

Le Syndicat des Employés du Transport de Montréal (CSN), Le Syndicat des Employés de Bureau de la Commission de Transport de Montréal, Le Syndicat du Service de Sécurité de la Commission de Transport de Montréal (CSN) Appellants;

and

The Attorney General of the Province of Quebec Respondent.

1969: March 6; 1970: April 28.

Present: Fauteux, Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence and Pigeon JJ.

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

Labour relations—Injunction under s. 99 of the Labour Code—Notice—Where should petition be presented—Labour Code, R.S.Q. 1964, c. 141, s. 99—Old Code of Civil Procedure, art. 957(3), 961—New Code of Civil Procedure, art. 5, 20, 753.

During a strike launched on September 21, 1967, in the public transportation system of the metropolitan area by the employees of the Montreal Transportation Commission, the Attorney General,

Le Syndicat des Employés du Transport de Montréal (CSN), Le Syndicat des Employés de Bureau de la Commission de Transport de Montréal, Le Syndicat du Service de Sécurité de la Commission de Transport de Montréal (CSN) Appelants;

et

Le Procureur général de la province de Québec Intimé.

1969: le 6 mars; 1970: le 28 avril.

Présents: Les Juges Fauteux, Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE,
PROVINCE DE QUÉBEC

Relations de travail—Injonction en vertu de l'art. 99 du Code du Travail—Avis—Lieu de présentation de la requête—Code du Travail, S.R.Q. 1964, c. 141, art. 99—Ancien Code de procédure civile, art. 957(3), 961—Nouveau Code de procédure civile, art. 5, 20, 753.

Lors d'une grève que les salariés de la Commission de Transport de Montréal ont déclenchée le 21 septembre 1967 dans le transport en commun de la région métropolitaine de Montréal, le procureur

immediately after the appointment of a board of inquiry, presented to the Superior Court in Quebec City a petition based on s. 99 of the *Labour Code*, asking the Court to grant an order commanding the employees to return to work immediately. The Superior Court granted an injunction ordering an end to the strike until December 31, 1967. The appellants challenged this order in the Court of Appeal because the injunction had been granted without any notice to the appellants and because the petition of the Attorney General should have been presented in the district of Montreal. The Court of Appeal rejected these two grounds. The appellants were granted leave to appeal to this Court.

Held: The appeal should be dismissed, Spence and Pigeon JJ. dissenting.

Per Fauteux, Abbott, Martland, Judson and Ritchie JJ.: The Court of Appeal rightly dismissed the appeal. In granting the injunction which s. 99 of the *Labour Code* authorizes to forestall or put an end to the danger that the strike would imperil public health and safety, the Superior Court judge is not called upon to determine an issue between parties. The temporary order provided for by the special provisions of s. 99 constitutes an emergency measure. To be efficient and so that the purpose of the legislature may be attained—to prevent public health and safety from being imperiled—implementation of this order must be brought about with celerity, either to prevent an apprehended strike or to put an end to a strike already in progress. The legislature did not prescribe service of the petition of the Attorney General. This is a summary procedure and the exercise of the power conferred upon the judge is not subject to the delays incidental to the service of the petition and other delays pertaining to an eventual contestation.

Per Spence and Pigeon JJ., *dissenting*: Whether the matter is considered by reference only to the provisions of the *Labour Code* or the rules of the *Code of Civil Procedure* are considered also, the judge to whom the petition is submitted cannot grant, without notice, an injunction for the total duration allowed by s. 99 of the *Labour Code*.

The rule *audi alteram partem* is not abrogated by the provisions of s. 99. This is not an interim injunction. It cannot be said that the purpose contemplated would be defeated if the injunction can only be granted after notice. To allow the judge to render a final decision without hearing the repre-

général a, dès après la constitution d'une commission d'enquête, présenté à la Cour supérieure, à Québec, une requête basée sur l'art. 99 du *Code du Travail*, priant la Cour de décerner une ordonnance enjoignant aux salariés de retourner immédiatement au travail. La Cour supérieure décerna une injonction mettant fin à la grève jusqu'au 31 décembre 1967. Les appelants attaquèrent cette ordonnance en Cour d'appel parce que l'injonction avait été décernée sans aucun avis aux appelants et que la requête du procureur général aurait dû être présentée dans le district de Montréal. La Cour d'appel rejeta ces deux moyens. Les appelants ont obtenu la permission d'en appeler à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté, les Juges Spence et Pigeon étant dissidents.

Les Juges Fauteux, Abbott, Martland, Judson et Ritchie: C'est avec raison que la Cour d'appel a rejeté l'appel. En décernant l'injonction qu'autorise l'art. 99 du *Code du Travail* pour écarter le danger que la santé et la sécurité publiques soient mises en péril, le juge de la Cour supérieure n'est pas appelé à déterminer un litige mû entre justiciables. L'ordonnance provisoire prévue aux dispositions spéciales de l'art. 99 constitue une mesure d'urgence. Pour être efficace et pour que soit atteint l'objet visé par la législation—prévenir ou empêcher que la santé et la sécurité publiques soient mises en péril—la mise en œuvre de cette ordonnance doit se produire avec la plus grande célérité, soit qu'il s'agisse d'empêcher une grève appréhendée ou de mettre fin à une grève en cours. La législation n'a prescrit aucune signification de la requête du procureur général. Il s'agit là d'une procédure sommaire et l'exercice du pouvoir conféré au juge n'est pas obligatoirement assujéti aux délais incidents à la signification de la requête et autres délais afférents à une contestation éventuelle.

Les Juges Spence et Pigeon, *dissidents*: Soit que l'on considère seulement le texte du *Code du Travail* ou que l'on considère aussi les règles du *Code de procédure civile*, le juge saisi de la requête ne pouvait accorder sans avis une injonction pour la durée totale permise par l'art. 99 du *Code du Travail*.

