99, which authorized a writ of evocation to be issued. Appeal allowed and cross-appeal dismissed.

Daniel Chénard and François Aquin, for the appellant.

Yves Tardif and Henri Brun, for the respondents.

Jean-François Jobin, for the mis en cause the Attorney General of Quebec.

Gaspard Côté, Q.C., for the mis en cause the Attorney General of Canada.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—

I—Introduction

This appeal is the second in a trilogy which also includes *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897, and *Bell Canada v. Quebec*

Jurisprudence

Arrêts suivis: *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité au travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; **arrêts mentionnés:** *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897.

Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10).

Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, chap. 63, art. 2, 62, 160, 161, 177 à 193.

d Loi sur les accidents du travail, L.R.Q. 1977, chap. A-3, art. 91 [rempl. 1978, chap. 57, art. 47; rempl. 1979, chap. 63, art. 264].

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] C.A. 31, 5 D.L.R. (4th) 36, qui a accueilli en partie l'appel des intimées à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure, [1982] C.S. 99, qui avait autorisé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté.

Daniel Chénard et François Aquin, pour l'appelante.

Yves Tardif et Henri Brun, pour les intimées.

Jean-François Jobin, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

Gaspard Côté, c.r., pour le mis en cause le procureur général du Canada.

Le jugement de la Cour a été rendu par

i **LE JUGE BEETZ—**

I—Introduction

Ce pourvoi est le deuxième d'une trilogie qui comprend également *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897, ainsi que *Bell*

(*Commission de la santé et de la sécurité du travail*), [1988] 1 S.C.R. 749 ("Bell Canada").

The three appeals raise similar questions which can be stated as one: is a provincial statute regulating health and safety conditions in the workplace, like the statutes at issue, constitutionally applicable to a federal undertaking?

As explained in *Bell Canada*, in which the reasons for judgment were written first, the three appeals were heard consecutively and essentially joined for purposes of hearing. In *Bell Canada* the Court reviewed the rules applicable to the three cases and arrived at a constitutional characterization and classification of the *Act respecting occupational health and safety*, S.Q. 1979, c. 63 (the "Act"), which is the subject of the case at bar and of *Bell Canada*.

II—Impugned Legislation

The particular legislation allegedly serving as the legal basis for the investigation held into the railway accident giving rise to the case at bar is cited in *Bell Canada*, but it will be necessary to cite it again. The provisions are contained in Chapter X of the *Act*, entitled "Inspection", and include all the sections in that chapter, namely ss. 177 to 193. They also include ss. 160 and 161, to which s. 178 refers, and s. 62.

These provisions read as follows:

62. Every employer must inform the regional chief inspector of an incident, by the most rapid means of communication, and, within 24 hours, make a written report to him, in the form and with the information prescribed by regulation, if it has caused

- (1) the death of a worker;
- (2) such serious injury to a worker as probably to prevent him from performing his work for ten consecutive working days;
- (3) such serious injuries to several workers as probably to prevent them from performing their work for one working day; or
- (4) material damage valued at \$50 000 or more.

Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail), [1988] 1 R.C.S. 749 ("Bell Canada").

a Les trois pourvois soulèvent des questions similaires que l'on peut résumer en une seule: une loi provinciale qui réglemente les conditions de santé et de sécurité du travail, telles les lois en litige, est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale?

Comme il est expliqué dans *Bell Canada*, dont les motifs ont été rédigés en premier lieu, les trois pourvois ont été entendus consécutivement et se sont trouvés presque réunis pour fins d'audition. C'est dans *Bell Canada* que l'on procède à la révision des principes applicables aux trois arrêts ainsi qu'à la qualification et à la classification constitutionnelles de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, chap. 63 (la «*Loi*»), qui fait l'objet du litige en l'espèce ainsi que dans *Bell Canada*.

II—Les dispositions législatives attaquées

Les dispositions législatives particulières servant prétendument de base juridique à l'enquête tenue sur l'accident ferroviaire qui a donné lieu au présent litige sont citées dans *Bell Canada* mais il convient de les citer à nouveau. Elles se trouvent dans le chapitre X de la *Loi*, intitulé «*Inspection*», et elles comprennent tous les articles de ce chapitre, soit les art. 177 à 193. Elles comprennent également les art. 160 et 161, auxquels renvoie l'art. 178, ainsi que l'art. 62.

Voici le texte de ces dispositions:

62. L'employeur doit informer, par le moyen de communication le plus rapide, l'inspecteur chef régional et dans les 24 heures, faire un rapport écrit à l'inspecteur chef régional selon la forme et avec les renseignements exigés par règlement, de tout événement entraînant:

- 1° le décès d'un travailleur;
- 2° des blessures telles à un travailleur qu'il ne pourra probablement pas accomplir ses fonctions pendant dix jours ouvrables;
- 3° des blessures telles à plusieurs travailleurs qu'ils ne pourront pas accomplir leurs fonctions pendant un jour ouvrable; ou
- 4° des dommages matériels de 50 000 \$ et plus.

The employer shall also inform the health and safety committee and the safety representative.

The scene of the incident must remain unchanged until it has been investigated by the inspector, except to prevent an aggravation of its consequences, or unless the inspector authorizes a change.

Copy of the employer's report must be transmitted without delay to the health and safety committee, the safety representative and the certified association.

177. For the purposes of the application of this act and the regulations, inspectors and regional chief inspectors shall be appointed and remunerated in accordance with the Civil Service Act.

178. Sections 160 and 161 apply to an inspector or regional chief inspector appointed under section 177.

Sections 160 and 161 provide:

160. For the exercise of its powers, the Commission or a person designated by it may inquire into any matter within its jurisdiction. The Commission or the designated person is vested with the powers and immunity of commissioners appointed under the Act respecting public inquiry commissions (R.S.Q., c. C-37), except the power to impose imprisonment.

A person designated to make an inquiry shall not disclose information obtained during the inquiry except in the performance of his duties or with the authorization of the Commission or a tribunal.

161. Neither the Commission, the members of its board of directors, its vice-chairmen nor its officers may be sued by reason of official acts done by them in good faith in the exercise of their functions.

The remainder of Chapter X contains the following provisions:

179. An inspector, in the performance of his duties, may, at any reasonable hour of the day or night, enter a place where activities are carried on in the fields contemplated in this act and the regulations.

An inspector acting under this section has access to all the books, registers and records of any employer, principal contractor, supplier or other person carrying on an activity in the fields contemplated by this act and the regulations. A person having custody, possession or control of these books, registers or records shall give communication of them to the inspector and facilitate his examination of them.

L'employeur informe également le comité de santé et de sécurité et le représentant à la prévention.

a Les lieux doivent demeurer inchangés pour le temps de l'enquête de l'inspecteur, sauf pour empêcher une aggravation des effets de l'événement ou si l'inspecteur autorise un changement.

b Copie du rapport de l'employeur doit être transmise dans les plus brefs délais au comité de santé et de sécurité, au représentant à la prévention et à l'association accréditée.

177. Aux fins de l'application de la présente loi et des règlements, des inspecteurs et des inspecteurs chefs régionaux sont nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique.

178. Les articles 160 et 161 s'appliquent à un inspecteur et à un inspecteur chef régional nommés en vertu de l'article 177.

c **160.** Les articles 160 et 161 disposent:

e **160.** Pour l'exercice de ses pouvoirs, la Commission ou une personne qu'elle désigne peut enquêter sur toute matière de sa compétence. La Commission ou la personne désignée est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37), sauf de celui d'imposer l'emprisonnement.

f La personne désignée pour faire enquête ne peut divulguer les renseignements obtenus au cours de cette enquête, sauf dans l'exécution de ses fonctions ou avec l'autorisation de la Commission ou d'un tribunal.

161. La Commission, les membres de son conseil d'administration, ses vice-présidents et fonctionnaires ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis par eux de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

h Le reste du chapitre X comporte les dispositions suivantes:

179. Un inspecteur peut, dans l'exercice de ses fonctions, pénétrer à toute heure raisonnable du jour ou de la nuit dans un lieu où sont exercées des activités dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements.

i Un inspecteur a alors accès à tous les livres, registres et dossiers d'un employeur, d'un maître d'œuvre, d'un fournisseur ou de toute autre personne qui exerce une activité dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements. Une personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces livres, registres ou dossiers doit en donner communication à l'inspecteur et lui en faciliter l'examen.

An inspector shall, on demand, produce a certificate of his office.

If the investigation is to be made in a place wholly or partly used as a dwelling, the inspector must, to carry out his duties, have a search warrant issued under the Summary Convictions Act (R.S.Q., c. P-15) or the written consent of the occupant.

180. The inspector may, in addition to his general powers,

- (1) investigate any matter within his competence;
- (2) require the employer or principal contractor, whichever is the case, to produce the plan of the installations and of the layout of the equipment;
- (3) take, free of charge, samples of any kind, particularly of objects used by the workers, for analysis; he must then inform the employer and, if possible, return the samples to him after analysis;
- (4) conduct tests and make photographs or recordings at a workplace;
- (5) in order to ensure that a building, a structure or civil engineering works are stable, require the employer, principal contractor or owner to produce an attestation of solidity signed by an engineer or architect, or an attestation contemplated in section 54;
- (6) in such cases as he may determine, instal a measuring device at a workplace, or cause it to be worn by a worker with the worker's written consent, or order the employer to instal it or cause it to be worn at the time and place the inspector indicates, and require the employer to transmit the data on the terms and conditions the inspector determines;
- (7) be accompanied by one or more persons of his choice while performing his duties.

181. On arriving at a workplace, and before making an investigation or inspection, an inspector shall take reasonable steps to advise the employer, the certified association and the prevention officer. On a construction site, he shall advise the principal contractor and the safety representative.

182. If he considers it advisable, an inspector may issue a remedial order requiring a person to comply with this act or the regulations, and fix the time in which he must comply.

183. The inspector shall communicate the findings of his investigation or inspection to the employer, the certified association, the job-site committee, the health and

Un inspecteur doit, s'il en est requis, exhiber un certificat attestant sa qualité.

Si l'enquête doit se faire dans un endroit servant entièrement ou partiellement à des fins d'habitation, l'inspecteur doit pour exercer ses fonctions, être muni d'un mandat de perquisition émis en vertu de la Loi sur les poursuites sommaires (L.R.Q., c. P-15) ou avoir l'assentiment écrit de la personne qui occupe cet endroit.

180. En outre des pouvoirs généraux qui lui sont dévolus, l'inspecteur peut:

- 1. enquêter sur toute matière relevant de sa compétence;
- 2. exiger de l'employeur ou du maître d'œuvre, selon le cas, le plan des installations et de l'aménagement du matériel;
- 3. prélever, sans frais, à des fins d'analyse, des échantillons de toute nature notamment à même les objets utilisés par les travailleurs; il doit alors en informer l'employeur et lui retourner, après analyse, l'objet ou les échantillons prélevés lorsque c'est possible de le faire;
- 4. faire des essais et prendre des photographies ou enregistrements sur un lieu de travail;
- 5. exiger de l'employeur, du maître d'œuvre ou du propriétaire, pour s'assurer de la solidité d'un bâtiment, d'une structure ou d'un ouvrage de génie civil, une attestation de solidité signée par un ingénieur ou un architecte ou une attestation prévue par l'article 54;
- 6. installer, dans les cas qu'il détermine, un appareil de mesure sur un lieu de travail ou sur un travailleur si ce dernier y consent par écrit ou ordonner à l'employeur d'installer un tel appareil et ce, dans un délai et dans un endroit qu'il désigne, et obliger l'employeur à transmettre les données recueillies selon les modalités qu'il détermine;
- 7. se faire accompagner par une ou des personnes de son choix dans l'exercice de ses fonctions.

