

T-4796-77

T-4796-77

Transportaide Inc. (Petitioner)

v.

Canada Labour Relations Board and l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106 (Respondents)

and

Attorney General of Canada (Mis-en-cause)

Trial Division, Walsh J.—Montreal, February 7; Ottawa, February 13, 1978.

Prerogative writs — Certiorari and prohibition — Truck drivers working for company, but not admitted that employed by the company — Petitioner claiming to be mere furnisher of employees and not in the transport business as alleged by the Union — Order issued by Board requiring petitioner to give information to investigating officer — Board's jurisdiction queried — Whether or not prohibition should lie against the Board's proceedings, and whether or not certiorari should be granted re order — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 108, 118, 122 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Petitioner seeks the issue of a writ of *certiorari* annulling an order of the Canada Labour Relations Board, and a writ of prohibition to suspend any other proceedings of the Board relative to the respondent Union's application for accreditation. It is agreed that only five truck drivers are involved, all working for Sanborn's Motor Express, but it is not admitted that they are in the employ of that company. The affidavit accompanying the petition states that the petitioner does not carry on a transport business but merely furnishes employees, which enterprise is carried on solely within the geographical limits of Quebec. The Union's application, however, states the nature of the employer's business to be "general transport within and without Quebec". The Board therefore issued the order in question requiring petitioner to give the investigating officer various details of its organization; petitioner queries the Board's jurisdiction to hear the case. Respondent Board argues that the Court is without jurisdiction to hear a section 18 application because of the Labour Code's privative clause (section 122(1)), and urges that the Board be allowed to determine its own jurisdiction, subject to review.

Held, the application is allowed. The argument that the Court's jurisdiction to hear this application pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* is ousted by the privative clause of section 122 of the *Canada Labour Code* has been established to be invalid. As the Board's order is administrative and of an interlocutory nature, a section 28 application is not available in the present proceedings. The supplying of truck drivers to a trucking company or companies that may or may not carry on

Transportaide Inc. (Requérante)

c.

a Le Conseil canadien des relations du travail et l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106 (Intimés)

et

b Le procureur général du Canada (Mis-en-cause)

Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, le 7 février; Ottawa, le 13 février 1978.

c Brefs de prérogative — Certiorari et prohibition — Camionneurs travaillant pour une compagnie mais non reconnus comme étant au service de celle-ci — La requérante prétend qu'elle fournit simplement des employés et qu'elle n'exploite pas une entreprise de transport comme l'allègue le syndicat — Ordonnance rendue par le Conseil enjoignant à la requérante de fournir des détails à l'enquêteur — Compétence du Conseil mise en doute — Un bref de prohibition est-il recevable à l'encontre des procédures du Conseil, et un bref de certiorari doit-il être délivré relativement à l'ordonnance? — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 108, 118, 122 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18.

La requérante sollicite l'émission d'un bref de *certiorari* en vue d'annuler l'ordonnance du Conseil canadien des relations du travail ainsi qu'un bref de prohibition afin que celui-ci suspende toute autre procédure relative à une demande d'accréditation de la part de l'Union intimée. On convient que seulement cinq camionneurs sont en cause, et que tous travaillent pour la Sanborn's Motor Express, cependant, on a pas admis qu'ils sont au service de ladite compagnie. L'affidavit qui accompagne la requête allègue que la requérante n'exploite pas une entreprise de transport, mais fournit simplement des employés, et ce uniquement à l'intérieur des limites géographiques de la province de Québec. La demande de l'Union indique toutefois la nature de l'entreprise de l'employeur comme étant le «transport général à l'intérieur et à l'extérieur du Québec». Le Conseil a donc rendu l'ordonnance en question qui enjoint à la requérante de fournir aux enquêteurs les divers détails relatifs à son organisation; la requérante met en doute la compétence du Conseil à entendre la cause. Le Conseil intimé prétend que la Cour n'a pas compétence pour entendre une demande présentée en vertu de l'article 18, étant donné la clause restrictive du Code canadien du travail (article 122(1)), et il insiste pour qu'on permette au Conseil de se prononcer sur sa propre compétence, sous réserve d'examen ultérieur.

Arrêt: la demande est accueillie. La prétention selon laquelle la Cour n'a pas compétence pour entendre la présente demande présentée conformément à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* en raison de la clause restrictive de l'article 122 du *Code canadien du travail* est rejetée. Étant donné que l'ordonnance du Conseil est d'ordre administratif et de nature interlocutoire, une demande présentée en vertu de l'article 28 n'est pas recevable en l'espèce. Le fait de fournir des chauffeurs de

business extending beyond the limits of the province is not itself a work or undertaking over which the *Canada Labour Code* can have jurisdiction. There is sufficient evidence to find that the Canada Labour Relations Board lacks jurisdiction over the petitioners. A writ of prohibition should issue against respondent requiring it to suspend proceedings relative to the accreditation application. It is unnecessary to consider whether *certiorari* should be issued against the order.

British Columbia Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board [1974] 2 F.C. 913, applied. *Bell v. The Ontario Human Rights Commission* [1971] S.C.R. 756, applied. *Maritime Telegraph & Telephone Co. Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1976] 2 F.C. 343, distinguished. *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada* [1977] 2 F.C. 406, distinguished. *Voyageur Inc. v. Syndicat des chauffeurs de Voyageur Inc. (CNTU)* [1975] F.C. 533, referred to. *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal. Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103, referred to.

APPLICATION.

COUNSEL:

G. Dussault for petitioner.
G. F. Henderson, Q.C., for respondent.
R. Castiglio for mis-en-cause.

SOLICITORS:

Flynn, Rivard, Cimon, Lessard & Lemay,
Quebec, for petitioner.
Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent.
Décary, Jasmin, Rivest, Laurin & Castiglio,
Montreal, for mis-en-cause.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This is an application for a writ of *certiorari* and of prohibition against the Canada Labour Relations Board calling on it to cease any further proceedings in its Record No. 555-860, suspend the execution of its order rendered on November 30, 1977, by Marc Lapointe, Q.C., seeking the issue of a *certiorari* annulling the said order, and a writ of prohibition to respondents to suspend any other proceedings in the records of the Canada Labour Relations Board No. 555-860 relative to an application for accreditation deposited by l'Union des chauffeurs de camions, hommes

camions à une ou des compagnies de camionnage qui peuvent ou non exploiter une entreprise au-delà des limites de la province ne constitue pas en soi un ouvrage ou une entreprise relevant de la compétence du *Code canadien du travail*. Il existe une preuve suffisante pour conclure que le Conseil canadien des relations du travail n'a pas compétence à l'égard des requérantes. Un bref de prohibition doit donc être émis contre l'intimé pour lui enjoindre de suspendre les procédures relatives à la demande d'accréditation. Il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si un bref de *certiorari* doit être émis contre l'ordonnance.

Arrêts appliqués: *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1974] 2 C.F. 913; *Bell c. The Ontario Human Rights Commission* [1971] R.C.S. 756; Distinction faite avec les arrêts: *Maritime Telegraph & Telephone Co. Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1976] 2 C.F. 343; *Northern Telecom Ltd. c. Les Travailleurs en communications du Canada* [1977] 2 C.F. 406. Arrêts mentionnés: *Voyageur Inc. c. Syndicat des chauffeurs de Voyageur Inc. (CSN)* [1975] C.F. 533; *R. c. Tottenham and District Rent Tribunal. Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103.

DEMANDE.