La règle *audi alteram partem* n'est pas écartée par les dispositions de l'art. 99. Il ne s'agit pas ici d'une injonction intérimaire. On ne peut pas dire que l'objectif recherché risque d'être frustré si l'injonction ne peut être décernée qu'après un avis. Permettre au juge de rendre une décision définitive

sentatives of the strikers is to give his function a ministerial character instead of that of an impartial and enlightened arbitrator as he must be.

Applying the rules of the old *Code of Civil Procedure*, a judge could not grant more than an interim injunction without notice.

If art. 753 of the new *Code of Procedure* applies, the judge cannot grant, without notice, more than a provisional injunction for a period which may not exceed ten days; if the article is not applicable, the new code prohibits an injunction without notice.

APPEAL from a judgment of the Court of Queen's Bench, Appeal Side, province of Quebec¹, affirming a judgment of Dorion C.J.S.C. Appeal dismissed, Spence and Pigeon JJ. dissenting.

Roger Thibaudeau, Q.C., for the appellants.

Maurice Jacques, for the respondent.

The judgment of Fauteux, Abbott, Martland, Judson and Ritchie JJ. was delivered by

FAUTEUX J.—This is an appeal, brought by leave of this Court, from a unanimous decision of the Court of Queen's Bench (Appeal Side) of the Province of Quebec¹.

By that decision, the Court of Appeal dismissed appellants' appeal from an order issued at Quebec, on October 11, 1967, in the circumstances hereinafter mentioned, by Chief Justice Dorion of the Superior Court, pursuant to s. 99 of the *Labour Code*, R.S.Q. 1964, c. 141.

The Montreal Transportation Commission, established under 14 George VI, c. 79 and hereinafter designated as "The Commission", owns and manages a general system of public transportation, for the benefit of the people of the city of Montreal and the metropolitan area. On September 21, 1967, the employees of the Commission, assigned either to transportation, to the Commission's offices or to the security service, and respectively represented by appellant unions, launched a strike in public transportation in the metropolitan area.

sans entendre les représentants des grévistes est donné à son rôle un caractère ministériel au lieu de celui d'arbitre impartial et éclairé qui doit être le sien.

Si l'on applique les règles de l'ancien *Code de procédure civile* un juge ne doit pas accorder sans avis plus qu'une injonction intérimaire.

Si l'art. 753 du nouveau *Code de procédure* s'applique, le juge ne peut pas accorder sans avis plus qu'une injonction provisoire pour une durée qui ne dépasse pas dix jours; si cet article ne s'applique pas, le nouveau code ne permet pas l'injonction sans avis.

APPEL d'un jugement de la Cour du banc de la reine, province de Québec¹, confirmant un jugement du Juge en Chef Dorion de la Cour supérieure. Appel rejeté, les Juges Spence et Pigeon étant dissidents.

Roger Thibeau, c.r., pour les appelants.

Maurice Jacques, pour l'intimé.

Le jugement des Juges Fauteux, Abbott, Martland, Judson et Ritchie a été rendu par

LE JUGE FAUTEUX—Il s'agit d'un appel, permis par cette Cour, contre une décision unanime de la Cour du banc de la reine (juridiction d'appel) de la province de Québec¹.

Par cette décision, la Cour d'appel rejeta le pourvoi des appelants contre une ordonnance rendue à Québec, le 11 octobre 1967, dans les circonstances ci-après, par M. le juge en chef Dorion de la Cour supérieure, en vertu de l'art. 99 du *Code du Travail*, S.R.Q. 1964, c. 141.

La Commission de Transport de Montréal, établie sous l'autorité de la *Loi 14 George VI*, c. 79, et ci-après désignée sous le titre abrégé de «La Commission», possède et administre un système général de transport en commun, pour le bénéfice de la population de la ville de Montréal et du district métropolitain. Le 21 septembre 1967, les salariés à l'emploi de la Commission, affectés soit au transport, au bureau de la Commission ou au service de la sécurité et respectivement représentés par les syndicats appelants, déclenchèrent une grève dans le transport en commun de la région métropolitaine.

¹ [1968] Que. Q.B. 593.

¹ [1968] B.R. 593.

The public transportation system of the Commission constitutes a "public service" within the meaning of s. 1(4)(n) of the *Labour Code*, and the right to strike of the employees of this public service is governed by the special provisions of s. 99 of the *Labour Code* which, at this point, should be quoted:

99. Strikes are prohibited to the employees of a public service unless the association of employees concerned has acquired the right to strike under Section 46 and has given at least eight days' prior written notice to the Minister of the time when it intends to have recourse to a strike.

Whenever in the opinion of the Lieutenant-Governor in Council a threatened or actual strike in a public service endangers the public health or safety, he may appoint a board of inquiry which shall have the powers of a council of arbitration to inquire into and report upon the dispute, save that it shall not pronounce any decision or make recommendations, but must confine itself to ascertaining the facts in compliance with Sections 69 to 78.

Upon the petition of the Attorney General after the appointment of a board of inquiry, a judge of the Superior Court, if he finds that the strike imperils the public health or safety, may grant such injunction as he deems appropriate to prevent or terminate such strike.

An injunction granted under this section must cease not later than twenty days after the expiry of the delay of sixty days within which the board of inquiry must file its report, and such delay cannot be extended.

This section shall apply to a threatened or actual strike which interferes with the education of a group of students as well as to a strike which endangers or imperils the public health or safety.

This strike, launched, on September 21, 1967, was still in progress on October 10 when, on that day, the Lieutenant-Governor in Council, being of the opinion that this concerted stoppage of work was endangering public health and safety and that there were grounds, pursuant to the provisions of s. 99, to appoint a board of inquiry, passed an Order-in-council under which he ordered, on the recommendation of the Minister of Labour, that a board of inquiry be appointed to inquire into and report upon the dispute between

Le système de transport en commun de la Commission constitue un «service public» au sens de l'art. 1, par. 4, sous-par. (n) du *Code du Travail* et le droit de grève de salariés à l'emploi de ce service public est régi par les dispositions spéciales de l'art. 99 du *Code du Travail* dont il importe, à ce point, de reproduire le texte:

99. La grève est interdite aux salariés à l'emploi d'un service public à moins que l'association des salariés en cause y ait acquis droit suivant l'article 46 et ait donné par écrit au ministre avis préalable d'au moins huit jours lui indiquant le moment où elle entend y recourir.