181. À son arrivée sur un lieu de travail, l'inspecteur doit, avant d'entreprendre une enquête ou une inspection, prendre les mesures raisonnables pour aviser l'employeur, l'association accréditée et le représentant à la prévention. Sur un chantier de construction, il avise le maître d'œuvre et le représentant à la prévention.

182. L'inspecteur peut, s'il l'estime opportun, émettre un avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la présente loi ou aux règlements et fixer un délai pour y parvenir.

183. L'inspecteur communique le résultat de son enquête ou de son inspection à l'employeur, à l'association accréditée, au comité de chantier, au comité de

safety committee, the safety representative and the head of the community health department; he shall send them a copy of any remedial order. If there is no committee, the employer shall post up copies of the remedial order in a sufficient number of conspicuous places easily accessible to the workers to ensure that they are informed.

184. A person to whom an inspector has given a remedial order shall carry out in the appointed time, and inform the certified association, the health and safety committee, the safety representative and the inspector, as soon as possible, of the specific measures he intends to take.

185. No person may hinder an inspector in the performance of his duties, mislead or attempt to mislead him by concealment or false or untruthful statements, refuse to give his surname, given names and address to the inspector or neglect to obey an order he may give under this act or the regulations.

186. An inspector may order the suspension of work or the complete or partial shut-down of a workplace and, if necessary, affix seals, if he considers a worker's health, safety or physical well-being to be endangered.

The inspector shall substantiate his decision in writing as soon as possible and indicate the steps to be taken to eliminate the danger.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order.

187. During a suspension of work or a shut-down, the workers are deemed to be at work and therefore entitled to the wages and social benefits related to their work.

188. No person may be admitted to a workplace shut down by an inspector except, with his authorization, to do the necessary work to eliminate the danger.

However, the application of the first paragraph cannot prevent an employer, principal contractor or owner from taking such conservation measures as are necessary to avoid the destruction or serious deterioration of the moveable or immovable property in the workplace.

189. Work shall not be resumed nor the workplace reopened until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's authorization.

santé et de sécurité, au représentant à la prévention et au chef du département de santé communautaire; il leur transmet, le cas échéant, copie de l'avis de correction. Lorsqu'il n'existe pas de comité, l'employeur doit afficher une copie de l'avis de correction dans autant d'endroits visibles et facilement accessibles aux travailleurs qu'il est raisonnablement nécessaire pour assurer leur information.

184. La personne à qui un inspecteur a adressé un avis de correction doit y donner suite dans le délai imparti; il doit, en outre, informer dans les plus brefs délais l'association accréditée, le comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention et l'inspecteur des mesures précises qu'il entend prendre.

185. Il est interdit d'entraver un inspecteur dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper ou de tenter de le tromper par des réticences ou par des déclarations fausses ou mensongères, de refuser de lui déclarer ses nom, prénoms et adresse ou de négliger d'obéir à un ordre qu'il peut donner en vertu de la présente loi ou des règlements.

186. Un inspecteur peut ordonner la suspension des travaux ou la fermeture, en tout ou en partie, d'un lieu de travail et, s'il y a lieu, apposer les scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs.

Il doit alors motiver sa décision par écrit dans les plus brefs délais et indiquer les mesures à prendre pour éliminer le danger.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à cet ordre de l'inspecteur.

187. Pendant que dure une suspension des travaux ou une fermeture, les travailleurs sont réputés être au travail et ont ainsi droit à leur salaire et aux avantages liés à leur emploi.

188. Personne ne peut être admis sur un lieu de travail fermé par un inspecteur sauf, avec l'autorisation de l'inspecteur, les personnes qui exécutent les travaux nécessaires pour éliminer le danger.

Toutefois, l'application du premier alinéa ne peut avoir pour effet d'empêcher un employeur, un maître d'œuvre ou un propriétaire de prendre les moyens de conservation nécessaires pour éviter la destruction ou la détérioration grave de biens meubles ou immeubles qui s'y trouvent.

189. Les travaux ne peuvent reprendre ou le lieu de travail être réouvert avant que l'inspecteur ne l'ait autorisé.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à l'autorisation de l'inspecteur.

190. Where a person contravenes this act or the regulations, an inspector may order him to cease making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance concerned, and affix seals or confiscate such objects and order the person to cease every activity that might cause the emission of the contaminant concerned.

The inspector shall substantiate his decision in writing, indicating, where that is the case, the steps to be taken to bring the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or the activity that might cause the emission of the contaminant, into conformity with the act and the regulations.

The person is prohibited from again making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or resuming the activity that might cause the emission of a contaminant, until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order or authorization.

191. An inspector's order or decision is executory until reviewed by the regional chief inspector.

192. A regional chief inspector's order or decision is executory until reviewed by the Commission.

The Commission's decision is final and without appeal.

193. The inspectors, regional chief inspectors and personnel required for the application of this chapter and of Division V of Chapter XI are responsible to such member of the Executive Council or such body as the Government may designate.

III—Constitutional Question

At the request of appellant company and with the consent of respondents and the mis en cause, the following constitutional question was stated pursuant to s. 32 of the Rules of this Court:

Are sections 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety* (S.Q. 1979, c. 63 and S.Q. 1980, c. 11; Revised Statutes of Quebec, c. S-2.1), *ultra vires*, inapplicable, or inoperative, in whole or in part, in respect of an interprovincial railway company, whose railway works have been declared to be works for the general advantage of Canada?

And more particularly:

190. L'inspecteur peut, lorsqu'une personne enfreint la présente loi ou les règlements, ordonner qu'elle cesse de fabriquer, fournir, vendre, louer, distribuer ou installer le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse concerné et apposer les scellés ou confisquer ces biens et ordonner qu'elle cesse toute activité susceptible de causer l'émission du contaminant concerné.

Il doit alors motiver sa décision par écrit en indiquant, b le cas échéant, les mesures à prendre pour que le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse ou que l'activité susceptible de causer l'émission du contaminant soit rendu conforme à la loi et aux règlements.

c La fabrication, la fourniture, la vente, la location, la distribution ou l'installation du produit, du procédé, de l'équipement, du matériel, du contaminant ou de la matière dangereuse ou l'activité susceptible de causer l'émission d'un contaminant ne peut reprendre avant que d l'inspecteur ne l'ait autorisée.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à un ordre ou une autorisation de l'inspecteur.

191. Un ordre ou une décision d'un inspecteur est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par l'inspecteur chef régional.

192. Un ordre ou une décision d'un inspecteur chef régional est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par la Commission.

f Les décisions de la Commission sont finales et sans appel.

193. Les inspecteurs, les inspecteurs chefs régionaux et le personnel requis pour l'application du présent chapitre et de la section V du chapitre XI relèvent du membre du conseil exécutif ou de l'organisme que peut désigner le gouvernement.

III—La question constitutionnelle

À la requête de la compagnie appelante et du consentement des intimées et des mis en cause, la question constitutionnelle suivante a été formulée en vertu de l'art. 32 des Règles de cette Cour:

i Les articles 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (L.Q. 1979, chap. 63 et L.Q. 1980, chap. 11; Lois refondues du Québec, chap. S-2.1) sont-ils *ultra vires*, inapplicables ou inopérants, en tout ou en partie, quant à une entreprise ferroviaire inter-provinciale, dont les ouvrages de chemin de fer ont été déclarés être à l'avantage général du Canada?

Et plus particulièrement:

- 1) Are occupational safety conditions for employees working for an interprovincial railway undertaking which has been declared for the general advantage of Canada working conditions?
- 2) Are working conditions and occupational safety conditions within an interprovincial railway undertaking declared for the general advantage of Canada an integral part of the operation and management of that undertaking and hence within exclusive federal jurisdiction?
- 3) Can a provincial inquiry commission established pursuant to ss. 177 to 193 of an *Act respecting occupational health and safety*:
 - a) investigate and compel testimony by subpoena, to determine the causes of a railway accident involving trains of the Canadian National Railway Company and to examine the occupational safety conditions of a federal railway undertaking?
 - b) make recommendations to correct the rules, practices and methods of operation of this federal undertaking in relation to the safety of personnel operating trains?
 - c) require such recommendations to be implemented pursuant to ss. 182 to 193 of an *Act respecting occupational health and safety*?

This constitutional question includes two unusual subquestions, (1) and (2). These are not in fact strictly speaking constitutional questions. They are primarily concerned with the reasons for answering in the affirmative the "inapplicability" aspect of the principal question and they are more like reasons for judgment than a formal judgment. I therefore do not consider it necessary to answer these two subquestions formally: suffice it to say that the reasons given in *Bell Canada* require an affirmative response to these subquestions in both cases.

The answer to subquestion (3) follows logically from the answer required to the principal question. It is therefore not absolutely necessary to answer it, but I propose to do so as it is better to be explicit.

IV—Facts and Proceedings to Which They Gave Rise

Appellant undertaking described the facts in its factum in part as follows:

- 1) La sécurité des opérations pour les employés œuvrant dans le cadre d'une entreprise ferroviaire interprovinciale et déclarée à l'avantage général du Canada, est-elle une condition de travail?
- 2) Les conditions de travail et de sécurité au travail au sein d'une entreprise ferroviaire interprovinciale et déclarée à l'avantage général du Canada, sont-elles partie intégrante du fonctionnement et de l'administration de cette entreprise et par conséquent de compétence fédérale exclusive?
- 3) Une Commission d'enquête provinciale constituée en vertu des art. 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* peut-elle:
 - a) enquêter et contraindre des témoins par voie de subpoena afin de déterminer les causes d'un accident ferroviaire impliquant des convois de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et les conditions de sécurité de travail au sein d'une entreprise ferroviaire fédérale?
 - b) faire des recommandations afin de corriger des règles, pratiques ou méthodes d'exploitation ferroviaire de cette entreprise fédérale relativement à la sécurité du personnel préposé à l'exploitation des trains?
 - c) rendre ces corrections coercitives en vertu des art. 182 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*?

Cette question constitutionnelle comporte deux sous-questions inusitées, les sous-questions 1) et 2). Celles-ci en effet ne sont pas des questions constitutionnelles proprement dites. Elles visent surtout les raisons qu'il y a de répondre par l'affirmative à l'élément «inapplicabilité» de la question principale et elles tiennent des motifs de jugement plutôt que du dispositif. Il ne me paraît donc pas nécessaire de répondre formellement à ces deux sous-questions: il suffit de souligner que les motifs donnés dans *Bell Canada* dictent dans les deux cas une réponse affirmative à ces sous-questions.

Quant à la sous-question 3), sa réponse découle logiquement de la réponse qu'appelle la question principale. Il n'est donc pas indispensable d'y répondre mais je me propose de le faire car il vaut mieux être explicite.

IV—Les faits et les procédures auxquelles ils ont donné lieu

Voici comment dans son mémoire l'entreprise appelante décrit en partie les faits:

[TRANSLATION] On September 25, 1981 two railway trains owned by appellant and carrying goods were involved in a head-on collision near Lac Bouchette, in the vicinity of Jonquière, province of Quebec. The accident occurred in the middle of woodland on a railway line owned by appellant.