AVOCATS:

G. Dussault pour la requérante.
G. F. Henderson, c.r., pour l'intimé.
R. Castiglio pour le mis-en-cause.

PROCUREURS:

Flynn, Rivard, Cimon, Lessard & Lemay,
Québec, pour la requérante.
Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimé.
Décary, Jasmin, Rivest, Laurin & Castiglio,
Montréal, pour le mis-en-cause.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE WALSH: La présente demande porte sur l'émission d'un bref de *certiorari* et d'un bref de prohibition contre le Conseil canadien des relations du travail afin qu'il abandonne toute procédure dans son dossier numéro 555-860 et suspende l'exécution de l'ordonnance rendue le 30 novembre 1977 par Marc Lapointe, c.r.; le bref de *certiorari* a pour but d'annuler cette ordonnance et le bref de prohibition de suspendre toute autre procédure du dossier numéro 555-860 du Conseil canadien des relations du travail relative à une demande d'accréditation déposée par l'Union des chauffeurs de

d'entrepôts et autres ouvriers, local 106, seeking to represent the employees of Transportaide Inc.

A similar application was made in Record No. T-4791-77, *Wanima Management Inc. v. Le Conseil canadien des relations du travail, and l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106, and Attorney General of Canada*, concerning Canada Labour Relations Board Record No. 555-861, and the two applications were heard together on the same facts so that these reasons will apply to both applications.

At the opening of the hearing it was agreed that only five persons, all truck drivers are concerned in the two applications and that all are working for Sanborn's Motor Express. It was not admitted however that they are in the employ of that company. It was disclosed that there was a third application for certification by the Canada Labour Relations Board in which Sanborn's Motor Express is named as respondent, but no applications for *certiorari* or prohibition are before the Court in connection with those proceedings at present. Aside from the admission the evidence before the Court consists of an affidavit accompanying the petition to which are annexed the application for accreditation of the Union and the order of the Canada Labour Relations Board. The affidavit states that the petitioner does not carry on a transport business, but merely furnishes employees which enterprise is carried on solely within the geographical limits of the Province of Quebec. No cross-examination took place on this affidavit nor were any answering affidavits filed by any of the other parties. The Union's application for certification therefore in which it indicates the nature of the employer's business as being [TRANSLATION] "general transport within and without Quebec" is entirely unsupported.

The order of the Board by virtue of section 118 of the Act¹ requires petitioner to give the investigating officer details of its Letters Patent, the names of its shareholders and the number of shares held, the names and addresses of its direc-

¹ *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1 as amended.

camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106, qui cherche à représenter les employés de Transportaide Inc.

^a Une demande semblable a été versée au dossier T-4791-77, *Wanima Management Inc. c. Le Conseil canadien des relations du travail et l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106 et le procureur général du Canada* relativement au dossier numéro 555-861 du Conseil canadien des relations du travail. Les deux demandes ont été entendues en même temps et portent sur les mêmes faits; les présents motifs s'appliqueront donc aux deux demandes.

^b Au début de l'audition, il a été admis que seulement cinq personnes, toutes des chauffeurs de camions, étaient touchées par les deux demandes et qu'elles travaillaient pour la Sanborn's Motor Express. Cependant, il n'a pas été admis qu'elles étaient employées de cette compagnie. Il a également été révélé qu'une troisième demande d'accréditation dont l'intimée est la Sanborn's Motor Express avait été déposée devant le Conseil canadien des relations du travail, mais qu'aucune demande de *certiorari* ou de prohibition n'avait été présentée à la Cour dans ce dossier. Mis à part l'admission qui a été faite, la preuve soumise à la Cour consiste en un affidavit produit en même temps que la requête, auquel étaient annexées la demande d'accréditation de l'Union et l'ordonnance du Conseil canadien des relations du travail. Il est allégué dans l'affidavit que la requérante n'exploite pas une entreprise de transport, mais fournit simplement des employés, et ce uniquement à l'intérieur des limites géographiques de la province de Québec. Aucun contre-interrogatoire portant sur cet affidavit n'a eu lieu et aucune autre partie n'a déposé, en réponse, un affidavit. La demande d'accréditation de l'Union, qui indique la nature de l'entreprise de l'employeur comme étant le «transport général à l'intérieur et à l'extérieur du Québec» n'est donc pas étayée.

^c En vertu de l'article 118 de la Loi¹, l'ordonnance du Conseil enjoint à la requérante de donner aux enquêteurs des détails concernant ses lettres patentes, les noms de ses actionnaires et le nombre d'actions qu'ils détiennent, les noms et adresses de

¹ *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, modifié.

tors and executive officers, whether it is a subsidiary of another company and if so its name and address and the names and addresses of any other companies affiliated with it, the names and addresses of all its employees, an explanation of the relations between it, Wanima Management Inc., and Sanborn's Motor Express Inc., including copies of all contracts between these companies for furnishing and payment of services, a description of the services furnished by Transportaide Inc., including a list of clients to whom it furnishes the services and a chart of its internal organization, explaining the various levels and relationships of its employees. It was also ordered to post a "Notice to Employees" pursuant to section 118(g) of the Act which reads as follows:

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

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

While this information would be useful and probably necessary for the Board to determine whether the certification sought by the Union should be granted or not, and possibly also the question as to whether the Board has jurisdiction over the petitioner, the position taken by the petitioner is that since the Board has no jurisdiction, it had no right to make such an order which should therefore be rescinded by *certiorari* and the Board prohibited from proceeding further with the matter.

The form of invoice used by petitioner, Transportaide Inc. in billing its clients was filed as an exhibit. The heading indicates the nature of petitioner's business as follows: "Professional Trucking Personnel and Industrial Help". The face of the invoice indicates the name and address of the company being billed and has the indications "Do not advance money to our employees" and "Four hours minimum per man per day". There is a place for the description of the work, the job site and the employee's name. It is indicated that the conditions of employment are found on the back. These conditions indicate that personnel supplied by Transportaide Inc. will not be entrusted with the handling of money, etc. except at risk of the client,

ses directeurs et de ses administrateurs, son statut, c'est-à-dire préciser si elle est une filiale d'une autre compagnie et dans l'affirmative, donner le nom et l'adresse de celle-ci ainsi que ceux de toute autre compagnie affiliée, les noms et adresses de tous ses employés, une explication des relations qui existent entre elle, la Wanima Management Inc. et la Sanborn's Motor Express Inc., ainsi que des copies de tous les contrats conclus entre elles relativement aux offres de service et à leur paiement, une description des services offerts par Transportaide Inc., une liste de ses clients et un diagramme de son organisation internationale montrant les différents niveaux et les relations de ses employés. Il était également ordonné d'afficher un «Avis aux employés» conformément à l'article 118g) de la Loi qui prévoit:

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

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

Bien qu'il aurait été utile et probablement nécessaire que le Conseil connaisse ces renseignements pour décider si l'accréditation demandée par l'Union devait être accordée ou non ou si le Conseil était compétent à l'égard de la requérante, cette dernière soutenait que, puisque le Conseil n'avait pas compétence, il n'avait pas le droit de rendre une telle ordonnance qui devait donc être annulée par *certiorari* et qu'on devait lui interdire de continuer à procéder dans ce dossier.

L'imprimé utilisé par la requérante Transportaide Inc. pour dresser les factures de ses clients a été déposé en preuve. L'en-tête indique en ces termes la nature de l'entreprise de ladite requérante: [TRADUCTION] «Camionneurs professionnels et aide industrielle». Au recto de la facture sont inscrits le nom et l'adresse de la compagnie cliente ainsi que les mentions suivantes [TRADUCTION] «Ne pas faire d'avances d'argent à nos employés» et [TRADUCTION] «Minimum de quatre heures par jour par homme». Un espace est prévu pour décrire le travail, le lieu de travail et le nom de l'employé. Il y est indiqué que les conditions d'emploi se trouvent au verso. Ces conditions prévoient que le personnel fourni par Transportaide

that the client will insure any and all vehicles and that "persons supplied and Transportaide Inc." shall have full benefits of protection from such insurance. The client must satisfy itself as to the person's qualifications to drive and assume any risk. Transportaide Inc. assumes no responsibility for shortages or loss resulting from negligence or theft on the part of the personnel they have supplied. From the reading of this it is readily apparent that the employees in question are employees of Transportaide Inc. and not of the client or clients, namely the trucking firms to whom they are supplied. Transportaide Inc. would appear to be a company merely supplying a specialized type of personnel, namely for trucking operations and industrial work, in the same way that Office Overload supplies office employees.