Si le lieutenant-gouverneur en conseil est d'avis que dans un service public une grève appréhendée ou en cours met en danger la santé ou la sécurité publique, il peut constituer à ce sujet une commission d'enquête qui est investie des pouvoirs d'un conseil d'arbitrage pour faire enquête et rapport sur le différend, sauf qu'elle ne peut rendre une décision, ni formuler de recommandations, mais seulement constater les faits en se conformant aux articles 69 à 78.

Sur la requête du procureur général après la constitution d'une commission d'enquête, un juge de la Cour supérieure peut, s'il est d'avis que la grève met en péril la santé ou la sécurité publique, décerner toute injonction jugée appropriée pour empêcher cette grève ou y mettre fin.

Une injonction décernée en vertu du présent article doit prendre fin au plus tard vingt jours après l'expiration du délai de soixante jours accordé à la commission d'enquête pour la production de son rapport, lequel délai ne peut être prolongé.

Le présent article s'applique à une grève appréhendée ou en cours qui compromet l'éducation d'un groupe d'élèves comme à une grève qui met en danger ou en péril la santé ou la sécurité publique.

Cette grève, déclenchée le 21 septembre 1967, se prolongeait encore le 10 octobre lorsque, advenant ce jour, le lieutenant-gouverneur en conseil, étant d'avis que cet arrêt concerté de travail mettait en danger la santé et la sécurité publiques et qu'il y avait lieu, selon les dispositions de l'art. 99, de constituer une commission d'enquête, adopta un arrêté en conseil aux termes duquel il ordonna, sur la recommandation du Ministre du Travail, qu'une commission d'enquête soit constituée pour enquêter et faire rapport sur

the Commission and its employees and, for this purpose, appointed Judge Jacques Bousquet, of the Provincial Court (Montreal).

Immediately after the appointment of this board of inquiry, that is to say, on the following day, October 11, the Attorney General presented, in Quebec City, a petition to Chief Justice Dorion of the Superior Court, in which he alleged the above-mentioned facts and, on the basis of the facts set forth in sworn statements, emanating from the Director of the Police Department, the Director of the Health Department and the Director of the Fire Department of the city of Montreal, declared that in accord with the latter he was of the opinion that this strike imperiled public health and safety in the territory within the jurisdiction of the Commission and asked the Chief Justice to grant an order enjoining the employees of the Commission to return to work immediately, to put an end to this strike during the eighty days following the appointment of the board of inquiry. Not being in a position to know the names and addresses of the 6,000 employees concerned, the Attorney General asked the Chief Justice to prescribe a special mode of service of the order sought and asked him, also, to be dispensed from giving security or, failing this, to fix the amount thereof.

Having examined this petition and the supporting documents, having heard representations from the petitioner's attorneys and deliberated, Mr. Justice Dorion considered that the truth of the facts alleged in the petition was attested by the annexed affidavits and judging that this strike was paralyzing the public transportation system operated by the Commission, that it imperiled public health and safety in the territory of the city of Montreal and in the whole metropolitan area, granted, as s. 99 authorized him to do, an injunction ordering an end to the strike until December 31, 1967. In addition, the learned Judge prescribed a special mode of service of this order and dispensed the claimant from giving security.

Appellants challenged this order in the Court of Appeal, alleging firstly that it was void because it was issued while they or the strikers had not been summoned and then that the petition of the

le différend entre la Commission et ses employés et, à ces fins, nomma monsieur Jacques Bousquet, juge de la Cour provinciale de Montréal.

Dès après la constitution de cette commission d'enquête, soit le lendemain 11 octobre, le Procureur général présenta, à Québec, une requête au juge en chef Dorion de la Cour supérieure, dans laquelle il alléguait les faits ci-dessus et, s'appuyant sur les faits relatés dans des déclarations assermentées, émanant du Directeur du Service de la sécurité, du Directeur du Service de la santé et du Directeur du Service de l'incendie de la cité de Montréal, déclara qu'à l'instar de ces derniers, il était d'avis que cette grève mettait en péril la santé et la sécurité publiques dans le territoire tombant sous la juridiction de la Commission et pria le Juge en chef de décerner une ordonnance enjoignant aux salariés de la Commission de retourner immédiatement au travail, de mettre fin à cette grève pendant les quatre-vingts jours suivant celui de la constitution de la commission d'enquête. Le Procureur général, n'étant pas en état de connaître les noms et adresses des 6,000 employés concernés, pria le Juge en chef de prescrire un mode spécial de signification de l'ordonnance recherchée et lui demanda, en outre, d'être dispensé de fournir un cautionnement ou, à défaut, d'en fixer le montant.

Après avoir examiné cette requête, les documents produits au soutien, avoir entendu les représentations des procureurs du requérant et délibéré, M. le juge Dorion considéra que la véracité des faits allégués dans la requête étaient attestés par les affidavits y annexés et jugeant que cette grève paralysait le système de transport en commun opéré par la Commission, qu'elle mettait en péril la santé et la sécurité publiques dans le territoire de la ville de Montréal et dans tout le district métropolitain, décerna, selon que l'autorise l'art. 99, l'émission d'une injonction mettant fin à la grève jusqu'au 31 décembre 1967. De plus, le savant juge prescrivit un mode spécial de signification de cette ordonnance et dispensa le requérant de fournir un cautionnement.

Les appelants attaquèrent cette ordonnance en Cour d'appel, prétendant d'abord qu'elle était nulle parce que rendue sans qu'eux-mêmes ou les grévistes n'aient été appelés et représentant

Attorney General should have been presented, not in the district of Quebec but in the district of Montreal where the strike was taking place and where the strikers were domiciled.