Three of appellant's employees lost their lives in this accident and another was injured. Appellant's employees who were involved in the accident were members of the Brotherhood of Locomotive Engineers or the United Transportation Union, two unions governed by the *Canada Labour Code* (R.S.C. 1970, c. L-1).

In accordance with the *Railway Act* (R.S.C. 1970, c. R-2), an investigation was immediately begun by a special investigator of the Canadian Transport Commission, pursuant to the *National Transportation Act* (R.S.C. 1970, c. N-17).

On December 8, 1981 respondent Christiane Courtois, an inspector employed by the other respondent, the Commission de la santé et de la sécurité du travail, a public corporation created by the *Act respecting occupational health and safety* (S.Q. 1979, c. 63) served subpoenas on certain employees of appellant for the purpose of conducting an investigation into the accident in question.

These subpoenas were issued under ss. 62, 178 and 180 of the *Act respecting occupational health and safety*, as indicated by the summonses sent to Mr. Gilles Goulet, a managerial employee of CN, and to five unionized employees who were members of a union covered by the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1.

The summons served on Mr. Gilles Goulet included a *duces tecum*:
g

[TRANSLATION] You are further directed to bring the following documents with you:

- a copy of the report on the investigation conducted by Canadian National;
- the regulations in issue;
- the general plans of Canadian National facilities along the prescribed route for both trains, indicating signal lights, stations, sidings, means of communication and so on;
- registers or documents (log book) giving an account of the said journey resulting in the accident, for a period of thirty days preceding the accident, and for both trains concerned;
- any relevant document which may assist in the conduct of this investigation.

Le 25 septembre 1981, deux convois ferroviaires appartenant à l'appelante et transportant des marchandises ont été impliqués dans une collision frontale près du Lac Bouchette, dans la région de Jonquière, province de Québec. L'accident est survenu en pleine forêt sur une voie ferrée appartenant à l'appelante.

Lors de cet accident, trois employés de l'appelante ont perdu la vie et un autre a été blessé. Les employés de l'appelante impliqués dans cet accident, étaient membres de la Fraternité des Ingénieurs de Locomotives ou du Syndicat des Travailleurs Unis des Transports, deux syndicats régis par le *Code canadien du Travail*, (S.R.C. 1970, c. L-1).

Conformément à la *Loi sur les chemins de fer*, (S.R.C. 1970, c. R-2), une enquête a été immédiatement instituée par un enquêteur spécial de la Commission canadienne des transports, suivant la *Loi nationale sur les transports*, (S.R.C. 1970, c. N-17).

Le 8 décembre 1981, l'intimée Christiane Courtois, inspecteur (*sic*) à l'emploi de l'autre intimée, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, une corporation publique créée par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.Q. 1979, c. 63) signifiait des subpoenas à certains employés de l'appelante en vue d'effectuer une enquête sur l'accident en question.

Ces subpoenas avaient été émis en vertu des articles 62, 178 et 180 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, comme l'indiquent d'ailleurs les assignations adressées à M. Gilles Goulet, l'employé-cadre du CN et aux cinq employés syndiqués et membres d'un syndicat régi par le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1.

L'assignation signifiée à M. Gilles Goulet comportait un *duces tecum*:

Il vous est de plus ordonné d'apporter avec vous les documents suivants:

- Copie du rapport d'enquête effectué par le Canadien National.
- La réglementation mise en cause.
- Les plans d'ensemble des installations du Canadien National le long du trajet prévu pour les deux trains indiquant signaux lumineux, gare, voie d'évitement, moyens de communication, etc.
- Registre ou document (cahier de bord) donnant le compte rendu du même trajet, ayant donné lieu à l'accident, pour une période de 30 jours précédent (*sic*) l'accident, et ceci pour les deux trains concernés.
- Tout document pertinent qui pourrait éclairer la tenue de cette enquête.

Some days earlier, on November 30, 1981, an application for an interlocutory injunction to prohibit the holding of an investigation by the Commission de la santé et de la sécurité du travail ("C.S.S.T.") and inspector Courtois into the Lac Bouchette accident had been dismissed by Boudreault J. of the Superior Court: *Cie des chemins de fer nationaux du Canada v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1981] C.S. 1095.

Appellant company's factum continued its account of the proceedings as follows:

[TRANSLATION] ... applicant caused a motion for a writ of evocation to be served and filed in the Superior Court for the judicial district of Montréal. On March 10, 1982 Jean-Marie Brassard J., a judge of the Superior Court, allowed applicant's motion and authorized a writ of evocation to be issued, directing respondents to stay all proceedings and to forward to the Registrar of the Superior Court for the district of Montréal within (15) fifteen days the record of the case and all documents relating thereto.

Respondents appealed from this judgment to the Court of Appeal of the province of Quebec. Following a hearing on October 14, 1982 the Court of Appeal, with Dubé J.A. dissenting, allowed respondents' appeal in part.

By its judgment the Court of Appeal reversed the judgment of the Superior Court, [1982] C.S. 99, but authorized a writ of evocation to be issued in respect of the *duces tecum* and prohibited the C.S.S.T. and inspector Courtois from directly or indirectly investigating the internal workings of the Canadian National Railway Company: [1983] C.A. 31.

The principal appeal is against this judgment of the Quebec Court of Appeal. By a cross-appeal, the C.S.S.T. and inspector Courtois challenged the part of the Court of Appeal's judgment which authorized a writ of evocation to be issued in respect of the *duces tecum*.

In view of the refusal of the interlocutory injunction mentioned above, inspector Courtois proceeded with her investigation and filed a report of some twenty pages, not including appendices.

This report analysed the possible causes of the railway collision and concluded as follows:

Quelques jours auparavant, soit le 30 novembre 1981, une requête en injonction interlocutoire visant à interdire la tenue d'une enquête par la Commission de la santé et de la sécurité du travail («C.S.S.T.») et l'inspectrice Courtois sur l'accident du Lac Bouchette avait été rejetée par le juge Boudreault de la Cour supérieure: *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1981] C.S. 1095.

Le mémoire de la compagnie appelante continue comme suit le récit des procédures:

... la requérante fit signifier une requête pour l'émission d'un bref d'évocation qui fut présentée devant la Cour supérieure du district judiciaire de Montréal. Le 10 mars 1982, l'honorable juge Jean-Marie Brassard, juge de la Cour supérieure, accueillit la requête de la requérante et autorisa la délivrance d'un bref d'évocation, enjoignant aux intimés de suspendre toutes procédures et de transmettre au greffe de la Cour supérieure du district de Montréal, dans un délai de quinze (15) jours, le dossier de l'affaire et toutes les pièces s'y rapportant.

Les intimées en ont appelé de ce jugement devant la Cour d'appel de la province de Québec. À la suite de l'audition tenue le 14 octobre 1982, la Cour d'appel, l'honorable juge Dubé étant dissident, accorda en partie l'appel des intimées.

Par son arrêt, la Cour d'appel infirme le jugement de la Cour supérieure, [1982] C.S. 99, mais elle autorise la délivrance d'un bref d'évocation pour les fins du *duces tecum* et elle interdit à la C.S.S.T. et à l'inspectrice Courtois de faire enquête directement ou indirectement sur la régie interne de la Compagnie des chemins de fer nationaux: [1983] C.A. 31.

C'est cet arrêt de la Cour d'appel du Québec que le pourvoi principal entreprend. Par un pourvoi incident, la C.S.S.T. et l'inspectrice Courtois entreprennent la partie de l'arrêt de la Cour d'appel qui autorise la délivrance d'un bref d'évocation à l'égard du *duces tecum*.

Vu le rejet de l'injonction interlocutoire dont il est question plus haut, l'inspectrice Courtois a poursuivi son enquête et produit un rapport d'une vingtaine de pages, sans compter les annexes.

Ce rapport analyse les causes possibles de la collision ferroviaire et conclut comme suit:

[TRANSLATION]

3.5 Cause of Accident:

Failure to carry out a train order according to its terms.

3.6 Factors Relating to Work Environment:

1—The present communication system makes it impossible to receive conversations on another train or even ensure clear communications with another train or station that could be a means of exercising control over the implementation of train orders.

2—When a crossing is scheduled by a train order, no technical assistance is provided to remind the crew of the location of the crossing, such as a communication or signal light at that location. There is nothing to tell them that another train is nearby, unless they happen to overhear a radio conversation.

3—Night schedule: it is generally admitted that crews may be less alert on a night shift. A train crew must also adapt to the monotony of the journey (a large part of which is in the middle of woodland), the regular noise of the wheels on the rails, the swaying motion of the train and the limited number of physical activities as such connected with movement of the train: observation, forms to be completed, controlling power . . . three members of the 428 crew were regular members and were on their third night shift for the week; the fourth member was a replacement and on his first night shift for the week. The three regular members had at least twenty-five years of service, including several years on night shifts. The fourth member had already made some thirty journeys between Jonquière and Garneau. Accordingly, the night work, the repetitive nature of the journey, its monotony, their confidence in each other, all meant that over a period of time each member of the crew became less alert.

4.0 Recommendations:

1—I recommend that from now on Canadian National advise the regional chief inspector of any accident as required by s. 62 of the Act respecting occupational health and safety.

2—I recommend, pursuant to s. 51.5 of the AOHS, that Canadian National submit to the CSST a schedule in which the company describes the stages for implementing an effective communication system that will ensure communication at

3.5 Cause retenue:

L'oubli d'exécuter un ordre de marche tel qu'il avait été rédigé.

3.6 Facteurs reliés au milieu de travail:

1—Le système de communication actuel ne permet pas de percevoir les conversations sur un autre train ou même de communiquer de façon sûre avec un autre train ou une gare d'où pourrait être exercé un contrôle de l'application des ordres de marche.

2—Lorsqu'une rencontre est prévue par un ordre de marche, aucune aide technique ne rappellera (*sic*) à l'équipe l'endroit de la rencontre, par exemple une communication ou un signal lumineux à l'endroit de la rencontre. Rien ne leur permettra de savoir qu'un autre train se trouve à proximité à moins de capter par hasard une conversation radio.

3—Horaire de nuit: il est généralement admis que la vigilance peut être moindre au cours d'une veille nocturne. Une équipe de train doit également s'adapter à la monotonie du trajet (une bonne partie du trajet se fait en pleine forêt), au bruit régulier des roues sur les rails, à l'oscilllement du train et au peu d'activités physiques comme tels (*sic*) reliés au déplacement du train: observation, formulaires à remplir, contrôle du pouvoir . . . , 3 des membres de l'équipe du 428 étaient des membres réguliers et étaient à leur 3^e nuit de travail de la semaine, le 4^e membre remplaçait et en était à sa 1^{re} nuit de travail de la semaine. Les 3 membres réguliers totalisaient chacun au moins 25 ans de service dont plusieurs années de travail de nuit. Le 4^e membre avait déjà à son actif une trentaine de parcours Jonquière-Garneau. Donc, le travail de nuit, l'habitude du trajet, sa monotonie, la confiance des uns envers les autres, tout ça fait que la vigilance de chacun des membres s'amoindrit avec le temps.

4.0 Recommendations:

1—Je recommande que le Canadien National, dorénavant, avise l'inspecteur chef régional de tout accident tel que requis par l'article 62 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail.