In the case of *Wanima Management Inc.* the business of the company according to the uncontradicted affidavit consists of the supply of management services, and counsel for petitioner contended that it does not even have any truckers in its employ. While respondent Canada Labour Relations Board may have hoped to obtain, as a result of its order, some information indicating that there is some interrelationship, or unified control of Transportaide Inc. and Wanima Management Inc. and possibly Sanborn's Motor Express, there is nothing whatsoever in the evidence before the Court to indicate such relationship save for the fact that the affidavit accompanying the two petitions is in each case signed by William R. G. Abbott as President of the two companies. Part V of the *Canada Labour Code* under which the certification is sought defines in section 108 the persons to whom it applies. This section reads as follows:

108. This Part applies in respect of employees who are employed upon or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business and in respect of the employers of all such employees in their relations with such employees and in respect of trade unions and employers' organizations composed of such employees or employers.

"Federal work, undertaking or business" is defined in section 2 of the Act as being "any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada". Section 92

Inc. ne devra pas manipuler de sommes d'argent, etc., sauf si le client en accepte le risque, assure tous les véhicules et fait en sorte que les [TRANSCRIPTION] «personnes fournies et Transportaide Inc.» soient entièrement protégées par cette assurance. Le client doit lui-même s'assurer que la personne a les qualités requises pour conduire le véhicule et assumer tout risque. Transportaide Inc. ne peut être tenue responsable des déficits ou des pertes découlant de la négligence des employés fournis ou de vols commis par eux. La lecture de ces conditions montre clairement que les employés en cause sont les employés de Transportaide Inc. et non ceux du ou des clients, c'est-à-dire des firmes de camionnage à qui ils sont fournis. Transportaide Inc. semble être une compagnie qui fournit simplement du personnel spécialisé, c'est-à-dire des personnes capables de faire du camionnage et des travaux industriels, tout comme Office Overload fournit du personnel de bureau.

Selon l'affidavit non contesté, la Wanima Management Inc. s'occupait de fournir des services de gestion et l'avocat de la requérante a affirmé qu'elle n'employait aucun camionneur. Bien que l'intimé, le Conseil canadien des relations du travail, ait pu espérer obtenir, à la suite de son ordonnance, quelques renseignements établissant l'existence d'une interrelation ou d'un contrôle unifié entre Transportaide Inc. et la Wanima Management Inc., et possiblement la Sanborn's Motor Express, rien dans la preuve soumise à la Cour n'établit cette relation, sauf que les affidavits déposés avec les deux requêtes étaient signés, dans chaque cas, par William R. G. Abbott, à titre de président des deux compagnies. La Partie V du *Code canadien du travail* en vertu de laquelle l'accréditation est demandée définit à son article 108 les personnes auxquelles elle s'applique. Voici le libellé de cet article:

108. La présente Partie s'applique aux employés dans le cadre d'une entreprise fédérale, aux patrons de ces employés dans leurs rapports avec ces derniers, ainsi qu'aux organisations patronales groupant ces patrons et aux syndicats groupant ces employés.

Aux termes de l'article 2 de la Loi, «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» signifie «tout ouvrage, entreprise ou affaire ressortissant au pouvoir législatif du Parlement du Canada». L'ar-

of *The British North America Act, 1867* outlining the classes of subjects within the exclusive powers of provincial legislatures states in subsection (10):

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

10. Local Works and Undertakings other than such as are of the following Classes:—

a. Lines of Steam or other Ships, Railways, Canals, Telegraphs, and other Works and Undertakings connecting the Province with any other or others of the Provinces, or extending beyond the Limits of the Province:

It is clear on the basis of the evidence before me that the supplying of truck drivers to a trucking company or companies, which may or may not themselves carry on a business connecting the province with one of the other provinces or extending beyond the limits of the province, is not itself such a business and hence is not a "federal work, undertaking or business" over which the *Canada Labour Code* can have jurisdiction. The situation would appear to be very similar to that reported in the case of *Avis Transport of Canada Ltd. v. Cartage and Miscellaneous Employees Union, Local 931*² in which it was held that a business of renting automobiles or station wagons at an airport does not constitute an integral part of an airline voyage, and even though in some cases the cars in question may be taken out of the province cannot be considered to be an interprovincial undertaking. In that case an extensive review was made of a number of decisions and it was stated at page 264:

[TRANSLATION] The proof shows that the company rents cars in Quebec which may occasionally (5% or 6% of the cases according to the evidence of Mr. Neil Mills) be returned outside Quebec. The Avis company rents cars and not transportation.

Respondent has two main arguments:

1. That this Court cannot on an application by virtue of section 18 of the *Federal Court Act* intervene to issue a writ of prohibition or *certiorari* against the Board.

ticle 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* où sont énumérés les sujets exclusivement soumis à la législation provinciale prévoit au paragraphe (10):

a 92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

b 10. Les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes:

a) Lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province:

c Selon la preuve qui m'est soumise, il est clair que le fait de fournir des chauffeurs de camions à une ou des compagnies de camionnage qui peuvent ou non exploiter une entreprise reliant la province à d'autres provinces ou s'étendant au-delà des limites de la province ne constitue pas en soi une telle entreprise et n'est donc pas une «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» relevant du *Code canadien du travail*. La situation semble e identique à celle qui est relatée dans l'arrêt *Avis Transport of Canada Ltd. c. Cartage and Miscellaneous Employees Union, Local 931 et Janine Théorêt*² où l'on a jugé qu'une entreprise de location d'automobiles ou de wagonnettes exploitée à f un aéroport ne constituait pas une partie intégrante d'un voyage par avion et que, même si dans certains cas les automobiles en question pouvaient être conduites à l'extérieur de la province, on ne pouvait considérer cette entreprise comme une g entreprise interprovinciale. On a procédé dans cet arrêt à une étude approfondie de nombreuses décisions et on a dit (à la page 264):

h La preuve démontre que la compagnie loue des voitures au Québec qui peuvent à l'occasion (5 ou 6% des cas, selon le témoignage de monsieur Neil Mills) se retrouver à l'extérieur du Québec. La Compagnie Avis fait de la location de voitures et non du transport.

L'intimé évoque deux arguments principaux:

i 1. La présente cour, à la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut intervenir pour émettre un bref de prohibition ou de *certiorari* contre le j Conseil.

² [1971] T.T. 260.

² [1971] T.T. 260.

2. That in any event the Board should be allowed to determine its own jurisdiction after full disclosure of all pertinent information to it.

The first argument is based on the provisions of section 122 of the *Canada Labour Code* which reads as follows:

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

(2) Subject to subsection (1), no order shall be made, process entered or proceeding taken in any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain the Board in any of its proceedings under this Part.

This argument was dealt with by Addy J. in the case of *British Columbia Packers Limited v. Canada Labour Relations Board*³ at pages 921-922, where after quoting section 122(2) of the *Canada Labour Code* he stated:

In my view, there is nothing extraordinary in this privative clause contained in the *Canada Labour Code*.

There are numerous decisions of common law courts of the highest jurisdiction over many years which have held that courts of superior jurisdiction possessing powers of prohibition and entrusted with the duty of supervising tribunals of inferior jurisdiction, have not only the jurisdiction but the duty to exercise those powers notwithstanding privative clauses of this nature where the application is based on a complete lack of jurisdiction on the part of the tribunal of inferior jurisdiction to deal with the matter with which it purports to deal. These decisions are based on the very logical assumption that where Parliament has set up a tribunal to deal with certain matters it would be completely illogical to assume that, by the mere fact of inserting a privative clause in the Act constituting the tribunal and outlining its jurisdiction, Parliament also intended to authorize the tribunal to deal with matters with which Parliament had not deemed fit to entrust it or to exercise jurisdiction over persons not covered by the Act of Parliament, or to engage in an illegal and unauthorized hearing.