The Court of Appeal, composed of Pratte, Taschereau and Owen JJ., dismissed these two grounds for reasons thus expressed by Mr. Justice Pratte.

On the first ground:

[TRANSLATION] The injunction challenged is not one which can be granted under the provisions of the *Code of Civil Procedure*, for there is no litigation between the Attorney General and the persons referred to in the injunction; it has its source in Section 99 of the *Labour Code*, which determines conditions for the exercise of the right to apply for it and of the power to grant it. Now, this section does not prescribe service of the Attorney General's petition, and for good reason. In fact, as it is a measure destined to put an end, at least temporarily, to a situation of fact (legal or not) which, in the opinion of the Executive Council and of a Superior Court judge, constitutes a serious danger to public health and safety, the greatest dispatch is necessary. Therefore, it could hardly be thought that its application should be delayed for the time necessary to serve the petition, especially since the Attorney General is not in a position of knowing the names of persons to whom this service should be made. In these circumstances, to require service of the petition, when the Act does not prescribe it, would most of the time have the effect of transforming into a vain display a measure destined to protect the community efficiently and promptly.

On the second ground:

[TRANSLATION] On this point, it must be said that Section 99 of the *Labour Code* does not contain anything which allows one to say in what judicial district the petition must be presented. Therefore it can well be presumed that the legislator intended to leave the Attorney General free to present his petition in the district of his choice, according to what would seem to him to be most convenient in the circumstances of each case.

If this concerned a dispute between the Attorney General and the strikers, it would not be unreasonable to wish to apply the rules of the *Code of Civil Procedure* concerning the place of summons. But, as has been seen, this is not the case here. Besides,

ensuite que la requête du Procureur général aurait dû être présentée, non pas dans le district de Québec mais dans le district de Montréal où la grève avait lieu et où se trouvaient domiciliés les grévistes.

La Cour d'appel, formée de MM. les juges Pratte, Taschereau et Owen, rejeta ces deux moyens et ce pour des motifs ainsi exprimés par M. le juge Pratte.

Sur le premier moyen:

L'injonction attaquée n'est pas de celles qui peuvent être prononcées en vertu des dispositions du Code de procédure civile, car il n'y a point de litige entre le Procureur général et les personnes visées par l'injonction; elle a sa source dans l'article 99 du Code du Travail, qui détermine les conditions d'exercice du droit de la demander et du pouvoir de l'accorder. Or, cette disposition ne prescrit pas la signification de la requête du Procureur Général, et pour cause. En effet, s'agissant d'une mesure destinée à mettre fin, au moins temporairement, à une situation de fait (légale ou non) qui, de l'avis du Conseil exécutif et d'un juge de la Cour supérieure, constitue un danger grave pour la santé et la sécurité publiques, la plus grande célérité s'impose. Aussi, on concevrait mal que l'application dût en être retardée pendant le temps qu'il faudrait pour signifier la requête, surtout alors que le Procureur Général n'est pas en état de connaître les noms des personnes à qui cette signification devrait être faite. Dans ces conditions, exiger la signification de la requête alors que la Loi ne le prescrit pas aurait le plus souvent pour effet de transformer en une vaine parade une mesure destinée à protéger efficacement et rapidement la collectivité.

Sur le second moyen:

Sur ce point, il faut dire que l'article 99 du Code du Travail ne contient rien qui permette de dire dans quel district judiciaire la requête doit être présentée. Aussi, il est bien permis de présumer que le législateur a entendu laisser le Procureur Général libre de présenter sa demande dans le district de son choix, selon ce qui lui paraîtrait le plus convenable dans les circonstances de chaque cas.

S'il s'agissait d'un litige entre le Procureur Général et les grévistes, il ne serait pas déraisonnable de vouloir appliquer les règles du Code de procédure civile concernant le lieu d'assignation. Mais, comme on l'a vu, il ne s'agit pas ici d'un litige. D'ailleurs,

the persons referred to in the petition not being called upon to reply, it concerns them little whether it be presented in Quebec, Montreal or elsewhere.

Mr. Justice Pratte added that he was strongly inclined to think that the order, in this particular case, was not susceptible of being appealed.

I am respectfully in agreement with the reasons given in support of the judgment *a quo* and with the opinion expressed on the matter of the jurisdiction of the Court of Appeal. Hence, assuming without deciding that the Court of Appeal had jurisdiction, I believe it sufficient to limit myself to some brief observations on the validity of the injunction order.

It is evident that the purpose and sole purpose of the special provisions of s. 99 of the *Labour Code* is to prevent public health and safety from being imperiled by a strike of employees of a public service. In granting the injunction which this section authorizes to forestall or put an end to this danger, the Superior Court Judge is not called upon to determine an issue between parties. He has nothing to do with the dispute existing between the management and employees of a public service, a dispute the previous reference of which to a board of inquiry, set up by the Lieutenant-Governor in Council, conditions the right of the Attorney General to submit the petition and the Judge's right to exercise the power conferred to him. So that, in issuing the order provided for by these special provisions to temporarily prevent an apprehended strike or put an end to a strike already in progress, the Superior Court Judge is only giving effect to the right which is sanctioned by these provisions and which all members of the social community, including the management and employees of the public service concerned, possess in common, that is the right to be protected against the endangering of public health and safety.

This temporary order constitutes an emergency measure. To be efficient and so that the purpose of the Legislature may be attained, implementation of this order must be brought about with celerity, either to prevent an apprehended strike or to put an end to a strike already in progress. The Legislature did not prescribe service of the petition of the Attorney General; it left to the

les personnes visées par la requête n'étant pas appelées à y répondre, il leur importe peu qu'elle soit présentée à Québec, à Montréal ou ailleurs.

En terminant, M. le juge Pratte déclara qu'il inclinait fortement à penser que l'ordonnance, en l'espèce, n'était pas susceptible d'appel.