2—Je recommande, conformément à l'article 51.5 de la LSST, que le Canadien National soumettre (*sic*) à la CSST un échéancier dans lequel la compagnie décrira quelles seront les étapes de mise en place d'un système de communication

all times and all points on the line, between two trains or between a train and a control point (dispatcher in Montréal or operator in a station on the line). With the help of this communication system, the company will set up a control procedure to ensure that train orders are implemented. This procedure should provide for frequent communications with train crews. It should be submitted to the CSST at the same time as the aforementioned schedule.

efficace qui permettra une communication en tout temps et en tout point du parcours, entre deux trains ou entre un train et un point de contrôle (régulateur à Montréal ou opérateur dans une gare du parcours). À l'aide de ce système de communication, la compagnie pourra établir une procédure de contrôle visant à s'assurer de l'application des ordres de marche. Cette procédure pourra prévoir des communications fréquentes avec les équipes de train. Elle devrait être soumise à la CSST en même temps que l'échéancier précité.

3—I recommend that in the meantime, in accordance with s. 51.5 of the AOHS, a temporary measure be used to remind train crews of the anticipated location of a crossing. This measure might, for example, be reconfirming at the last station (where an operator is on duty) before a crossing, the scheduled location of that crossing or choosing as crossing points only places where an operator is on duty twenty-four hours a day, and where a visual signal can be used to halt the train.

3—Je recommande, qu'entretemps et conformément à l'article 51.5 de la LSST, qu'une mesure temporaire soit utilisée en vue de rappeler aux équipes de train le lieu prévu d'une rencontre. Cette mesure pourra être par exemple: reconfirmer à la dernière gare (où un opérateur est en fonction) précédent (*sic*) une rencontre, le lieu prévu de cette rencontre ou ne choisir comme lieu de rencontre que des points du parcours où un opérateur est en fonction 24 heures par jour, et où un signal visuel peut être utilisé pour arrêter le train.

This report is dated March 5, 1982 and precedes the Superior Court judgment by five days. It was however filed with the Registry of the Superior Court after the Superior Court judgment, but several months before the Court of Appeal hearing. The Superior Court judge therefore was unable to take it into consideration. The report was also not drawn to the attention of the Court of Appeal. The report in question only surfaced in this Court at the hearing of the application for leave to file a cross-appeal made by the C.S.S.T. and inspector Courtois. The parties then agreed on incorporating the report into the appeal case.

e Ce rapport porte la date du 5 mars 1982, et il précède de cinq jours le jugement de la Cour supérieure. Il a cependant été déposé au greffe de la Cour supérieure après le jugement de la Cour supérieure, mais plusieurs mois avant l'audition en Cour d'appel. Le juge de la Cour supérieure n'a donc pas pu en prendre connaissance. Ce rapport n'a pas non plus été porté à la connaissance de la Cour d'appel. Le rapport en question n'a fait surface qu'en cette Cour lors de l'audition de la requête en autorisation de pourvoi incident présentée par la C.S.S.T. et l'inspectrice Courtois. Les parties se sont ensuite entendues pour intégrer le rapport au dossier imprimé sur appel.

V—Superior Court and Court of Appeal Judgments

At page 103 of his reasons the trial judge referred to ss. 92(10)a. and c. and 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, and reviewed part of the case law on interprovincial railways, concluding at pp. 103-4:

[TRANSLATION] From these cases it has to be concluded that everything concerning the operation and

i À la page 103 de ses motifs, le premier juge réfère aux al. 10a. et 10c. de l'art. 92 ainsi qu'au par. 29 de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et il révise une partie de la jurisprudence relative aux chemins de fer inter provinciaux pour conclure, aux pp. 103 et 104:

j On doit conclure de ces arrêts que tout ce qui a trait à l'exploitation d'un chemin de fer inter provincial, à la

safety of an interprovincial railway is a field outside the jurisdiction of a provincial civil servant.

At page 104, he noted the investigation into the railway collision by the Canadian Transport Commission pursuant to the *Railway Act*, and he observed that following the investigation that Commission may [TRANSLATION] "make orders and issue regulations affecting the operating methods and internal rules of applicant". On the same page, he wrote:

[TRANSLATION] It must therefore be concluded that the jurisdiction to investigate the railway accident at Lac Bouchette belongs to the Canadian Transport Commission and . . . there should only be a single authority and a single tribunal in safety matters.

The trial judge then considered cases in which federal undertakings have continued to be covered by provincial statutes of general application, subject to the exclusive authority of Parliament when that power is an integral part of its primary jurisdiction over such undertakings. At page 105, he posed the following questions:

[TRANSLATION] The question therefore is whether application of the provincial statute under which the Lac Bouchette accident was investigated will have necessary and conclusive effects on the operations of applicant.

From another perspective, it may also be asked: who is constitutionally empowered to conduct such an investigation in Canada?

To answer these questions, the trial judge cited, at p. 105, passages from *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218 ("Keable 1979"), according to which a provincial commission of inquiry investigating certain specific crimes allegedly committed by the police cannot be empowered by a province to investigate a federal institution such as the R.C.M.P., its services, rules, policies and procedure, so as to make recommendations on changes to be made to those rules and methods.

At pages 105-6 of his reasons, the trial judge drew the following lessons from *Keable 1979*:

sécurité, est un domaine retranché de la juridiction d'un fonctionnaire provincial.

À la page 104, il prend note de l'enquête instituée sur la collision ferroviaire par la Commission des transports du Canada en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* et il observe qu'à la suite de l'enquête, cette Commission peut «rendre des ordonnances et faire des règlements affectant les méthodes d'exploitation et les règles de fonctionnement interne de la requérante.» À la même page, il écrit:

Il y a donc lieu de conclure que la compétence pour faire enquête sur l'accident ferroviaire du Lac Bouchette appartient à la Commission des transports du Canada et, [...] en matière de sécurité il ne devrait y avoir qu'une seule autorité et un seul Tribunal.

d Le premier juge considère ensuite des arrêts selon lesquels les entreprises fédérales restent assujetties aux lois provinciales d'application générale sous réserve de la compétence exclusive du Parlement quand ce pouvoir est partie intégrante de sa compétence principale relative à de telles entreprises. À la page 105, il pose les questions suivantes:

Il faut donc se demander si l'application de la loi provinciale qui permet d'enquêter sur l'accident du Lac Bouchette va produire des effets essentiels et déterminants sur le fonctionnement de la requérante.

Sous un autre angle, on peut aussi se demander: qui est compétent constitutionnellement pour tenir une telle enquête au Canada?

g Pour répondre à ces questions, à la p. 105, le premier juge cite des passages de l'arrêt *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 («Keable 1979»), aux termes desquels une commission d'enquête provinciale chargée de faire enquête sur certains crimes spécifiques prétendument commis par des policiers ne peut cependant être habilitée par une province à enquêter sur une institution fédérale telle la Gendarmerie royale du Canada, ses services, ses règles, ses politiques et sa procédure, de manière à formuler des recommandations sur les changements à apporter à ces règles et méthodes.

j Aux pages 105 et 106 de ses motifs, le premier juge tire de *Keable 1979* les leçons suivantes:

[TRANSLATION] It accordingly follows that the powers of the investigator are limited by the distribution of legislative powers under the *B.N.A. Act*.

The investigation here is concerned with worker safety, which under s. 92(13) regarding property and civil rights is within provincial jurisdiction, but can it avoid being at the same time an investigation into CN, a federal undertaking, and into its working methods and operations?

For example, the subpoena sent to Mr. Gilles Goulet, a managerial employee of applicant, asked him to bring certain documents including the general plans of Canadian National for the length of the prescribed route for both trains, indicating signal lights, stations, sidings and means of communication; registers or documents giving an account of the said route on which the accident took place, for a period of thirty days preceding the accident, for both trains concerned; a copy of the report of the investigation done by Canadian National; and the regulations in question.

In its argument the Commission made a distinction between the investigation itself and the recommendations or remedial orders which might result.

The principal purpose of the investigation was to identify the causes of the accident, and also at the same time necessarily the safety problems revealed by the accident. Section 2 of the *Act respecting occupational health and safety* states that the objective of the Act is the elimination of dangers to the health, safety and physical well-being of workers. The explanatory notes on the bill mention that it recognizes the right of workers to *working conditions* that protect their health, safety and physical well-being.

At page 106, referring to the purposes of the investigation, the trial judge wrote:

[TRANSLATION] These purposes are not only to identify the causes of the accident but to make recommendations for the correction of rules, practices and operating methods and to make the said recommendations or corrections compulsory under ss. 182 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety*.

The investigation accordingly sought to identify the causes of the accident so as to discover what working conditions might entail dangers and should be eliminated in the interests of worker safety.

Such elimination could not occur without recommendations and remedial orders, and without becoming involved in the various facets of applicant's management.

Il en résulte donc que les pouvoirs du commissaire enquêteur sont limités par le partage des pouvoirs législatifs établis par l'*A.A.N.B.*

L'enquête porte ici sur la sécurité des travailleurs, qui est de compétence provinciale en vertu de l'article 92 paragr. 13 concernant la propriété et les droits civils, mais peut-elle éviter d'être en même temps une enquête sur l'entreprise fédérale du C.N., dans ses méthodes de travail et dans son fonctionnement?

b Par exemple, le *subpoena* adressé à M. Gilles Goulet, employé cadre de la requérante, demande d'apporter certains documents, dont les plans d'ensemble du Canadien national le long du trajet prévu pour les deux trains indiquant signaux lumineux, gares, voies d'évitement, moyens de communication, registres ou documents donnant le compte rendu du même trajet ayant donné lieu à l'accident, pour une période de trente jours précédant l'accident, et ceci pour les deux trains concernés, copie du rapport d'enquête effectuée par le Canadien national, la réglementation mise en cause.

Dans son argumentation, la Commission fait une distinction entre l'enquête elle-même et les recommandations ou avis de corrections qui pourraient suivre.

e Le but principal de l'enquête, c'est de rechercher les causes de l'accident et, nécessairement, de rechercher, par le fait même, les éléments d'insécurité dans cet accident. En effet, l'article 2 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* indique que l'objet de la loi est l'élimination des dangers pour la santé et la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. Les notes explicatives du projet de loi mentionnent que le projet reconnaît aux travailleurs le droit à des *conditions de travail* qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

g À la page 106, référant aux buts de l'enquête, le premier juge écrit:

Ces buts sont non seulement de rechercher les causes de l'accident mais de faire des recommandations afin de corriger des règles, pratiques et méthodes d'exploitation et de rendre lesdites recommandations ou corrections coercitives en vertu des articles 182 à 193 de la Loi sur la santé et la sécurité.

i Donc, l'enquête vise à rechercher les causes de l'accident en vue d'y découvrir les conditions de travail qui comporteraient des dangers et qui seraient à éliminer pour la sécurité des travailleurs.

j Cette élimination ne pourrait se produire sans des recommandations et des avis de corrections, sans entrer dans les divers aspects de l'administration de la requérante.

At pages 107-8 the trial judge relied on cases such as *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767 ("Bell Canada 1966"), and at p. 108 he held:

[TRANSLATION] In conclusion, although the investigation may be of significance for worker safety in this province, and in particular for workers on provincial railways, it cannot help having conclusive effects on the operations of applicant, which is a federal undertaking . . .

There are other causes, such as defective equipment and improper working methods, and these causes are an integral part of applicant's operations. In short, safety on the job, working conditions, operating methods, are a vital part of operation of the railway. Moreover, as it is an interprovincial railway, the Commission cannot issue orders, or remedial orders, to regulate the safety of applicant's employees.

The Court does not think it is possible to make a distinction between the investigation itself and the recommendations and orders which follow, because the purpose sought and the means of attaining it make up a single whole; the aim of the investigation, the remedial orders and their implementation is to improve safety.