A fortiori, the principle would apply in cases where the tribunal was purporting to deal with matters over which Parliament itself did not have the power to convey jurisdiction to the tribunal. The last-mentioned situation is precisely the one which the processors, applicants, allege exists in the present case since they allege that the power to legislate in this matter in the circumstances of the present case has been exclusively reserved to the provinces under section 92(13) of the *British North America Act*. The alternative grounds of the motion, namely, that the Act itself does not purport to give the respon-

2. En tout état de cause, on doit permettre au Conseil de déterminer sa propre compétence après lui avoir divulgué tous les renseignements pertinents.

^a Le premier argument est fondé sur les dispositions de l'article 122 du *Code canadien du travail* qui se lit ainsi:

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

(2) Sous réserve du paragraphe (1), aucune ordonnance ne peut être rendue, aucun bref ne peut être décerné ni aucune procédure ne peut être engagée, par ou devant un tribunal, soit sous forme d'injonction, *certiorari*, prohibition ou *quo warranto*, soit autrement, pour mettre en question, réviser, interdire ou restreindre une activité exercée en vertu de la présente Partie par le Conseil.

^d Le juge Addy a disposé de cet argument dans l'arrêt *British Columbia Packers Limited c. Le Conseil canadien des relations du travail*³, aux pages 921 et 922, où après avoir cité l'article 122(2) du *Code canadien du travail* il dit:

^e A mon avis, il n'y a rien d'extraordinaire dans cette clause restrictive du *Code canadien du travail*.

Les plus hautes instances de *common law* ont rendu par le passé nombre de décisions portant que les tribunaux d'instance supérieure qui ont le pouvoir d'émettre des brefs de prohibition et qui doivent exercer une surveillance sur les tribunaux d'instance inférieure, ont non seulement la compétence, mais le devoir d'exercer ces pouvoirs nonobstant les clauses restrictives de cette nature si la demande est fondée sur l'absence complète de compétence du tribunal d'instance inférieure pour examiner l'affaire qui lui a été soumise. Ces décisions se fondent très logiquement sur le raisonnement suivant: lorsque le Parlement a établi un tribunal ayant compétence sur certaines questions, il est tout à fait illogique de penser que, par la simple insertion d'une clause restrictive dans la loi constitutive délimitant sa compétence, le législateur se proposait aussi d'autoriser le tribunal à traiter certaines questions qu'il n'avait pas jugé approprié de lui confier, ou à exercer sa compétence sur des personnes qui ne sont pas visées par ladite loi du Parlement ou à tenir une audience illégale et illicite.

ⁱ *A fortiori*, le principe s'appliquerait aux cas où le tribunal prétendrait traiter de questions que le Parlement lui-même n'avait pas le pouvoir de lui confier. C'est précisément la situation en l'espèce si nous en croyons les requérantes (les fabricants), qui prétendent que le pouvoir de légiférer en la matière, dans les circonstances de l'affaire présente, ressortit exclusivement aux provinces en vertu de l'article 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Le motif subsidiaire de la requête, savoir, le fait que la loi elle-même n'est pas censée donner au conseil intimé de compétence sur les requé-

³ [1974] 2 F.C. 913.

³ [1974] 2 C.F. 913.

ent Board jurisdiction over the applicants in the circumstances of the present case would, if upheld, necessarily lead to a finding that it was attempting to exercise jurisdiction in circumstances not authorized by Parliament in the *Canada Labour Code* and would, therefore, also give this Court the jurisdiction to intervene.

Finally, I would like to state that it matters not whether the power and duty of supervision is a general one, such as exists in the superior courts of the provinces, flowing from custom and the common law of England whereby courts of superior jurisdiction have traditionally exercised the power or whether it is founded entirely on a specific statutory provision such as section 18(a) of the *Federal Court Act* in the case of this Court.

I therefore find that I have jurisdiction to intervene on both grounds raised in the application before me.

In the case of *Maritime Telegraph & Telephone Company Limited v. Canada Labour Relations Board*⁴, Thurlow A.C.J., at pages 345 to 347 discussed this decision as well as the decision of the Court of Appeal in the same case, ([1973] F.C. 1194) and an unreported decision of Dubé J. in *Montreal Boatman Limited v. Canada Labour Relations Board*, Court No. T-3556-75, and he then states at pages 346-347:

It appears to me that there are at least two reasons for holding that in a case of this kind subsection 122(2) does not oust the jurisdiction of the Trial Division under section 18 of the *Federal Court Act*. The first is that subsection 122(2) is, by its language, restricted to proceedings before the Board under Part V of the *Canada Labour Code* which, by section 108, is made applicable only to the persons therein mentioned in respect of the operation of a federal work, undertaking or business. Accordingly, unless the enterprise in question is a federal work, undertaking or business, the proceedings before the Board are not proceedings authorized by, nor are they proceedings under Part V, and subsection 122(2) by its terms has no application.

The other reason is that if the enterprise in question is not one in respect of which Parliament has authority to legislate, subsection 122(2) is subject to the same frailty and cannot operate to prevent the Court from exercising its supervisory authority in the case.

I am accordingly of the opinion that the jurisdiction of the Trial Division to entertain the present application is not ousted by subsection 122(2) of the *Canada Labour Code*.

It appears that in any event an application under section 28 of the *Federal Court Act* is not available to petitioners at the present stage of

rantes, dans les circonstances de l'espèce, conduirait nécessairement, s'il était accueilli, à la conclusion que le Conseil a tenté d'exercer sa compétence dans des circonstances non prévues par le législateur dans le *Code canadien du travail*, ce qui conférerait aussi à la Cour la compétence pour intervenir.

a

Enfin, je tiens à rappeler qu'il importe peu que le pouvoir ou le devoir de surveillance soit un pouvoir général (comme c'est le cas pour les cours supérieures des provinces) découlant de la coutume et de la *common law* anglaise, en vertu desquelles les tribunaux d'instance supérieure l'ont traditionnellement exercé, ou que ce pouvoir soit entièrement fondé sur une disposition expresse de la loi telle que l'article 18a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, comme c'est le cas pour cette cour.

b

Je conclus donc à ma compétence pour examiner les deux motifs soulevés dans la présente demande.

c

Dans l'arrêt *Maritime Telegraph & Telephone Company Limited c. Le Conseil canadien des relations du travail*⁴, le juge en chef adjoint Thurlow a discuté de cette décision aux pages 345 à 347 ainsi que de la décision rendue par la Cour d'appel dans cette cause, ([1973] C.F. 1194) et d'une décision non encore publiée rendue par le juge Dubé dans *Montreal Boatman Limited c. Le Conseil canadien des relations du travail*, numéro du greffe T-3556-75, et il a ensuite affirmé aux pages 346 et 347:

d

e

Pour au moins deux raisons, il me semble possible d'affirmer que dans une affaire de cette nature le paragraphe 122(2) ne prive pas la Division de première instance de la compétence que lui accorde l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La première de ces raisons est que le paragraphe 122(2), par son libellé, est restreint aux procédures engagées devant le Conseil en vertu de la Partie V du *Code canadien du travail* laquelle, conformément à l'article 108, ne s'applique qu'aux personnes qui y sont mentionnées dans le cadre d'une entreprise fédérale. En conséquence, à moins que l'entreprise en question ne soit une entreprise fédérale, les procédures engagées devant le Conseil ne sont pas les procédures autorisées par la Partie V, il ne s'agit pas non plus de procédures engagées en vertu de la Partie V, et le paragraphe 122(2), par ses termes mêmes, ne s'applique pas.

f

g

h

La seconde raison est la suivante: si l'entreprise en question ne ressortit pas au pouvoir législatif du Parlement, le paragraphe 122(2) ne s'applique pas davantage et ne peut servir à empêcher la Cour d'exercer son pouvoir de surveillance en l'espèce.

i

Je suis donc d'avis que le paragraphe 122(2) du *Code canadien du travail* ne prive pas la Division de première instance de sa compétence pour juger la présente demande.

j

Il semble en tout cas qu'à ce stade des procédures, les requérantes ne pouvaient présenter une demande aux termes de l'article 28 de la *Loi sur la*

⁴ [1976] 2 F.C. 343.