Je suis respectueusement d'accord avec les motifs donnés au soutien du jugement *a quo* et avec l'opinion exprimée sur la question de la juridiction de la Cour d'appel. Aussi bien et prenant pour acquit, sans le décider, que la Cour d'appel avait juridiction, je crois suffisant de me limiter à de brèves observations en ce qui concerne la validité de l'ordonnance d'injonction.

Il est manifeste que les dispositions spéciales de l'art. 99 du *Code du Travail* ont pour objet et unique objet de prévenir ou empêcher que la santé et la sécurité publiques soient mises en péril par une grève de salariés à l'emploi d'un service public. En décernant l'injonction qu'autorise cet article pour écarter ce danger, le juge de la Cour supérieure n'est pas appelé à déterminer un litige mû entre justiciables. Il n'a rien à voir au différend qui existe entre la Direction et les employés d'un service public, différend dont le déferé préalable à une commission d'enquête constituée par le lieutenant-gouverneur en conseil conditionne le droit du Procureur général de lui soumettre la requête et son droit d'exercer le pouvoir qui lui est conféré. Aussi bien, en émettant l'ordonnance prévue à ces dispositions spéciales pour provisoirement empêcher une grève appréhendée ou mettre fin à une grève en cours, le juge de la Cour supérieure ne fait que mettre en œuvre le droit que sanctionne ces dispositions et que tous les membres de la collectivité sociale,—y compris la Direction et les salariés du service public concerné,—possèdent en commun, soit le droit d'être protégés contre la mise en péril de la santé et de la sécurité publiques.

Cette ordonnance provisoire constitue une mesure d'urgence. Pour être efficace et pour que soit atteint l'objet visé par la Législature, la mise en œuvre de cette ordonnance doit se produire avec la plus grande célérité, soit qu'il s'agisse d'empêcher une grève appréhendée ou de mettre fin à une grève en cours. La Législature n'a prescrit aucune signification de la requête du

Superior Court Judge hearing it the power "to grant such injunction as he deems appropriate to prevent or terminate such strike". All this implies that we are dealing here with a summary procedure and that the exercise of the power conferred to the Judge is not subject to the delays incidental to the service of the petition and other delays pertaining to an eventual contestation. In *Her Majesty the Queen v. Randolph et al*³, respondents questioned, without success, the validity of two interim prohibitory orders provided for by s. 7 of the *Post Office Act* and issued, in this particular case, with no previous notice to the person concerned. Speaking on behalf of the Court, then composed of seven judges, Chief Justice Cartwright stated, at page 266:

Generally speaking the maxim *audi alteram partem* has reference to the making of decisions affecting the right of parties which are final in their nature, and this is true also of s. 2(e) of the Canadian Bill of Rights upon which the respondents relied.

And later, on the same page, he added:

The main object of s. 7 is to enable the Postmaster General to take prompt action to prevent the use of the mails for the purpose of defrauding the public or other criminal activity. That purpose might well be defeated if he could take action only after notice and a hearing.

These observations are pertinent in this particular case. I would confirm the unanimous judgment of the Court of Queen's Bench (Appeal Side) and I would dismiss, with costs, the appeal of appellants before this Court.

The judgment of Spence and Pigeon JJ. was delivered by

PIGEON J. (*dissenting*)— This appeal is from an injunction which was granted under s. 99 of the *Labour Code* by the Chief Justice of the Superior Court of the Province of Quebec without any notice to appellants and was upheld by the Court of Appeal³.

A question was raised at the hearing concerning the applicability, under the circumstances, of

Procureur général; elle a laissé au juge de la Cour supérieure qui en est saisi, le pouvoir de «décerner toute injonction jugée appropriée pour empêcher cette grève ou y mettre fin». Tout cela implique qu'il s'agit là d'une procédure sommaire et que l'exercice du pouvoir conféré au juge n'est pas obligatoirement assujéti aux délais incidents à la signification de la requête et autres délais afférents à une contestation éventuelle. Dans *Her Majesty the Queen v. Randolph et al*², les intimés mirent en question, mais sans succès, la validité de deux ordres prohibitifs provisoires prévus à l'art. 7 de la *Loi sur les Postes* et émis, en l'espèce, sans avis préalable à la personne concernée. Parlant au nom de la Cour, alors composée de sept juges, M. le juge en chef Cartwright déclara, à la page 266:

[TRADUCTION] De façon générale, la règle *audi alteram partem* se rapporte à des décisions qui touchent aux droits des parties et qui ont un caractère définitif. Il en va de même de l'article 2(e) de la *Déclaration canadienne des droits* que l'intimé a invoqué.

Et plus loin, à la même page, il ajouta:

[TRADUCTION] Le but premier de l'art. 7 est de permettre au ministre des Postes d'agir rapidement afin d'empêcher qu'on se serve de la poste pour frauder le public ou commettre quelque autre acte criminel. Cet objectif risquerait d'être frustré, s'il lui fallait, avant d'agir, donner un avis et accorder une audition.

Ces observations sont pertinentes en l'espèce. Je confirmerais le jugement unanime de la Cour du banc de la reine (juridiction d'appel) et rejetterais, avec dépens, le pourvoi des appelants à cette Cour.

Le jugement des Juges Spence et Pigeon a été rendu par

LE JUGE PIGEON (*dissentant*)—Le pourvoi est à l'encontre d'une injonction qui a été décernée en vertu de l'art. 99 du *Code du Travail* par le juge en chef de la Cour supérieure de la Province de Québec sans aucun avis aux appelants et qui a été maintenue par la Cour d'appel³.

On s'est demandé à l'audition s'il y avait lieu en l'occurrence d'appliquer les règles du *Code de*

² [1966] S.C.R. 260, 56 D.L.R. (2d) 283.

³ [1968] Que. Q.B. 593.

² [1966] R.C.S. 260, 56 D.L.R. (2d) 283.

³ [1968] B.R. 593.

the rules of the *Code of Civil Procedure*. Without in any way presuming that they are not applicable, I shall therefore at first leave them out of consideration in order to examine the matter by reference only to the provisions of the *Labour Code*.