Finally, the trial judge concluded at pp. 110-11 that the *Act* and Part IV of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, are inconsistent, at least so far as the sections dealing with remedial orders are concerned.

In the Court of Appeal the first reasons for judgment were those of the dissenting judge, Dubé J.A. At page 36, he wrote:

[TRANSLATION] . . . nothing precludes agencies created by provincial statutes applying to agencies governed by federal statutes, but [only] so long as those provincial agencies do not in any way affect the internal administration and workings of the federal agencies; and provided also that the statutes governing the said provincial agencies are not inconsistent with the statutes governing the federal agencies.

Dubé J.A. then cited a passage from *Keable* 1979, including the following extract:

While members of the force enjoy no immunity from the criminal law and the jurisdiction of the proper provincial authorities to investigate and prosecute criminal acts committed by any of them as by any other person, these

Aux pages 107 et 108, le premier juge s'appuie sur des arrêts comme *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767 ("Bell Canada 1966") et, à la p. 108, il décide:

En conclusion, même si l'enquête peut avoir un intérêt pour la sécurité du travailleur de cette province et, plus particulièrement, pour les travailleurs sur des chemins de fer provinciaux, elle ne pourra pas éviter d'avoir des effets déterminants sur le fonctionnement de l'entreprise fédérale qu'est la requérante . . .

Et il y a d'autres causes, comme celles de l'équipement et du matériel défectueux, de même que les méthodes déficientes de travail, et ces causes font partie intégrante du fonctionnement de la requérante. En somme, la sécurité au travail, les conditions de travail, les méthodes d'exploitation, sont une partie vitale de l'opération du chemin de fer. De plus, en tant que chemin de fer interprovincial, la Commission ne peut émettre des ordonnances ou avis de corrections pour réglementer la sécurité des employés de la requérante.

La Cour ne croit pas qu'il soit possible de faire une distinction entre l'enquête elle-même et les recommandations et ordonnances qui suivront, parce que la fin visée et les moyens pour l'atteindre forment un tout; l'enquête, les avis de corrections et l'implantation équivalent à une meilleure sécurité.

Enfin, le premier juge conclut, aux pp. 110 et 111, que la *Loi* et la partie IV du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, sont incompatibles à tout le moins quant aux articles concernant les avis de correction.

En Cour d'appel, les motifs de jugement rédigés en premier lieu sont ceux du juge dissident, le juge Dubé. À la page 36, il écrit:

... rien ne s'oppose à ce que des organismes créés par des Lois provinciales s'appliquent à des organismes régis par des Lois fédérales mais en autant que ces organismes provinciaux n'affectent d'aucune façon l'administration et la régie internes des organismes fédéraux; et à condition aussi que les lois régissant lesdits organismes provinciaux ne soient pas incompatibles aux lois régissant les organismes fédéraux.

Puis le juge Dubé cite un passage de *Keable* 1979 dont l'extrait suivant:

Le personnel de la Gendarmerie royale ne jouit d'aucune immunité contre le pouvoir des autorités provinciales appropriées de faire enquête et d'instituer des poursuites en cas d'actes criminels commis par l'un d'eux comme

authorities cannot, under the guise of carrying on such investigations, pursue the inquiry into the administration and management of the force.

Dubé J.A. then reviewed part of the case law, including *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, and *Bell Canada* 1966, and he concluded at p. 38:

[TRANSLATION] After considering the foregoing case law and many other Supreme Court cases, I think one must necessarily conclude as did the trial judge that in view of the objectives of the investigation undertaken by appellants it was an improper interference in the administration and operations of a federal company: the unavoidable conclusion is that, in ordering such an investigation, the Commission de la santé et de la sécurité du travail exceeded its jurisdiction.

The majority reasons of the Court of Appeal were written by Bisson J.A. Kaufman J.A. concurred with him.

Bisson J.A. began his reasons as follows, at p. 38:

[TRANSLATION] Though I am in agreement with many of the propositions stated by my brother Dubé J.A. in his opinion, I cannot conclude in such general terms as he did that appellants were divested of all power to undertake an investigation following the railway accident at Lac Bouchette.

On the same page, he defined the question:

[TRANSLATION] I would define the problem before the Court as follows: are appellants barred from instituting an investigation solely because the undertaking involved in the incident being investigated falls within the legislative jurisdiction of Parliament?

At page 39, Bisson J.A. noted that in Quebec as in other provinces there are railways which fall within exclusive provincial jurisdiction. He then wrote:

[TRANSLATION] I would now like to discuss another concept: the fields of labour, of the person and protection for the person, are primarily within provincial legislative jurisdiction. Property and its protection from damage are also within that jurisdiction.

par toute autre personne, mais ces autorités provinciales ne peuvent en prendre prétexte pour faire enquête sur l'administration et la gestion de cette police.

a Le juge Dubé passe ensuite en revue une partie de la jurisprudence y compris *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, et *Bell Canada* 1966 et il conclut, à la p. 38:

Après étude de la jurisprudence ci-haut mentionnée ainsi que de nombreuse (*sic*) autres causes de la Cour suprême, il me paraît que l'on doit nécessairement conclure comme le juge de première instance, que l'enquête entreprise par les apppellantes, considérant les objectifs visés par cette enquête, constitue une ingérence inacceptable dans l'administration et le fonctionnement d'une compagnie fédérale: la conclusion qui s'impose c'est que la Commission de la santé et de la sécurité du travail, en décrétant une telle enquête, a excédé sa juridiction.

b Les motifs majoritaires de la Cour d'appel ont été rédigés par le juge Bisson. Le juge Kaufman lui donne son accord.

c Le juge Bisson commence ses motifs comme suit à la p. 38:

d Tout en étant d'accord avec plusieurs des propositions énoncées par mon collègue monsieur le juge Dubé dans son opinion, je ne peux, par ailleurs, de façon aussi globale qu'il le fait, en venir à la conclusion que les apppellantes étaient privées de toute compétence pour entreprendre une enquête suite à l'accident ferroviaire du Lac Bouchette.

e À la même page, il définit la question:

f Je définirais comme suit le problème à résoudre: les apppellantes sont-elles non avenues à instituer une enquête du seul fait que l'entreprise qui est au centre de l'événement qui y donne lieu tombe sous la juridiction législative du Parlement?

g À la page 39, le juge Bisson souligne qu'au Québec comme dans plusieurs autres provinces, il existe des chemins de fer qui relèvent de la juridiction provinciale exclusive. Puis il écrit:

j Je voudrais maintenant faire état d'un autre concept: le domaine du travail, celui de la personne et de sa protection sont d'abord de compétence législative provinciale. Est également de la même compétence la propriété et la protection de son intégrité.

Adopting the absolutist argument suggested by respondent necessarily leads to saying that some undertakings within the legislative authority of Parliament are an exclusive preserve which cannot be entered by any provincial authority.

Bisson J.A. then observed that the C.S.S.T. is vested with the powers and duties of the former Commission des accidents du travail and he observed:

[TRANSLATION] As such, the Commission may very well have to conduct an investigation into the causes of a railway accident to determine, for example, whether a subrogatory remedy can be exercised against a third party who is responsible.

Bisson J.A. mentioned other examples of problems that would arise if provincial authorities were constitutionally powerless to conduct an investigation:

[TRANSLATION] Similarly, if a provincial agency is investigating pollution in a waterway or cultivated land alongside respondent's railway, it would not be able to summon respondent's representatives before it to determine whether the polluting material came from railway trains.

At page 40, he noted:

[TRANSLATION] In the case at bar, appellants' investigation does not in itself conflict with that undertaken by the federal government, in the sense that by appearing in the first respondent will necessarily impede the second.

Later, at page 41, he said:

[TRANSLATION] I do not see how an effort to determine the cause of a railway accident falls within the exclusive jurisdiction of an agency created by Parliament.

Thus, the *Constitution Act, 1867* giving the provinces jurisdiction over the administration of justice contains no provision barring provincial authorities such as the coroner, the Quebec Provincial Police and others from investigating a railway accident.

Back at page 39, Bisson J.A. wrote:

[TRANSLATION] I return to the railway accident. It may be, for example, that an accident was caused by a defective piece of equipment.

Appellants have a reason for wanting to know this, since the same piece may be used by provincial railway undertakings.

Adopter la thèse absolue que nous proposons l'intimée conduit nécessairement à dire que certaines entreprises relevant de la compétence législative du Parlement constituent une chasse-gardée que ne peut franchir aucune autorité provinciale.

Le juge Bisson observe ensuite que la C.S.S.T. est investie des pouvoirs et devoirs de l'ancienne Commission des accidents du travail et il observe:

À ce titre, la Commission peut très bien avoir à tenir enquête sur les causes d'un accident ferroviaire pour déterminer, par exemple, s'il y a lieu d'exercer un recours subrogatoire contre un tiers responsable.

Le juge Bisson mentionne d'autres exemples des inconvénients qui résulteraient d'une impuissance constitutionnelle des autorités provinciales à faire enquête:

De la même manière, si un organisme provincial enquête sur la pollution dans un cours d'eau ou dans un champ de culture longeant une voie ferrée de l'intimée, il ne serait pas admis à citer devant lui les représentants de l'intimée afin de déterminer si la matière polluante ne vient pas des convois ferroviaires.

À la page 40, il note:

En l'espèce, en elle-même, l'enquête des appétentes ne vient pas en conflit avec celle entreprise par l'autorité fédérale dans ce sens qu'en comparaison à la première, l'intimée va nécessairement porter entrave à la seconde.

Plus bas, à la p. 41, il dira:

Je ne conçois pas que la recherche de la cause d'un accident ferroviaire soit de la compétence exclusive d'un organisme créé par le Parlement.

Ainsi, la *Loi constitutionnelle de 1867* donnant aux provinces la juridiction sur l'administration de la justice, rien n'empêche les autorités provinciales: coroner, Sûreté du Québec et autres de faire enquête sur un accident ferroviaire.

Pour revenir à la p. 39, le juge Bisson y écrit:

Je reviens à l'accident ferroviaire. Il peut arriver, par exemple, qu'un accident ait été causé par une pièce d'équipement défectueuse.

Or, les appétentes ont intérêt à le déterminer puisqu'une même pièce peut être utilisée par les entreprises ferroviaires provinciales.

Along the same lines he wrote, at p. 41:

[TRANSLATION] ... Serge Gauthier mentioned the possibility that an investigation conducted by the Commission might lead, for example, to the correction of a piece of equipment, which could be of great importance to railways under exclusively provincial jurisdiction.

At pages 40-41, Bisson J.A. said he considered it premature to examine the legality of the remedial orders which inspector Courtois might theoretically give. (It will be recalled that the Court of Appeal was not aware of inspector Courtois' report.)

At pages 41-42, Bisson J.A. concluded the first part of his reasons as follows:

[TRANSLATION] In short, again subject to the reservation I mentioned and which I will discuss more fully below, regarding the content of the summons, nothing affects what constitutes the "vital part of the operation of an interprovincial undertaking as a going concern", to use the wording of Martland J. speaking for the [Supreme] Court in *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*.

On this basis, I do not consider that in its general search for a prohibition of any investigation by appellants, respondent can find support in the case to which it referred the Court: *A.G. of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267.

What the Court disapproved in that case, as it also did in *A.G. of Quebec v. A.G. of Canada* [Keable 1979], is the intrusion of a provincial authority into the *internal workings* of an agency within the authority of Parliament, in both cases the R.C.M.P.