⁴ [1976] 2 C.F. 343.

proceedings. In the Appeal Court judgment of *British Columbia Packers Limited v. Canada Labour Relations Board*, (*supra*), Thurlow J., as he then was, in rendering the judgment of the Court stated at pages 1195-1196:

A discussion ensued from which it appears that the Board offered to hear argument, either then or at a subsequent hearing in the course of dealing with the applications, on a constitutional point raised by counsel for the companies in challenging the Board's jurisdiction. This suggests that the matter of the Board's jurisdiction had not been finally decided even so far as the Board itself was concerned and that the Board was prepared to re-consider its jurisdiction again at a later stage if and when a point of substance might be raised in objection thereto.

and again on page 1196:

In our opinion the ruling made or position taken by the Board as to its jurisdiction is not a "decision" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* and is not reviewable by this Court under that section. It is not within the competence of the Board to decide the limits of its own jurisdiction so as to bind anyone. What the Board can decide is whether or not to certify a union and when it does so its decision will be reviewable under section 28. There may of course be matters arising in the course of proceedings before it, which will be reviewable under section 28, such as, for example, orders to parties to do something which it is within the jurisdiction of the Board to order them to do. But the ruling here in question is not of that nature and as we view it is of a kind which the Court in *Attorney General of Canada v. Cylieu** held to be not subject to review under section 28.

* It should be noted that the *Cylieu* case was concerned with the meaning of the word "decision" in section 28(1). There was no question involved as to the meaning of "order" in that subsection.

Also of interest is the Court of Appeal case of *Voyageur Inc. v. Syndicat des chauffeurs de Voyageur Inc. (CNTU)*⁵ in which Pratte J. stated at page 535:

Thus, under section 28 of the *Federal Court Act*, the Court of Appeal does not have the power to review or set aside a "decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis". In our opinion, the decision to order a representation vote can be validly made without the parties having had an opportunity to be heard, and it does not have any of the other essential characteristics of judicial decisions. Consequently, this is a decision that does not lie within our jurisdiction under section 28.

Reference might also be made to the Supreme Court judgment in the case of *Bell v. The Ontario*

⁵ [1975] F.C. 533.

Cour fédérale. Dans *British Columbia Packers Limited c. Le Conseil canadien des relations du travail*, (précité), le juge Thurlow, (tel était alors son titre) a dit en rendant le jugement de la Cour d'appel (aux pages 1195 et 1196):

a Une discussion s'ensuivit au cours de laquelle le Conseil a apparemment proposé d'entendre, soit tout de suite, soit lors d'une audience ultérieure où il traiterai des demandes, les plaidoiries sur le problème d'ordre constitutionnel soulevé par l'avocat des compagnies mettant en cause la compétence du Conseil. Il semble donc que, même quant à lui, le Conseil n'a pas jugé la question de sa compétence définitivement tranchée, et qu'il était prêt à examiner à nouveau cette question à un stade ultérieur si l'on soulevait une objection sérieuse à cet égard.

b (et aux pages 1196 et 1197):

A notre avis, l'affirmation ou l'opinion du Conseil quant à sa compétence ne constitue pas une «décision» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et ne peut être examinée par cette Cour en vertu dudit article. Il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur l'étendue de sa propre compétence de manière à lier quiconque. Le Conseil peut seulement décider d'accréditer ou non un syndicat et, quand il le fait, cette décision seule peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28. Il est évident que certaines questions soulevées au cours des procédures devant le Conseil peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28, à savoir, par exemple, des ordonnances enjoignant les parties de faire quelque chose qu'il est dans la compétence du Conseil d'ordonner. Mais l'affirmation en cause n'a pas ce caractère et, à notre avis, elle est comparable à celle que la Cour, dans l'affaire *Le procureur général du Canada c. Cylieu*,* a jugée ne pas relever de l'article 28.

* Il faut signaler que l'affaire *Cylieu* portait sur le sens du mot «décision» à l'article 28(1) et ne portait aucunement sur le sens du mot «ordonnance» au même paragraphe.

g Est également digne d'intérêt la décision rendue par la Cour d'appel dans *Voyageur Inc. c. Syndicat des chauffeurs de Voyageur Inc. (CSN)*⁵, où le juge Pratte a déclaré à la page 535:

h En effet, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour d'appel n'a pas le pouvoir de reviser ou d'annuler une «décision ou ordonnance d'une nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». A notre avis, la décision d'ordonner un scrutin de représentation peut être valablement prise sans que les parties aient eu l'occasion de se faire entendre et elle ne possède aucun des autres attributs des décisions judiciaires. En conséquence, c'est une décision qui échappe à notre pouvoir de contrôle en vertu de l'article 28.

i On peut citer également le jugement majoritaire de la Cour suprême rendu dans *Bell c. The*

⁵ [1975] C.F. 533.

*Human Rights Commission*⁶ in which the head-note of the majority judgment read in part [at page 757] as follows:

The powers given to a board of inquiry are to enable it to determine whether or not there has been discrimination in respect of matters within the scope of the Act. It has no power to deal with alleged discrimination in matters not within the purview of the Act or to make recommendations with respect thereto. Whether the accommodation was covered by the Code raised an issue respecting the scope of the operation of the Act, and on the answer to that question depended the authority of the board to inquire into the complaint of discrimination at all. The Act does not purport to place that issue within the exclusive jurisdiction of the board, and a wrong decision on it would not enable the board to proceed further. The appellant was not compelled to await the decision of the board on that issue before seeking to have it determined in a court of law by an application for prohibition.

In rendering judgment Martland J. referred to the judgment of Lord Goddard C.J. in *R. v. Tottenham and District Rent Tribunal. Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.*⁷ in which the learned Chief Justice stated at pages 107-108:

But Mr. Winn asked us to express some opinion whether it was right for the applicants to apply to this court for prohibition or whether they ought not to have gone to the tribunal and taken the point there. Of course, they could have taken the point before the tribunal, and if the tribunal had decided in their favour, well and good. If the tribunal had decided contrary to their contention, then they would have had to come here and, instead of asking for prohibition, asked for certiorari; but I think it would be impossible and not at all desirable to lay down any definite rule as to when a person is to go to the tribunal or come here for prohibition where the objection is that the tribunal has no jurisdiction. Where one gets a perfectly simple, short and neat question of law as we have in the present case, it seems to me that it is quite convenient, and certainly within the power of the applicants, to come here for prohibition. That does not mean that if the tribunal, during the time leave has been given to move for prohibition and the hearing of the motion, like to continue the hearing they cannot do so; of course, if prohibition goes it will stop them from giving any decision, and if prohibition does not go they can give their decision. For myself, I would say that where there is a clear question of law not depending upon particular facts—because there is no fact in dispute in this case—there is no reason why the applicants should not come direct to this court for prohibition rather than wait to see if the decision goes against them, in which case they would have to move for certiorari. For these reasons, I think that prohibition must go.

*Ontario Human Rights Commission*⁶ et résumé en partie en ces termes [à la page 757]:

Les pouvoirs conférés à un comité d'enquête ont pour but de déterminer s'il y a eu de la discrimination en ce qui a trait à des domaines prévus par la Loi. Il n'a pas le pouvoir de se prononcer lorsque la discrimination dont on se plaint tombe dans un domaine non prévu par la Loi, et il ne peut faire de recommandations à cet égard. Que le Code s'applique à ce logement est un point qui soulève une question de droit relativement au champ d'application de la Loi; de la réponse à cette question dépend toute l'autorité du comité d'enquête sur la plainte déclarant qu'il y a eu de la discrimination. La Loi ne prétend nullement placer cette question sous la compétence exclusive du comité; une décision erronée sur ce point ne permettrait pas à celui-ci de poursuivre l'enquête. L'appelant n'était pas tenu d'attendre la décision du comité d'enquête sur ce point avant de chercher, au moyen d'une demande d'ordonnance de prohibition, à le faire décider par une cour de justice.