In *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal v. The Labour Relations Board*⁴, this Court held that the rule *audi alteram partem* was implicit in a provision of the very act that the *Labour Code* has replaced. It is true that in enacting the latter the Legislature has inserted in s. 118 an explicit provision specifying the notice to be given in the case contemplated in the judgment I have just cited. This, however, certainly cannot be considered as precluding the application of the general rule for, in the *Alliance* case, the question specifically considered was whether, from the fact that a notice was expressly required in certain cases, it should be inferred that no notice was necessary in all others. This is what this Court did not agree with, holding on the contrary that a fundamental rule of natural justice is not abrogated in such way.

As against this, reference is made to the decision of this Court in *The Queen v. Randolph et al*⁵ in which the subject-matter was an interim prohibitory order issued under s. 7 of the *Post Office Act*. In my view, the *ratio decidendi* of this decision is not at all applicable in the present case and this appears from the following extracts from the reasons (at pages 265 and 266):

There is no doubt that Parliament has the power to abrogate or modify the application of the maxim *audi alteram partem*. In s. 7 it has not abrogated it. Rather it has provided that before any final prohibitory order is made, the party affected shall have notice and a right to an expeditious hearing and has defined the procedure to be followed. It would, in my opinion, be inconsistent with the scheme of the section to hold that before making an interim order the Postmaster General must hold a hearing. If such a duty existed it would be a duty to notify the party affected of what was alleged against him and to give him a reasonable opportunity to answer.

Procédure civile. Sans aucunement présumer qu'elles ne sont pas applicables, je commencerai donc par en faire abstraction pour examiner l'affaire en considérant seulement le texte du *Code du Travail*.

Dans *L'Alliance des Professeurs catholiques de Montréal c. La Commission des Relations ouvrières*⁴, cette Cour a statué que la règle *audi alteram partem* était implicite dans une disposition de la loi même que le *Code du Travail* a remplacée. Il est vrai que la Législature en édictant celui-ci a inséré à l'art. 118 un texte explicite spécifiant l'avis à donner dans le cas qui a fait l'objet de la décision que je viens de citer. Cela cependant ne saurait aucunement être considéré comme ayant pour effet d'empêcher l'application de la règle générale car, dans l'affaire de *L'Alliance*, on avait précisément à considérer si, du fait qu'un avis était expressément prévu dans certains cas, il fallait conclure que ce n'était pas nécessaire dans les autres. C'est ce que cette Cour a refusé d'admettre, statuant au contraire qu'une règle fondamentale de justice naturelle n'est pas écartée de cette façon.

On invoque cependant l'arrêt de cette Cour dans *La Reine c. Randolph et autres*⁵ où il s'agissait de l'ordre prohibitif provisoire prévu à l'art. 7 de la *Loi sur les Postes*. A mon avis, les principes de cet arrêt ne sont aucunement applicables au présent litige et cela ressort des passages suivants des motifs (aux pages 265 et 266):

[TRADUCTION] Le Parlement peut sans doute supprimer ou modifier la règle *audi alteram partem*. Dans l'article 7, il ne l'a pas supprimée. Il a plutôt décrété qu'avant qu'un ordre prohibitif définitif puisse être accordé, la personne en cause a droit à un avis et à une audition dans un bref délai et il a fixé la procédure à suivre. A mon avis, il serait contraire à l'esprit de cet article de dire qu'avant de délivrer un ordre provisoire, le ministre des Postes doit tenir une audition. S'il avait cette obligation, il faudrait porter à la connaissance de la personne en cause ce qu'on lui reproche et lui donner une occasion raisonnable de se défendre. Dans ce

⁴ [1953] 2 S.C.R. 140, 107 C.C.C. 183.

⁵ [1966] S.C.R. 260, 56 D.L.R. (2d) 283.

⁴ [1953] 2 R.C.S. 140, 107 C.C.C. 183.

⁵ [1966] R.C.S. 260, 56 D.L.R. (2d) 283.

If this were done the hearing prescribed by subs. (2) would be an unnecessary repetition. Generally speaking the maxim *audi alteram partem* has reference to the making of decisions affecting the rights of parties which are final in their nature, and this is true also of s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* upon which the respondents relied.

* * *

The main object of s. 7 is to enable the Postmaster General to take prompt action to prevent the use of the mails for the purpose of defrauding the public or other criminal activity. That purpose might well be defeated if he could take action only after notice and a hearing.

It will be noted that in that case this Court had to consider an enactment expressly requiring a notice before a final decision could be made and providing for an interim order before such notice. Such interim order is completely similar to an interim injunction granted in a case of urgency for the short period deemed necessary to give notice and to hear the parties before adjudicating on a petition for an interlocutory or permanent injunction. Such is not the case, here. It is not an interim injunction which has been granted but an injunction for the total duration allowed by the Act.

Furthermore, can it be said in the present case as in *Randolph* that the purpose contemplated might well be defeated if the injunction can only be granted after notice? Here, the contrary seems obvious. In the first place, it must be noted that before any strike in a "public service" contemplated in s. 99 of the *Labour Code*, at least eight days' written notice to the Minister is required. This notice is obviously intended to enable the provincial government to take the action authorized thereafter in this same section before the strike begins, in case any interruption of service whatever appears intolerable. In the case at bar, it was almost three weeks after the strike had actually begun that the government adopted the necessary order-in-council and applied for an injunction. If the government could wait almost three weeks before deciding to act, how can it be reasonably contended that it could not await a few hours more so as to respect the most fundamental principle of natural justice?

cas, l'enquête prévue au paragraphe (2) ne serait qu'une répétition inutile. De façon générale, la règle *audi alteram partem* se rapporte à des décisions qui touchent aux droits des parties et qui ont un caractère définitif. Il en va de même de l'article 2(e) de la *Déclaration canadienne des droits* que l'intimé a invoqué.