Here, conducted within the limits which it need observe, appellants' investigation must bear upon the accident on September 25, 1981, not respondent's administration or the federal regulations regarding railway operation.

I conclude that there is no basis for finding that:

1.-the *Act respecting occupational health and safety* is entirely inapplicable to respondent;

2.-this Act is inoperative because it conflicts with a statute of Parliament; and

3.-the Court should at this time, subject to the reservation regarding the content of the summons, rule that in undertaking an investigation into the railway accident of September 25, 1981 appellants acted outside their jurisdiction.

Dans le même ordre d'idée, il écrit, à la p. 41:

... Serge Gauthier évoque la possibilité qu'une enquête conduite par la Commission puisse conduire, par exemple, à la correction d'une pièce d'équipement, ce qui pourrait s'avérer fort pertinent pour les chemins de fer de juridiction exclusivement provinciale.

Aux pages 40 et 41, le juge Bisson estime prématûr d'entrer dans la légalité des avis de correction que l'inspectrice Courtois pourrait hypothétiquement donner. (Rappelons que la Cour d'appel n'était pas au courant du rapport de l'inspectrice Courtois.)

Aux pages 41 et 42, le juge Bisson conclut, à propos de la première partie de ses motifs:

En somme, toujours sous la réserve que j'ai évoquée et que j'expliquerai plus loin quant à la teneur de l'assignation, rien n'affecte ce qui constitue la «*vital part of the operation of [an] interprovincial undertaking as a going concern*» pour reprendre l'expression de monsieur le juge Martland prononçant le jugement de la Cour [suprême] dans *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*.

Dans cette optique, je n'estime pas que dans sa recherche globale d'une prohibition de toute enquête par les appelantes, l'intimée puisse trouver appui dans l'arrêt qu'elle nous cite: *P. G. de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267.

Ce qu'on a réprouvé dans cet arrêt, comme on l'avait fait d'ailleurs dans l'arrêt *P.G. du Québec c. P.G. du Canada* [Keable 1979], c'est l'intrusion d'une autorité provinciale dans la *régie interne* d'un organisme qui relève de l'autorité du Parlement, dans les deux espèces, la Gendarmerie royale du Canada.

Or, ici, conduite dans les limites dans lesquelles elle devra se tenir, l'enquête des appelantes portera sur l'accident du 25 septembre 1981 et non pas sur l'administration de l'intimée ou sur les règlements fédéraux concernant l'exploitation des chemins de fer.

Je conclus que rien ne permet de déclarer:

1.-que la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* est entièrement inapplicable à l'intimée;

2.-que cette loi est inopérante parce qu'elle entrerait en conflit avec une législation du Parlement; et

3.-qu'il y a lieu, à ce moment, sous la réserve de la teneur des assignations, de prononcer qu'en entreprenant l'enquête sur l'accident ferroviaire du 25 septembre 1981, les appelantes ont agi hors de leur compétence.

Finally, at page 42, Bisson J.A. arrived at the reservations he had regarding the *duces tecum*:

[TRANSLATION] I now come to the reservation I mentioned at the start of this opinion.

I base this reservation on several cases aptly cited by my brother Dubé J.A. In particular I would mention *C.P.R. Co. v. Corp. of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours; Construction Montcalm Inc. v. Commission du salaire minimum; A.G. of Quebec v. A.G. of Canada*.

I would state this reservation in part as follows:

—there could be no question that the investigation undertaken by appellants is to be an investigation into the operations of respondent and its internal workings;

—similarly, appellants' investigation should not in any way conflict with that of the federal government;

—appellants' investigation cannot lead them into fields within the exclusive jurisdiction of the federal government.

To illustrate, while the result of the investigation could lead to recommendations regarding a piece of equipment, it could not, for example, relate to respondent's railway signal mechanism.

It is immediately apparent that appellants will have to keep within narrow boundaries which they cannot cross without running the risk of being forced to shift their focus.

However, to go from this to saying that they cannot conduct any investigation is a step I am not prepared to take.

Bisson J.A. therefore allowed in part the motion for evocation to set aside the *duces tecum* in its entirety.

VI—Arguments Made by Respondents in Support of Court of Appeal Judgment and Their Cross-Appeal

Respondents' position can be summarized in a few fundamental propositions which I take from their factum, though I am not quoting them in the order in which they appear there:

[TRANSLATION]

1. "the legislation in question applies to appellant because its pith and substance is not to regulate labour relations or working conditions;"

Enfin, à la p. 42, le juge Bisson arrive aux réserves qu'il éprouve à propos du *duces tecum*:

J'en arrive maintenant à la réserve que j'évoquais au début de cette opinion.

Cette réserve, je la puise dans plusieurs des arrêts que cite avec à-propos mon collègue monsieur le juge Dubé. Je mentionnerai plus particulièrement: *C.P.R. Co. c. Corp. of the Parish of Notre-Dame de Bonsecours; Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum; P.G. du Québec c. P.G. du Canada*.

Cette réserve, je la formulerais, de façon non limitative, comme suit:

—il ne saurait être question que l'enquête entreprise par les appelantes soit une enquête sur le fonctionnement de l'intimée et sa régie interne;

—de la même manière, l'enquête des appelantes ne doit aucunement entrer en conflit avec celle des autorités fédérales;

—l'enquête des appelantes ne doit aucunement aboutir à des domaines de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

À titre d'illustration, si le résultat de l'enquête pouvait conduire à des recommandations sur une pièce d'équipement, il ne pourra aucunement porter, par exemple, sur les mécanismes de signalisation ferroviaire de l'intimée.

On voit immédiatement que les appelantes devront s'en tenir à l'intérieur d'étroites balises qu'elles ne pourront franchir sans s'exposer à se voir enjoindes de modifier leur tir.

Mais de là à dire que toute enquête leur est interdite, il y a une marge que je ne suis pas disposé à franchir.

Le juge Bisson accueille donc en partie la requête en évocation aux fins d'annuler la totalité du *duces tecum*.

VI—Moyens invoqués par les intimées au soutien de larrêt de la Cour d'appel et de leur pourvoi incident

La position des intimées peut se résumer en quelques propositions essentielles que je tire de leur mémoire, quoique je ne les cite pas dans l'ordre où on les y trouve:

j 1. «la législation en cause s'applique à l'appelante parce [qu'elle] n'a pas pour objet véritable la réglementation des relations ou des conditions de travail;»

2. "sections 62 and 177 to 193 of the O.H.S.A. apply in the context of a statute the pith and substance of which is worker health and safety;"
3. "Chapter X of the *Act respecting occupational health and safety* . . . which deals with inspection, that is ss. 177 to 193, is designed *inter alia* to ensure that the objectives of the Act are attained and that it is applied in its entirety; the Act confers powers on inspectors for this purpose."
4. "In light of s. 2, which states that the object is "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers", it may be concluded that the pith and substance of Chapter X of the O.H.S.A. is to give effect to this policy on worker health and safety by empowering the C.S.S.T. to make decisions in concreto regarding situations that might interfere with that purpose."

To these basic arguments respondents added certain others under the heading [TRANSLATION] "Effect of provisions in question on appellant". These additional arguments are as follows:

- (a) The investigation must be distinguished from the remedial orders.

The investigation itself, which made five employees of the railway undertaking unavailable for work for a few hours, does not affect a vital part or the operations of the undertaking any more than did the coroner's inquest held into the death of three of the accident victims. The "essentially harmless" *duces tecum* is limited "as to time (thirty days), as to space (the section where the accident occurred) and as to action (the accident on September 25, 1981)".

- (b) Remedial orders do not necessarily follow on investigation.

- (c) Remedial orders may be issued to third parties.

In this regard respondents adopted, with slight differences, one of the Court of Appeal's arguments. After noting that an accident may have been caused by a piece of defective equipment or a procedural error, they wrote:

[TRANSLATION] In the first case, the inspector could have issued a remedial order to the manufacturer directing it to correct the design used on this piece which

2. «les articles 62 et 177 à 193 de la L.S.S.T. s'exercent dans le cadre d'une loi qui a pour objet véritable la santé et la sécurité des travailleurs;»
3. «Le chapitre X de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* [...] qui porte sur l'inspection, c'est-à-dire les articles 177 à 193, vise notamment à assurer que les objectifs de la Loi sont atteints et que celle-ci est appliquée intégralement. À cet effet, la loi confère des pouvoirs à des inspecteurs.»
4. «À la lumière de l'article 2 qui énonce que l'objet est 'l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs', il est permis de conclure que l'objet véritable du chapitre X de la L.S.S.T. est de mettre en œuvre cette politique de santé et de sécurité des travailleurs en habilitant la C.S.S.T. à se prononcer in concreto sur les situations susceptibles de battre en brèche cette finalité.»

À ces moyens essentiels, les intimées ajoutent quelques arguments regroupés sous le titre: «L'effet des dispositions en cause sur l'appelante». Ces arguments additionnels sont les suivants:

- a) Il faudrait distinguer l'enquête des avis de correction.

L'enquête elle-même, qui, pendant quelques heures, a rendu indisponibles cinq employés de l'entreprise ferroviaire, n'affecterait pas plus une partie vitale ou le fonctionnement ou les opérations de cette entreprise que ne l'a fait l'enquête du coroner qui a été tenue par suite de la mort de trois des victimes de l'accident. Le *duces tecum* «somme toute inoffensif» est limité «quant au temps (30 jours), quant à l'espace (le tronçon où l'accident eut lieu) et quant aux activités (l'accident du 25 septembre 1981)».

- b) Des avis de correction ne suivent pas nécessairement une enquête.

- c) Les avis de correction peuvent être adressés à des tiers.

À ce sujet, les intimées reprennent, en le nuancant, un des arguments de la Cour d'appel; après avoir souligné qu'un accident peut avoir été provoqué par une pièce d'équipement défectueuse ou par une erreur de procédure, elles écrivent:

Dans le premier cas, l'inspecteur aurait pu émettre un avis de correction à l'égard du fabricant lui enjoignant de corriger la conception de cette pièce qui équipe tous

equips all railway cars, including the railway cars of an intraprovincial railway.

Finally, if there was really a procedural error that could recur in any of the railway operations in the province, could the inspector not use the experience acquired in this investigation to determine whether this procedure is in effect in intraprovincial railway companies in Quebec and to issue a remedial order, if necessary, or should he or she wait until a similar fatal accident occurs in such companies before undertaking an investigation and ordering the appropriate corrective action?

(d) The inspector only made recommendations.

(e) There was no attempt to apply the recommendations.

(f) To be inapplicable, the remedial order must affect a vital part of the federal undertaking, which would not be true of at least the first recommendation of inspector Courtois, even if it was a remedial order.

(g) The prevention imposed by the *Act* is the complement of the *Workmen's Compensation Act*, R.S.Q. 1977, c. A-3.

(h) The investigation may come under the *Workmen's Compensation Act*.

Finally, respondents maintained that the *Act* does not conflict with any federal legislation.

VII—Discussion

The principal arguments put forward by respondents and some of their additional arguments concern the characterization and classification of the *Act* taken as a whole, including its Chapter X. In *Bell Canada*, the third case in this trilogy, I endeavour to show that because of its preventive nature, the *Act* inevitably regulates, directly and massively, the working conditions, labour relations and management of the undertakings to which it applies, and that for these reasons it is inapplicable to federal undertakings. Chapter X must be characterized and classified like the *Act*, as it is a key part of its prevention policy and

les wagons de chemin de fer, y compris les wagons d'une compagnie de chemin de fer intra-provinciale.