En prononçant le jugement, le juge Martland a mentionné la décision rendue par lord Goddard, J.C., dans *R. c. Tottenham and District Rent Tribunal. Ex p. Northfield (Highgate) Ltd.*⁷ où le savant juge en chef a dit (aux pages 107 et 108):

[TRADUCTION] Mais M. Winn nous a demandé de dire si, à notre avis, les requérants étaient fondés à demander une ordonnance de prohibition à cette cour et s'ils n'auraient pas dû plutôt s'adresser au tribunal et soulever la question devant lui. Bien sûr, ils auraient pu soulever la question devant le tribunal et si ce dernier leur avait donné raison, tant mieux. Si toutefois, il leur avait donné tort, ils auraient été obligés de saisir cette cour-ci de l'affaire et de demander une ordonnance de certiorari plutôt que de prohibition; mais à mon sens, il serait impossible et tout à fait inopportun d'établir une règle précise pour déterminer quand une personne qui conteste la compétence d'un tribunal doit s'adresser à celui-ci ou demander une ordonnance de prohibition en cette cour. Lorsque se pose, comme en l'espèce, une question de droit parfaitement simple, brève et claire, il me semble tout indiqué, et certainement possible pour les requérants, de demander à cette cour-ci de rendre une ordonnance de prohibition. Cela n'empêcherait pas le tribunal en question de poursuivre l'audition de l'affaire, s'il le désire, durant le délai accordé pour demander l'ordonnance de prohibition et pendant l'audition de la requête; bien entendu, si une ordonnance de prohibition est décernée, il ne lui sera pas possible de rendre une décision et si aucune ordonnance de prohibition n'est décernée, il pourra faire connaître sa décision. Pour ma part, je dirais que lorsque se pose une question de droit manifeste qui ne dépend pas de faits particuliers—car aucun fait n'est en litige en l'espèce—rien n'empêche les requérants de s'adresser directement à cette cour-ci pour obtenir une ordonnance de prohibition plutôt que d'attendre de voir si la décision leur sera défavorable, éventualité qui les obligerait à demander une ordonnance de certiorari. Pour ces motifs, je crois qu'une ordonnance de prohibition doit être décernée.

⁶ [1971] S.C.R. 756.

⁷ [1957] 1 Q.B. 103.

⁶ [1971] R.C.S. 756.

⁷ [1957] 1 Q.B. 103.

Respondents laid considerable stress on the Supreme Court case of *Sanders v. The Queen*⁸ a criminal case in which the Supreme Court in a 5 to 4 decision held that section 682(b) of the *Criminal Code* prevented the removal of a magistrate's order by *certiorari*. In rendering the majority judgment Martland J. stated at page 141:

In my opinion the section was intended to apply, and by its terms does apply in a situation where, in the absence of the section, the jurisdiction of the court might have been questioned on *certiorari*. If the accused has appeared before the inferior court, and has entered a plea, and if, thereafter, the court has proceeded to try the issue raised by that plea upon the merits, then the accused, if he wishes to attempt to set aside the court's decision, must, if he is given by law a right to appeal, seek his redress by way of appeal only. The intention of this section was to preclude the co-existence of two remedies in those cases to which it applies, and to compel resort to appeal procedures where they are available.

This was a rather special case however and at most is authority only for the proposition that *certiorari* does not lie when an appeal is available. In the present case the Act not only does not provide for an appeal but rather for a section 28 remedy which is more limited, and in any event as I have pointed out this remedy is not available to petitioners at the present stage of proceedings as the order of the Board to produce documents is an administrative order of an interlocutory nature and not a final one. Were all these documents furnished pursuant to the order it is of course quite possible that the Board would itself conclude it had no jurisdiction and that would be the end of the matter. If it found it had jurisdiction then a section 28 application to contest this would be available. If the Board had doubts in the matter it could avail itself of the procedure set out in section 28(4) which reads as follows:

28. ...

(4) A federal board, commission or other tribunal to which subsection (1) applies may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Court of Appeal for hearing and determination.

There is nothing whatever however to indicate that it would do so. This possibility was referred to in the Appeal Court judgment in the *B.C. Packers* case (*supra*) in which it was stated at page 1198:

⁸ [1970] S.C.R. 109.

Les intimés accordent beaucoup d'importance à l'arrêt rendu par la Cour suprême dans *Sanders v. La Reine*⁸, affaire criminelle où les juges ont conclu à cinq contre quatre que l'article 682b) du *Code criminel* ne permet pas d'utiliser le *certiorari* pour renverser l'ordonnance d'un magistrat. Le juge Martland a dit, en rendant le jugement de la majorité (à la page 141):

A mon avis, on a voulu que l'article s'applique, et il s'applique de fait à cause de ses termes, aux cas où, s'il n'existait pas, la compétence du tribunal pourrait être contestée par voie de *certiorari*. Si le prévenu a comparu devant un tribunal inférieur, s'il a enregistré un plaidoyer, si le tribunal a ensuite jugé au fond l'affaire mise en cause par le plaidoyer, et que le prévenu veuille faire renverser le jugement du tribunal, il doit, si la loi lui donne le droit d'en appeler, tenter de faire réformer le jugement par voie d'appel seulement. L'article vise, là où il s'applique, à empêcher la coexistence de deux recours et à limiter le pourvoi à la procédure d'appel lorsque l'appel est permis.

C'était là un cas assez particulier et au mieux, il ne peut servir qu'à étayer la proposition voulant qu'on ne peut avoir recours au *certiorari* lorsqu'il est possible d'interjeter appel. En l'espèce, la Loi ne prévoit pas d'appel, mais un recours plus limité fondé sur l'article 28. Toutefois, comme je l'ai souligné, les requérantes ne peuvent se prévaloir de ce recours à ce stade des procédures puisque l'ordonnance du Conseil enjoignant de produire des documents est une ordonnance administrative de nature interlocutoire et non définitive. Si tous ces documents étaient produits conformément à l'ordonnance, il est possible que le Conseil conclurait lui-même qu'il n'a pas compétence et le litige prendrait fin. S'il jugeait au contraire qu'il est compétent, une demande pourrait être présentée en vertu de l'article 28 pour contester cette conclusion. Si le Conseil entretenait des doutes à ce sujet, il pourrait se prévaloir de la procédure prévue à l'article 28(4) dont voici le libellé:

28. ...

(4) Un office, une commission ou un autre tribunal fédéral auxquels s'applique le paragraphe (1) peut, à tout stade de ses procédures, renvoyer devant la Cour d'appel pour audition et jugement, toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

Rien cependant ne nous indique qu'il le ferait. La Cour d'appel a évoqué cette possibilité dans l'arrêt *B.C. Packers* (précité) où il a été dit (à la page 1198):

⁸ [1970] R.C.S. 109.

The most obvious way of raising the constitutional question which all parties agreed it was desirable to have finally determined at this stage is for the Board to state and refer it to this Court under section 28(4) of the *Federal Court Act* but whether or not it should be so referred is not for the Court or counsel but for the exercise of its discretion for that purpose by the Board. Alternatively, it may be possible to raise it on a section 28 application against some specific order by the Board requiring compliance by a party to an application before it or by prohibition proceedings in the Trial Division but neither of these methods has the advantages of such a reference either for the purpose of raising the precise point that it is desired to have decided or from the point of view of the time likely to be involved in having it determined by this Court.

I believe the remarks of Lord Goddard in the *Tottenham and District Rent Tribunal* case (*supra*) are particularly apt in their application to the present situation for if the Court in the present case can conclude that there is a simple question of law involved it is convenient to grant the prohibition sought rather than force the petitioner to await a decision of the Labour Relations Board on a question of its jurisdiction and then possibly bring proceedings under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside such a decision.