* * *

Le but premier de l'art. 7 est de permettre au ministre des Postes d'agir rapidement afin d'empêcher qu'on se serve de la poste pour frauder le public ou commettre quelque autre acte criminel. Cet objectif risquerait d'être frustré, s'il lui fallait, avant d'agir, donner un avis et accorder une audition.

On voit que dans cette affaire-là cette Cour a considéré une disposition qui prévoit expressément un avis avant qu'une décision définitive soit prise ainsi qu'une mesure provisoire avant cet avis-là. Cette mesure provisoire est tout à fait analogue à une injonction intérimaire décernée en cas d'urgence pour la courte période jugée nécessaire à donner l'avis et entendre les parties avant de statuer sur la demande d'injonction interlocutoire ou permanente. Ici, il ne s'agit de rien de tel. Ce n'est pas une injonction intérimaire qui a été décernée mais bien une injonction pour la durée totale permise par la loi.

Ensuite, peut-on dire dans le cas présent comme dans l'affaire *Randolph*, que l'objectif recherché risque d'être frustré si l'injonction ne peut être décernée qu'après un avis? Ici, le contraire semble évident. Tout d'abord il faut observer qu'avant toute grève dans les «services publics» visés par l'art. 99 du *Code du Travail*, celui-ci exige un avis écrit au ministre d'au moins huit jours. Cet avis est évidemment destiné à permettre à l'administration provinciale de prendre les mesures prévues ultérieurement dans cet article avant que la grève soit déclenchée, si toute interruption quelconque du service paraît intolérable. Dans le cas présent, ce n'est que près de trois semaines après le début de la grève que le gouvernement a adopté l'arrêté-en-conseil requis et fait la demande d'injonction. Si l'on a pu attendre près de trois semaines avant de décider d'intervenir, comment peut-on raisonnablement prétendre qu'on ne pouvait pas attendre quelques heures de plus pour respecter le principe le plus fondamental de justice naturelle?

This is not all. Section 99 of the *Labour Code* was obviously inspired by similar provisions of the Taft-Hartley Law of the United States where the same keywords are found. In the United States, it is well established that an injunction is never granted under such provisions without prior notice. The notice may be very short. The first hearing may be very brief. An interim injunction may then be granted to allow somewhat more elaborate proceedings to take place, but no injunction is ever issued without notice. That the observance of the rule *audi alteram partem* might defeat the purpose sought cannot, therefore, be contended. Experience has shown the reverse to be true. It is a fact that injunctions granted without notice are most frequently disobeyed in our labour disputes and this is not hard to explain.

One must not lose sight of the fact that, in a case like this, we are not faced with an illegal work stoppage or with a trade union resorting to violence or other illegalities. In this case, the court dealing with the application for an injunction was faced with the case of trade unions that were out on a strike the legality of which was unchallenged and were, consequently, using their right. The Attorney General's petition was nothing less than an application for the expropriation of this right in the general interest, albeit temporary, it was nonetheless an expropriation that was sought and a most important one because it would have the effect of seriously altering the balance of economic forces on which depends the outcome of all labour disputes.

It is true that it is the public authority who required the injunction, considering it necessary that the employees of Montreal's public transportation undertaking should, in the general interest, submit to the expropriation of their right to strike for nearly three months. But the Legislature did not want that the government's decision should be final. It ordered that the injunction be granted only if a Judge of the Superior Court "finds that the strike imperils the public health or safety". To allow the Judge who has to deal with such a request to render a final decision without hearing the representatives of the strikers

Ce n'est pas tout. L'art. 99 du *Code du Travail* est évidemment inspiré des dispositions analogues de la Loi Taft-Hartley des États-Unis où l'on trouve les mêmes mots clés. Or, aux États-Unis, il est bien établi que jamais l'on ne décerne une injonction en vertu de cette disposition sans un avis préalable. Cet avis peut être très court. La première audition peut être très sommaire. Il peut alors arriver qu'une injonction intérimaire soit décernée pour permettre un débat un peu plus approfondi, mais jamais l'on ne procède sans avis. On ne peut donc pas soutenir que l'application de la règle *audi alteram partem* risque de frustrer l'objectif. C'est le contraire que l'expérience démontre. C'est en effet aux injonctions décernées sans avis que la désobéissance est fréquente chez nous dans les conflits ouvriers et cela n'est pas difficile à expliquer.

Il ne faut pas oublier que, dans un cas comme celui qui nous concerne, l'on n'est pas en présence d'un arrêt de travail illégal ou d'un syndicat ouvrier qui a recours à la violence ou à d'autres illégalités. Ici, le tribunal saisi de la demande d'injonction était en face de syndicats faisant une grève dont la légalité n'était pas contestée et qui, par conséquent, usaient d'un droit. La requête du procureur général était rien moins qu'une demande d'expropriation de ce droit dans l'intérêt général, expropriation temporaire si l'on veut, mais expropriation quand même et d'autant plus importante qu'elle aurait pour effet de modifier sérieusement le rapport des forces économiques dont dépend l'issue de tout conflit de travail.

Il est bien vrai que c'est l'autorité publique qui sollicitait l'injonction, jugeant qu'elle était nécessaire et que les syndiqués du transport urbain de Montréal devaient, dans l'intérêt général, subir l'expropriation de leur droit de grève pendant près de trois mois. Mais le législateur n'a pas voulu que la décision du gouvernement soit définitive. Il a ordonné que l'injonction soit décernée seulement si le juge de la Cour supérieure «est d'avis que la grève met en péril la santé ou la sécurité publique». Permettre au juge saisi d'une telle requête de rendre une décision définitive sans entendre les représentants des

is, in my opinion, to give his function a ministerial character instead of that of an impartial and enlightened arbitrator as he must be.

If the rules of the *Code of Civil Procedure* are considered, the same conclusion is reached. The *Code of Civil Procedure* which was in force at the time the *Labour Code* was enacted provided in para. 3 of art. 957, for the granting of injunctions on petition "if at the time the plaintiff has no other recourse to exercise than an injunction" (provision enacted by 2-3 Eliz. II, c. 27, sec. 11). Then art. 961 read as follows:

961. In cases of urgent necessity the judge may grant an interlocutory injunction without notice.

In all other cases he must require notice to be given to the opposite party in whatever manner he deems proper; but he may, in that event, grant an interim injunction, to remain in force during the time therein specified.