Finalement, s'il s'agissait vraiment d'une erreur de procédure susceptible de se reproduire chez tous les exploitants de chemin de fer dans la province, l'inspecteur ne pourrait-il pas se servir de l'expérience acquise au cours de la présente enquête pour aller constater sur place si cette procédure est en vigueur chez les compagnies de chemin de fer intra-provinciales au Québec et pour émettre un avis de correction, le cas échéant, ou devrait-il plutôt attendre qu'un accident mortel semblable se produise chez ces dernières avant d'entreprendre une enquête et d'ordonner les correctifs appropriés?

(d) L'inspectrice n'a fait que des recommandations.

(e) Il n'y a eu aucune tentative d'appliquer les recommandations.

(f) Pour être inapplicable, l'avis de correction doit affecter une partie essentielle de l'entreprise fédérale, ce qui ne serait pas le cas à tout le moins pour la première recommandation de l'inspectrice Courtois, même s'il s'agissait d'un avis de correction.

(g) La prévention imposée par la *Loi* est le complément de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.Q. 1977, chap. A-3.

(h) L'enquête pouvait entrer dans le cadre de la *Loi sur les accidents du travail*.

Enfin les intimées soutiennent que la *Loi* n'est incompatible avec aucune législation fédérale.

VII—Discussion

Les moyens principaux invoqués par les intimées, de même que quelques-uns de leurs moyens additionnels ont trait à la qualification et à la classification de la *Loi* considérée dans son ensemble, y compris son chapitre X. Dans *Bell Canada*, le troisième arrêt de cette trilogie, j'ai tenté de démontrer qu'à cause de son caractère préventif, la *Loi* vise inévitablement, directement et massivement les conditions de travail, les relations de travail et la gestion des entreprises auxquelles elle s'applique et que, pour ces motifs, elle est inapplicable aux entreprises fédérales. Le chapitre X doit être qualifié et classifié à l'instar de la *Loi* car il

an essential means of attaining the objective of the *Act*, mentioned in s. 2: "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers".

It follows that Chapter X of the *Act* is inapplicable to appellant and that, lacking any legal basis other than the provisions of this chapter, the investigation conducted by inspector Courtois was undertaken without the latter having the power to do so. The effect of this investigation on the federal undertaking is not relevant. This is a sufficient basis for allowing the appeal, dismissing the cross-appeal and restoring the Superior Court judgment.

This being the case, the discussion could end at this point; however, the reasons of the Court of Appeal and some of the grounds raised by respondents require, in my view, some further comment.

The cardinal error made by the Court of Appeal, with the greatest respect, is indicated by its definition of the problem before it. The error consists in concentrating on the power of the C.S.S.T. to initiate an investigation and on the limits of such power, but virtually forgetting the principal question, the characterization and general classification of the statute creating the investigative power, from which the investigation derives its own characterization and classification.

The characterization and classification of the *Act* were only touched upon, in an oblique manner, in less than four lines of the majority reasons of the Court of Appeal (at p. 39):

[TRANSLATION] ... the fields of labour, of the person and protection for the person, are primarily within provincial legislative jurisdiction. Property and its protection from damage are also within that jurisdiction.

By proceeding in this way, the Court of Appeal to a degree assumed, without really discussing the point, that the C.S.S.T. has the necessary jurisdiction to initiate an investigation, and it was not until the end of its reasons, in connection with the *duces tecum*, that the Court considered the limits of a power which it had already implicitly recognized in principle. This is the reverse of what

constitue un élément clef de sa politique de prévention et un moyen essentiel d'atteindre l'objet de la *Loi*, mentionné à son art. 2, «l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs».

Il s'ensuit que le chapitre X de la *Loi* est inapplicable à l'appelante et que, privée de toute base juridique autre que les dispositions de ce chapitre, l'enquête instituée par l'inspectrice Courtois l'a été sans que celle-ci ait compétence pour le faire. L'effet de l'enquête sur l'entreprise fédérale n'est pas pertinent. Ces motifs suffisent à faire accueillir le pourvoi, à faire rejeter le pourvoi incident et à justifier le rétablissement du jugement de la Cour supérieure.

La discussion pourrait donc s'arrêter ici. Mais les motifs de la Cour d'appel et certains des moyens soulevés par les intimées me paraissent appeler quelques commentaires supplémentaires.

L'erreur cardinale commise par la Cour d'appel, soit dit avec beaucoup d'égard, est indiquée par sa définition du problème à résoudre. Cette erreur consiste à se concentrer sur le pouvoir de la C.S.S.T. d'instituer une enquête, ainsi que sur les limites d'un tel pouvoir, mais en oubliant presque la question principale, la qualification et la classification générale de la loi créant ce pouvoir d'enquête et d'où ce dernier tire sa propre qualification et sa propre classification.

La qualification et la classification de la *Loi*, en effet, sont à peine effleurées de manière oblique, en moins de quatre lignes, dans les motifs majoritaires de la Cour d'appel (à la p. 39):

... le domaine du travail, celui de la personne et de sa protection sont d'abord de compétence législative provinciale. Est également de la même compétence la propriété et la protection de son intégrité.

En procédant de cette façon, la Cour d'appel postule en quelque sorte et sans vraiment en discuter que la C.S.S.T. possède la compétence requise pour instituer une enquête, et ce n'est que vers la fin de ses motifs, à propos du *duces tecum*, qu'elle s'interroge sur les limites d'une compétence qu'elle a déjà reconnue implicitement dans son principe. C'est là inverser la démarche qui s'imposait. Il

should have been done. The first question should have focussed on what authority the C.S.S.T. could initiate an investigation. As the source of this authority could only be in the *Act*, it was necessary to characterize and classify the *Act* in constitutional terms in order to decide whether it applies to federal undertakings. This essential part of the analysis was overlooked.

Another error made by the Court of Appeal, perhaps related to the first, is that the Court apparently did not distinguish between free investigations or free collection of information and compulsory investigations which must be based on a specific constitutional power. The Court of Appeal and respondents appeared to consider the compulsory investigation as an end in itself, regardless of the field with which it is concerned. Thus, the Court of Appeal, as respondents did in their *factum*, seemed to justify the investigation initiated by the C.S.S.T. in constitutional terms by the interest of the province and the C.S.S.T. in provincial railways. Such an interest could only justify a compulsory investigation into provincial, not federal, railways. This is clear from reading *Keable* 1979, in which Pigeon J. wrote for the majority at pp. 240-42:

... appellants submitted first that there was no constitutional restriction on the possible scope of such an inquiry. It was contended that there was nothing to prevent a provincial government from ordering, in the public interest, an investigation into any subject whatever, just as any university or private institution can. The short answer to this contention is that this is not an inquiry of the same kind; it is being made, not by resorting only to generally available sources of information, but by compelling the attendance of witnesses to testify under oath and to produce documents. Such powers are not available to a commission set up by virtue of the royal prerogative, they depend on statutory authority, in the present case on the *Public Inquiry Commission Act* under which this Commission was established. A provincial statute cannot be effective beyond the constitutional limits of a provincial legislature's authority.

Great stress was laid by the appellants as well as by intervenants on Dickson J. statement in *Di Iorio*, at p. 208, that "A provincial commission of inquiry, inquiring into *any* subject, might submit a report in which it

fallait d'abord se demander en vertu de quelle autorité la C.S.S.T. pouvait instituer une enquête. Comme la source de cette autorité ne pouvait se trouver que dans la *Loi*, il était nécessaire de qualifier et de classifier cette dernière au plan constitutionnel pour juger de son applicabilité à des entreprises fédérales. Cette partie essentielle de l'analyse s'est trouvée escamotée.

b Une autre erreur de la Cour d'appel, peut-être reliée à la première, c'est que la Cour d'appel apparemment ne distingue pas entre les enquêtes libres ou libres collectes de renseignements, et les enquêtes coercitives qui doivent s'ancrer dans une compétence constitutionnelle déterminée. La Cour d'appel et les intimées semblent considérer l'enquête coercitive comme une fin en soi, abstraction faite du domaine sur lequel elle porte. Ainsi la *c* Cour d'appel, comme les intimées à sa suite dans leur mémoire, paraissent justifier constitutionnellement l'enquête instituée par la C.S.S.T. par l'intérêt de la province et de la C.S.S.T. dans les chemins de fer provinciaux. Un tel intérêt ne *d* pourrait justifier une enquête coercitive que sur les chemins de fer provinciaux, non sur les chemins de fer fédéraux. C'est ce qui ressort clairement de *Keable* 1979 où le juge Pigeon écrit pour la majorité aux pp. 240 à 242:

f ... les appellants prétendent tout d'abord qu'il n'existe aucune limite constitutionnelle à la portée d'une telle enquête. Selon eux, rien n'empêche un gouvernement provincial d'ordonner, dans l'intérêt public, une enquête sur n'importe quel sujet, au même titre qu'une université ou une institution privée peut le faire. À cela il faut répondre qu'il ne s'agit pas d'une enquête de même nature; cette enquête-ci ne fait pas appel à des sources de renseignements accessibles à tous, mais procède par assignations à comparaître pour témoigner sous serment et produire des documents. Une commission établie en vertu de la prérogative royale, n'a pas ce pouvoir, elle ne l'obtient que par une loi, en l'occurrence la *Loi des commissions d'enquête* en vertu de laquelle cette commission a été établie. Une loi provinciale ne peut avoir d'effet au-delà des limites constitutionnelles du pouvoir législatif provincial.

j Les appellants, ainsi que les intervenants, ont beaucoup insisté sur la phrase suivante du juge Dickson dans l'arrêt *Di Iorio*, à la p. 208: «Une commission d'enquête provinciale, *quel que soit* l'objet de son enquête, peut

appeared that changes in federal laws would be desirable". This was said *obiter* in a case concerning an inquiry into organized crime. As previously noted, the basis of the decision was that such an inquiry into criminal activities is within the proper scope of "The Administration of Justice in the Province". The intended meaning of the sentence quoted is not that a provincial commission may validly inquire into any subject, but that any inquiry into a matter within provincial competence may reveal the desirability of changes in federal laws. The commission might therefore, whatever may be the subject into which it is validly inquiring, submit a report in which it appeared that changes in federal laws would be desirable. This does not mean that the gathering of information for the purpose of making such a report may be a proper subject of inquiry by a provincial commission.

The constitutional pivot of the inquiry which was the subject of the dispute in *Keable 1979* was the provincial power over the administration of justice. The same is true of the coroner's inquest held in the case at bar: *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9. The same is also true for the inquiry in question in *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152, as Pigeon J. indicated in the foregoing passage.

No one sought to justify the investigation held in the case at bar by the provincial power over the administration of justice.

Respondents' insistence on the fact that inspector Courtois' report contained only recommendations is perhaps also related to this concept of coercion, since allegedly this is not a remedial order with a mandatory effect. This appears to overlook the fact that, first, in *Keable 1979* the investigating commissioner could only make recommendations. The coercion lies in the instituting and holding of the investigation itself, and it is this coercion, *inter alia*, which requires a constitutional justification.