It is now therefore necessary to consider whether on the facts of this case there is sufficient evidence before the Court on which it can make a finding that the Canada Labour Relations Board lacks jurisdiction over the petitioners. The judgment of Associate Chief Justice Thurlow in the *Maritime Telegraph & Telephone* case (*supra*) is of particular interest because it closely resembles the present proceedings and in it the learned Associate Chief Justice concluded that the question of jurisdiction should be left to the Board to determine. At pages 354-355 he stated:

It is, therefore, by no means apparent from the material before the Court either that the Board is persuaded by the union's submissions, whether commented on or not by the plaintiff, that it has jurisdiction to proceed with the union application, or that, at this stage, it has determined to assert jurisdiction over the plaintiff. The plaintiff having raised the objection, the Board appears to me to have simply followed a course calculated to elicit information upon which to determine whether it should assume and assert jurisdiction or decline it. So matters stood at the time when this application was launched and, so far as appears from the material before the Court, the plaintiff was not at any time since April 2nd, 1975, and is not at the present time, threatened with the exercise by the Board of an unwarranted jurisdiction over it. The Board

Toutes les parties conviennent qu'il est souhaitable que la question constitutionnelle soit tranchée de façon définitive; à ce stade des procédures, le meilleur moyen de le faire serait que le Conseil l'énonce et la renvoie devant cette Cour en conformité de l'article 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Toutefois, la décision de renvoyer la question est laissée à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil à cet égard, et n'appartient ni à la Cour, ni aux avocats. Subsidiairement, il serait possible de soulever cette question à l'occasion d'une demande fondée sur l'article 28 à l'encontre d'une ordonnance précise du Conseil exigeant qu'une des parties à ladite demande s'y conforme ou par des procédures de prohibition devant la Division de première instance; aucune de ces deux méthodes ne présente les avantages du renvoi, ni en ce qui concerne la possibilité de soulever la question précise qu'on veut faire trancher, ni en ce qui concerne les délais qui seraient alors nécessaires pour que la question soit déterminée par la Cour.

Je crois que les remarques formulées par lord Goddard dans l'arrêt *Tottenham and District Rent Tribunal* (précité) s'appliquent particulièrement en l'espèce, car si la Cour peut conclure dans ce cas-ci qu'une simple question de droit est en jeu, il convient d'accorder le bref de prohibition demandé plutôt que d'obliger la requérante à attendre que le Conseil des relations du travail se prononce sur une question de sa compétence, et à tenter éventuellement des procédures en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour faire annuler cette décision.

Il est donc nécessaire d'examiner si la preuve soumise à la Cour permet à cette dernière de conclure que le Conseil canadien des relations du travail n'a pas compétence à l'égard des requérantes. La décision du juge en chef adjoint Thurlow dans *Maritime Telegraph & Telephone* (précité) soulève un intérêt particulier parce que cet arrêt ressemble beaucoup à la présente cause; le savant juge a conclu que la question de compétence devait être tranchée par le Conseil. Il a déclaré (aux pages 354 et 355):

Par conséquent, il ne ressort aucunement des documents soumis à la Cour que le mémoire du syndicat, objet ou pas d'observations de la demanderesse, ait convaincu le Conseil qu'il a compétence pour donner suite à la demande de la F.I.O.E. ni qu'à ce stade, il ait résolu de revendiquer sa compétence relativement à la demanderesse. Cette dernière ayant soulevé l'objection, il me semble que le Conseil a simplement cherché les renseignements nécessaires pour décider s'il doit assumer et revendiquer sa compétence en la matière ou la décliner. Voilà où en étaient les choses à l'introduction de cette demande, et d'après les documents soumis à la Cour, depuis le 2 avril 1975 le Conseil n'a jamais menacé la demanderesse d'exercer à son endroit une compétence illégitime. En se fondant sur les documents soumis à la Cour, le Conseil peut juger

may yet conclude, on what is before it, that it should not assert jurisdiction. Or it may decide to investigate the matter further before determining its course. In either case, it is not presently threatening the exercise of jurisdiction over the plaintiff, and this, in my view, is a matter to be taken into account in exercising the Court's discretion to grant or deny the issue of prohibition directed to the Board at this stage.

On the whole, I reach the conclusion that in the exercise of the Court's discretion, the application should be refused and it will, therefore, be dismissed, with costs.

It is important to note that he did not object to procedures being brought under section 18 of the *Federal Court Act* seeking a writ of prohibition from the procedural point of view, but merely in the exercise of the Court's discretion he decided that it should be refused. I believe that this case can be clearly distinguished on the facts however. In that case as in the present proceedings there was before the Court only a single affidavit by the President and Chief Operating Officer of the plaintiff and there was no cross-examination on it nor any evidence adduced by the Union nor any significant evidence submitted on behalf of the Board. After reviewing this evidence the learned Associate Chief Justice states at pages 348-349:

The evidence is, therefore, in my opinion, not necessarily inconsistent with the undertaking being in fact one which includes the provision of services of an extraprovincial character.

It is, no doubt, not to be presumed that by providing in some way for the carriage of the extraprovincial telecommunication traffic of its customers, the plaintiff does so by carrying on an extraprovincial, and thus a federal, undertaking. But while that is not to be presumed, as it appears to me, it is incumbent on a plaintiff, in seeking in this Court prohibition to prevent the Canada Labour Relations Board from carrying out its statutory function, which includes at least the exploring, if not the final adjudication of its jurisdiction to deal with the matter in respect of which its authority has been invoked, to establish the facts clearly and leave the Court in no doubt as to the precise nature of the undertaking that is being carried on.

and again on pages 349-350:

An application for prohibition is an appropriate procedure for having a question of jurisdiction authoritatively determined at an initial stage, where there is a clear question of law arising on facts which are not in dispute*. But it seems to me that where the facts, though not necessarily in dispute, or though not necessarily open to serious contest, have not been put before this Court to a sufficient extent to demonstrate the lack of jurisdiction the Court is justified in being reluctant to decide

préférable de ne pas revendiquer sa compétence en la matière; il peut également décider d'examiner la question plus en profondeur avant de prendre une décision. Quoi qu'il en soit, le Conseil ne prétend pas actuellement exercer sa compétence à l'endroit de la demanderesse et, selon moi, la Cour doit en tenir compte lorsque, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré, elle décide d'accepter ou de refuser à ce stade de décerner un bref de prohibition contre le Conseil.

Tout bien considéré, je conclus que dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré, la Cour doit refuser la demande; par conséquent elle sera rejetée avec dépens.

Il est important de noter que, sur le plan de la procédure, le juge ne s'est pas opposé au fait que des procédures soient instituées en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour obtenir un bref de prohibition, mais, exerçant le pouvoir discrétionnaire accordé à la Cour, il a jugé que ce bref devait être refusé. Je crois cependant que les faits sont différents ici. Dans l'arrêt précité, un seul affidavit avait été déposé devant la Cour, comme en l'espèce, par le président et directeur général de la demanderesse et il n'a fait l'objet d'aucun contre-interrogatoire, l'Union n'a présentée aucune preuve et aucune preuve importante n'a été déposée au nom du Conseil. Après avoir examiné la preuve, le savant juge en chef adjoint a déclaré (aux pages 348 et 349):

Par conséquent, à mon avis, la preuve ne serait pas nécessairement incompatible avec une entreprise qui comprendrait l'offre de services d'un caractère extra-provincial.

Sans doute ne faut-il pas présumer qu'en assurant d'une certaine façon les services téléphoniques et télégraphiques de ses usagers à l'extérieur de la province, la demanderesse le fait en exploitant une entreprise extra-provinciale, donc fédérale. Mais, bien qu'on ne doive rien supposer de semblable, il incombe cependant à la demanderesse d'établir clairement les faits devant la Cour et de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature précise de l'entreprise exercée lorsqu'elle prie cette cour de décerner un bref de prohibition dans le but d'empêcher le Conseil des relations du travail d'exercer ses fonctions statutaires qui consistent au moins à examiner sinon à trancher de façon définitive la question de sa compétence à traiter de l'affaire pour laquelle on a invoqué son autorité.