It will be seen that, applying the rules of the old *Code of Procedure* to the remedy contemplated in s. 99 of the *Labour Code*, a judge could not grant more than an interim injunction without notice.

Has this situation been changed by the *Code of Procedure* of 1965? I do not think so. It is true that the provision for the granting of an injunction on petition without the institution of an action is not to be found therein. But there is in art. 20 the following:

20. Whenever this Code contains no provision for exercising any right, any proceeding may be adopted which is not inconsistent with this Code or with some other provision of law.

In ascertaining what is not "inconsistent" with the other rules of this Code art. 5 must be considered:

5. No judicial demand can be adjudicated upon unless the party against whom it is made has been heard or duly summoned.

Under the heading "Injunctions", instead of the former art. 961, the following is to be found:

753. The application for an interlocutory injunction must be made to the court, by written motion, supported by an affidavit affirming the truth of the facts alleged, and served upon the opposite party

grévistest, à mon avis, donner à son rôle un caractère ministériel au lieu de celui d'arbitre impartial et éclairé qui doit être le sien.

Si l'on considère maintenant les règles du *Code de Procédure civile*, on arrive à la même conclusion. Le *Code de Procédure* qui était en vigueur lorsque le *Code du Travail* a été décrété prévoyait, au par. 3 de l'art. 957, la demande d'injonction par requête «si le requérant n'a pas à ce moment de recours à faire valoir autre que l'injonction» (disposition décrétée par 2-3 Eliz. II, c. 27, art. 11). Ensuite l'art. 961 se lisait comme suit:

Art. 961. Dans les cas de nécessité urgente, le juge peut accorder l'injonction interlocutoire sans avis.

Dans tous les autres cas, il doit exiger qu'avis soit donné à la partie adverse en la manière qu'il croit convenable; mais il peut alors décerner une injonction intérimaire, qui reste en vigueur durant le temps y spécifié.

On voit qu'en appliquant les règles de l'ancien code de procédure au recours prévu par l'art. 99 du *Code du Travail*, un juge ne devait pas accorder sans avis plus qu'une injonction intérimaire.

Ce résultat a-t-il été modifié par le *Code de Procédure* de 1965? Je ne le crois pas. Il est vrai que l'on n'y retrouve pas la disposition qui prévoyait une demande d'injonction par requête sans institution d'une action. Mais à son art. 20 on trouve la disposition suivante:

20. Si le moyen d'exercer un droit n'a pas été prévu par ce code, on peut y suppléer par toute procédure non incompatible avec les règles qu'il contient ou avec quelque autre disposition de la loi.

En recherchant ce qui n'est pas «incompatible» avec les autres règles de ce code on doit tenir compte de l'art. 5:

5. Il ne peut être prononcé sur une demande en justice sans que la partie contre laquelle elle est formée n'ait été entendue ou dûment appelée.

Au titre de l'Injonction, on trouve, au lieu de l'ancien art. 961, la disposition suivante:

753. La demande d'injonction interlocutoire doit être faite au tribunal, par requête libellée, appuyée d'un affidavit attestant la vérité des faits allégués, et signifiés à la partie adverse avec un avis du jour

with a notice of the day when it will be presented. In case of urgency, a judge may nevertheless grant it provisionally before it has been served, but for a period which may not, in any case, exceed ten days.

* * *

With respect to the provisions of the new *Code of Procedure*, it seems clear to me that if, as I am inclined to think should be done without however so deciding, the rules thereof are applied to the injunction contemplated in the *Labour Code*, the judge to whom the petition is submitted cannot grant, without notice, more than a provisional injunction for a period which may not exceed ten days. If art. 753 is considered as not applicable in such circumstances, the conclusion must be that the new Code prohibits an injunction without notice.

For those reasons, I would allow the appeal and reverse the judgment of the Court of Appeal with costs against respondent in both Courts. Concerning the judgment of the Superior Court, in view of the fact that the time during which the injunction could be in force has long since expired, I would merely direct that the judgment rendered by the Chief Justice be set aside.

Appeal dismissed with costs, SPENCE and PIGEON JJ. dissenting.

*Solicitors for the appellants: Germain, Thibau-
baudeau & Lesage, Quebec.*

*Solicitors for the respondent: Prévost, Flynn,
Rivard, Jacques, Cimon, Lessard & Lemay,
Quebec.*

où elle sera présentée. Dans les cas d'urgence, un juge peut toutefois y faire droit provisoirement, avant qu'elle n'ait été signifiée, mais pour un temps qui, en aucun cas, ne doit excéder dix jours.

* * *

En regard des dispositions du nouveau *Code de Procédure* il me paraît clair que si, comme j'incline à le croire sans me prononcer sur ce point-là, on en applique les règles à l'injonction prévue au *Code du Travail*, le juge saisi de la requête ne peut pas accorder sans avis plus qu'une injonction provisoire pour une durée qui ne dépasse pas dix jours. Si l'on opine que l'art. 753 n'est pas applicable en l'occurrence, la conclusion doit être que le nouveau code ne permet pas l'injonction sans avis.

Pour ces raisons, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'infirmer le jugement de la Cour d'appel avec dépens contre l'intimé dans les deux Cours. Pour ce qui est du jugement de la Cour supérieure, vu que le temps pendant lequel l'injonction pouvait être en vigueur est depuis longtemps révolu, j'ordonnerais simplement que le jugement rendu par le juge en chef soit infirmé.

Appel rejeté avec dépens, les JUGES SPENCE et PIGEON étant dissidents.

*Procureurs des appelants: Germain, Thibau-
deau et Lesage, Québec.*

*Procureurs de l'intimé: Prévost, Flynn, Rivard,
Jacques, Cimon, Lessard et Lemay, Québec.*