Additionally, I think it is singularly revealing that the conclusions of inspector Courtois' report were in the form of recommendations rather than remedial orders. This approaches an implicit admission that remedial orders similar to these

soumettre un rapport qui indique qu'il y aurait lieu de modifier certaines lois fédérales». Cette affirmation était *obiter* dans un arrêt concernant une enquête sur le crime organisé. Comme je l'ai déjà dit, le fondement de la décision est qu'une telle enquête sur des activités criminelles relève de «l'administration de la justice dans la province». La phrase précitée voulait dire non pas qu'une commission provinciale peut validement faire enquête sur n'importe quel sujet, mais qu'une enquête sur une matière de compétence provinciale peut révéler certains changements souhaitables dans les lois fédérales. La commission peut donc, quel que soit le sujet de l'enquête à laquelle elle a validement procédé, soumettre un rapport d'où il ressort que certaines modifications de la loi fédérale sont souhaitables. Cela ne veut pas dire que la collecte de renseignements aux fins d'un tel rapport puisse valablement devenir un sujet d'enquête pour une commission provinciale.

Le pivot constitutionnel de l'enquête qui fait l'objet du litige dans *Keable 1979* est la compétence de la province en matière d'administration de la justice. Il en va de même pour l'enquête du coroner tenue en l'espèce: *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9. Il en va de même aussi pour l'enquête dont il est question dans *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, ainsi que l'indique le juge Pigeon dans le passage précité.

Personne n'a cherché à justifier l'enquête tenue en l'espèce par la compétence provinciale en matière d'administration de la justice.

L'insistance des intimées à souligner que le rapport de l'inspectrice Courtois ne contient que de simples recommandations est peut-être reliée elle aussi à ce concept de coercition puisqu'il ne s'agirait pas d'avis de correction ayant un effet mandataire. Ce serait oublier, d'abord, que dans *Keable 1979*, le commissaire enquêteur ne pouvait faire que des recommandations. C'est dans l'institution et la tenue même de l'enquête que réside la coercition, et c'est à cette coercition, entre autres, qu'il importe d'apporter une justification constitutionnelle.

Au surplus, il me paraît singulièrement révélateur que l'on ait donné aux conclusions du rapport de l'inspectrice Courtois la forme de recommandations plutôt que celle d'avis de correction. On se retient d'y voir une admission implicite que des

recommendations would have been unconstitutional.

I repeat what I wrote on this point in *Bell Canada* (at pp. 858-59):

I assume for the purposes of discussion that these recommendations do not conflict with any valid federal regulations, and I do not think it is clear that they impair the operations of the railway. However, it is plain that if these recommendations had taken the mandatory form of remedial orders, as authorized by the *Act*, and as might have been done for a provincial railway, then the vital or essential elements of the undertaking would have been affected. Such provisions would manifestly have been "railway legislation strictly so-called", and as they would have been addressed only to Canadian National and no one else, not only would they be inapplicable, but *ultra vires*. Indeed, it is likely that it was because such provisions are so obviously unconstitutional that they were described as "recommendations".

I view as erroneous, but also revealing, the argument made by respondents since the trial level, on which the Court of Appeal did not rule, that the investigation itself should be treated separately from the remedial orders, as if the latter were constitutionally more suspect than the investigation. They certainly are more visibly suspect, since they generally tend, as in the case at bar, to dictate to the manager of a federal undertaking how that undertaking is to be administered or operated, so as to eliminate the dangers and risks of an accident at the source.

There may of course not be any remedial orders, as for example if the investigator is unable to identify the causes of the accident or if the cause was corrected immediately or quickly. However, the actual purpose of the investigation is to identify these causes and to remove them by remedial orders. Although the latter are not inevitable, they nevertheless are the preventive means which the *Act* contemplates will ordinarily be used.

The trial judge was accordingly correct, in my opinion, in holding that the investigation should not be treated separately from the remedial orders.

avis de correction semblables à ces recommandations eussent été inconstitutionnels.

Je répète ce que j'écrivais à ce sujet dans *Bell Canada* (aux pp. 858 et 859):

Je tiens pour acquis, pour les fins de la discussion, que ces recommandations n'entrent en conflit avec aucune réglementation fédérale valide et il ne me paraît pas évident qu'elles entravent les opérations du chemin de fer. Mais il est clair que si ces recommandations avaient pris la forme mandataire des avis de correction, comme la *Loi* le permet, et comme il aurait pu se faire à propos d'un chemin de fer provincial, alors l'entreprise aurait été touchée dans ses éléments vitaux ou essentiels. De telles dispositions auraient manifestement constitué du «*railway legislation strictly so-called*», et comme elles ne s'adressent qu'aux Chemins de fer nationaux et à nul autre, non seulement auraient-elles été inapplicables, elles auraient été *ultra vires*. Il y a d'ailleurs lieu de penser que c'est parce que le caractère inconstitutionnel de pareilles dispositions crève les yeux qu'on les a qualifiées de «recommandations».

Me paraît erroné mais également révélateur l'argument invoqué par les intimés depuis la première instance sur lequel la Cour d'appel s'abstient de se prononcer et selon lequel il importe de dissocier l'enquête elle-même des avis de correction, comme si ces derniers étaient constitutionnellement plus suspects que l'enquête. Ils le sont effectivement de façon plus visible puisqu'ils tendent généralement, comme en l'espèce, à dicter au gestionnaire de l'entreprise fédérale comment administrer ou exploiter l'entreprise, de manière à éliminer à la source les dangers et les risques d'accident.

Sans doute peut-il ne pas y avoir d'avis de correction, par exemple si on ne réussit pas à découvrir les causes de l'accident ou si la cause en est corrigée immédiatement ou rapidement. Mais le but même de l'enquête est de découvrir ces causes et de les supprimer par des avis de correction. Quoique ceux-ci ne soient pas inévitables, ils constituent néanmoins le moyen préventif dont la *Loi* prévoit normalement l'utilisation.

Le premier juge a donc eu raison, à mon avis, de décider qu'il n'y a pas lieu de dissocier l'enquête des avis de correction.

Another error made by the Court of Appeal was to assume that if the C.S.S.T. was denied the power to initiate the investigation held by inspector Courtois in this case, this in practice meant denying the provincial authorities all powers of investigation.

I have already mentioned that a coroner held an inquest into the death of appellant's three employees killed in the railway collision.

The Court of Appeal was concerned by the need for a power to investigate for the purposes of the *Workmen's Compensation Act*. First, it should be noted that the investigation in the case at bar was not initiated for the purposes of the *Workmen's Compensation Act*. The summonses issued by inspector Courtois referred to ss. 62, 178 and 180 of the *Act*. Second, section 91 of the *Workmen's Compensation Act* gives the Commission des accidents du travail the power to examine the books, documents, files and accounts of any employer and "to make such other inquiry as the Commission may consider expedient for the purpose of making any verification necessary for the application of the acts administered by it" In the case at bar the Court does not have to rule on the powers conferred on agencies by statutes other than the *Act*. The same is true for the powers to investigate water pollution, referred to by the Court of Appeal.

Finally, I find in the reasons of the Court of Appeal an error that is perhaps less serious than the preceding ones, but which is better not to be overlooked. The Court of Appeal wrote, as an illustration, that

[TRANSLATION] . . . while the result of the investigation could lead to recommendations regarding a piece of equipment, it could not, for instance, relate to respondent's railway signal mechanism.

I agree with the Court of Appeal as regards the railway signal mechanism, but note that the recommendations of inspector Courtois were concerned in part with precisely this matter. I also greatly doubt that a provincial authority can tell a federal railway undertaking what pieces of equipment it must or must not use.

Une autre erreur commise par la Cour d'appel, c'est d'avoir présumé que si l'on niait à la C.S.S.T. le pouvoir d'instituer l'enquête tenue par l'inspectrice Courtois dans ce cas, c'était effectivement nier tout pouvoir d'enquête aux autorités provinciales.

J'ai déjà mentionné qu'un coroner a tenu une enquête sur la mort des trois employés de l'appelante tués dans la collision ferroviaire.

La Cour d'appel s'inquiète à propos de la nécessité d'un pouvoir de faire enquête pour les fins de la *Loi sur les accidents du travail*. Il importe de noter, d'une part, que ce n'est pas pour les fins de la *Loi sur les accidents du travail* que l'enquête a été instituée en l'espèce. Les assignations émises par l'inspectrice Courtois réfèrent aux art. 62, 178 et 180 de la *Loi*. D'autre part, l'art. 91 de la *Loi sur les accidents du travail* confère, à la Commission des accidents du travail, le pouvoir d'examiner les livres, documents, dossiers ainsi que la comptabilité d'un employeur, ainsi que celui «de faire telle enquête que la commission juge utile aux fins de faire toute constatation nécessaire à l'application des lois qu'elle administre . . . ». Nous n'avons pas, en l'espèce, à statuer sur les pouvoirs conférés à des organismes par d'autres lois que la *Loi*. Il en va de même pour les pouvoirs d'enquêter sur la pollution des cours d'eau, auxquels la Cour d'appel fait allusion.

Je relève enfin, dans les motifs de la Cour d'appel, une erreur peut-être moins grave que les précédentes, mais qu'il est préférable de ne pas laisser passer. La Cour d'appel écrit, à titre d'illustration, que

... si le résultat de l'enquête pouvait conduire à des recommandations sur une pièce d'équipement, il ne pourra aucunement porter, par exemple, sur les mécanismes de signalisation ferroviaire de l'intimée.

Je suis d'accord avec la Cour d'appel, pour ce qui est des mécanismes de signalisation ferroviaire, tout en constatant qu'en partie, les recommandations de l'inspectrice Courtois portent justement sur ce sujet. Je doute beaucoup, par ailleurs, qu'une autorité provinciale puisse dicter à une entreprise fédérale de chemin de fer quelles pièces d'équipement elle doit ou ne doit pas utiliser.

VII—Conclusions

To the main constitutional question I would answer that ss. 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety* are wholly inapplicable to an interprovincial railway undertaking, including railway works declared to be for the general advantage of Canada.

In view of the previous answer, it is not necessary to answer the question of whether these sections are inoperative.

I would decline to answer subquestions (1) and (2) and would answer each of subquestions (3)(a), (b) and (c) in the negative.

I would allow the appeal, dismiss the cross-appeal, reverse the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment of the Superior Court.

The whole with costs throughout. No costs will be awarded, however, for or against the mis en cause.

Appeal allowed and cross-appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Giard, Gagnon, Montréal.

Solicitors for the respondents: Dallaire, Joly-Ryan, Lafontaine & Associés, Longueuil.

Solicitor for the mis en cause the Attorney General of Quebec: Réal A. Forest, Ste-Foy.

Solicitor for the mis en cause the Attorney General of Canada: Gaspard Côté, Montréal.

VII—Conclusions

À la question constitutionnelle principale, je répondrais que les art. 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* sont inapplicables en tout à une entreprise ferroviaire interprovinciale, dont les ouvrages de chemin de fer ont été déclarés être à l'avantage général du Canada.

b Vu la réponse précédente, il n'est pas nécessaire de répondre à la question de savoir si les mêmes articles sont inopérants.

c Je déclinerais de répondre aux sous-questions 1) et 2) et je répondrais par la négative à chacune des sous-questions 3) a), b) et c).

d J'accueillerais le pourvoi, je rejeterais le pourvoi incident, j'infirmerais larrêt de la Cour d'appel et je rétablirais le jugement de la Cour supérieure.

e Le tout avec dépens dans toutes les cours. Toutefois, il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les mis en cause.

f *Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté avec dépens.*

Procureurs de l'appelante: Giard, Gagnon, Montréal.

Procureurs des intimées: Dallaire, Joly-Ryan, Lafontaine & Associés, Longueuil.

g *Procureur du mis en cause le procureur général du Québec: Réal A. Forest, Ste-Foy.*

Procureur du mis en cause le procureur général du Canada: Gaspard Côté, Montréal.