(et aux pages 349 et 350):

La demande d'un bref de prohibition est une procédure appropriée pour faire trancher une question de compétence à un stade initial lorsque des faits non contestés soulèvent une question de droit.* Mais lorsque les faits, même s'ils ne sont pas nécessairement contestés ni susceptibles de l'être sérieusement, n'ont pas convaincu cette cour du manque de compétence, on comprend sa répugnance à conclure définitivement à l'absence de compétence et à statuer que le Conseil n'a même pas le droit

once and for all that jurisdiction does not exist and that the Board is not entitled to so much as explore the facts upon which its jurisdiction turns.

* See *Bell v. Ontario Human Rights Commission* [1971] S.C.R. 756 and the passage cited therein from the judgment of Lord Goddard C.J. in *Ex parte Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103 at page 107.

The situation in that case was clearly a much more intricate one than that in the present proceedings where the uncontradicted evidence discloses that the petitioner is merely a supplier of the services of truck drivers and not an operator of a trucking operation whether intra or interprovincial. Reference might also be made to the case of *Northern Telecom Limited v. Communications Workers of Canada*⁹, in which the Court of Appeal confirmed a certification order by the Board. This decision is now under appeal before the Supreme Court. Chief Justice Jackett stated at page 408:

The contention was based on the assumption that it is a condition precedent to the exercise by the Board of its jurisdiction to grant an application for certification that it have before it evidence establishing that the facts are such as to enable it to make findings of facts giving it jurisdiction to grant the application. I do not accept that assumption. In my view, the question whether an order falls within the ambit of a tribunal's authority, in the absence of special authority vested in it to determine itself the facts giving it jurisdiction, does not depend on what the tribunal finds with regard to jurisdictional facts nor upon what evidence, if any, was before the tribunal of such jurisdictional facts. If the facts, as made to appear to a reviewing court, are such as to give a tribunal jurisdiction, an order made within the ambit of that jurisdiction must be found to be valid even if there were no evidence of such facts before the tribunal when it made the order. Conversely, if the facts, as made to appear to a reviewing court, are such as to show that the tribunal had no jurisdiction to make an order, the order must be found to be a nullity even though, when the tribunal made the order, it had evidence before it that appeared to establish facts that would have given it jurisdiction to make the order.

The Court found that the onus was on the applicant to ensure that evidence of the facts necessary to support the application be made before the Court. In that case the applicant did not seek to adduce any evidence on the question of jurisdiction before the Court and had abstained from putting the matter in issue before the Board. The Court therefore found that there was no evidence upon which it could find that the Board acted beyond its jurisdiction. In dealing with an argument based on

d'examiner les faits au sujet desquels on met en doute sa compétence.

* Voir l'affaire *Bell c. Ontario Human Rights Commission* [1971] R.C.S. 756 et l'extrait qu'on y cite de la décision du juge en chef lord Goddard, dans l'affaire *Ex parte Northfield (Highgate) Ltd.* [1957] 1 Q.B. 103 à la page 107.

La situation était beaucoup plus confuse dans cette affaire que dans les présentes procédures où la preuve non contredite montre que la requérante fournit simplement des chauffeurs de camions et n'exploite pas une entreprise de camionnage intra ou interprovinciale. On peut également citer l'arrêt *Northern Telecom Limitée c. Les Travailleurs en communications du Canada*⁹ où la Cour d'appel a confirmé l'ordonnance d'accréditation émise par le Conseil. Cette décision est maintenant en appel devant la Cour suprême. Le juge en chef Jackett a dit (à la page 408):

Cette prétention avait pour base l'hypothèse que, comme condition préalable à l'exercice de sa compétence à accorder une demande d'accréditation, le Conseil doit disposer de preuves démontrant que les faits sont tels qu'ils lui permettent de conclure qu'il a compétence pour accorder la demande. Je n'accepte pas cette hypothèse. A mon avis, la question de savoir si une décision demeure dans les limites de la compétence d'un tribunal, en l'absence d'un pouvoir spécial accordé pour déterminer les faits lui donnant compétence, ne dépend pas de ce que le tribunal constate relativement aux faits déterminant la compétence ni de la preuve soumise au tribunal, s'il y a lieu, des faits déterminant la compétence. Si les faits, tels qu'ils sont présentés à une cour de révision, sont tels qu'ils donnent compétence au tribunal, une décision rendue dans les limites de cette compétence doit être jugée valide même s'il n'y avait aucune preuve de ces faits devant le tribunal au moment où il a rendu sa décision. Inversement, si les faits, tels qu'ils sont présentés à une cour de révision, sont tels qu'ils montrent que le tribunal n'a pas compétence pour rendre une décision, on doit annuler cette décision même si, au moment où le tribunal a rendu sa décision, on lui avait soumis une preuve qui semblait établir des faits qui lui auraient donné compétence pour rendre la décision.

La Cour a conclu qu'il incombait à la requérante de veiller à ce que la preuve des faits nécessaire pour étayer la demande soit soumise à la Cour. Dans cette affaire, la requérante n'avait pas cherché à produire devant la Cour une preuve de la compétence et elle s'est abstenue de soulever cette question devant la Cour. La Cour était donc d'avis qu'elle ne pouvait se fonder sur aucune preuve pour juger que le Conseil avait outrepassé sa compétence. En disposant d'un argument fondé sur

⁹ [1977] 2 F.C. 406.

⁹ [1977] 2 C.F. 406.

section 118(1)(p) of the *Canada Labour Code* which gives the Board power to decide any question arising in a proceeding "before it" the Court found that that did not give the Board power to decide whether a particular case was lawfully "before it". It is evident that the facts in that case were quite different from those now before the Court where there is evidence to support the application.

I believe therefore that in the present case a writ of prohibition should issue against respondent the Canada Labour Relations Board requiring it to suspend any proceedings in its Record No. 555-860 relative to the application for accreditation deposited by l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106, and that a similar prohibition should be issued in the case of *Wanima Management Inc.*, in connection with the application for accreditation bearing the Board's Record No. 555-861.

In view of this finding it is unnecessary to consider the somewhat more difficult question of whether *certiorari* should be issued against orders rendered on November 30, 1977, requiring petitioners to produce documents and perform certain acts enumerated therein, as in view of the prohibition to proceed further with the matter for lack of jurisdiction the Board cannot require petitioners to comply with these orders. Costs shall be in favour of the petitioners, only one set of costs being allowed for the hearing of the petitions which were heard together.

l'article 118(1)p) du *Code canadien du travail* qui accorde au Conseil le pouvoir de trancher toute question qui se pose à l'occasion d'une procédure «engagée devant lui», la Cour estimait que cela ne donnait pas au Conseil le pouvoir de décider si une affaire donnée était légalement «engagée devant lui». Il est évident que les faits de cette cause diffèrent de ceux actuellement soumis à la Cour puisque ici, la demande est étayée par une preuve.

Je crois donc qu'en l'espèce un bref de prohibition doit être émis contre l'intimé, le Conseil canadien des relations du travail, lui enjoignant de suspendre toute procédure dans son dossier numéro 555-860 qui porte sur la demande d'accréditation déposée par l'Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106, et qu'un bref semblable doit être émis dans le cas de *Wanima Management Inc.* au sujet de la demande d'accréditation objet du dossier numéro 555-861 du Conseil.

Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'examiner la question plus difficile de savoir si un bref de *certiorari* doit être émis à l'encontre des ordonnances rendues le 30 novembre 1977, enjoignant aux requérantes de produire des documents et d'accomplir certains actes qui étaient énumérés; le Conseil ne pouvant procéder plus avant dans ce dossier en raison de son incompétence, il ne peut exiger que les requérantes se conforment à ces ordonnances. Les requérantes auront droit à leurs dépens, les dépens d'une seule demande étant cependant accordés pour l'audition des requêtes qui ont été entendues en même temps.