

A-491-03  
2005 FCA 156

A-491-03  
2005 CAF 156

**Douglas Martin and Public Service Alliance of Canada** (*Appellants*)

**Douglas Martin et Alliance de la fonction publique du Canada** (*appelants*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Procureur général du Canada** (*intimé*)

**INDEXED AS: MARTIN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: MARTIN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.F.)**

Federal Court of Appeal, Rothstein, Noël and Sexton J.J.A.—Ottawa, March 15; May 6, 2005.

Cour d'appel fédérale, les juges Rothstein, Noël et Sexton, J.C.A.—Ottawa, 15 mars; 6 mai 2005.

*Labour Relations — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review of appeals officer's decision of health and safety officer's decision that park wardens should be allowed to carry sidearms in performing law enforcement duties in national parks — Parks Canada issuing direction sidearms would not be routinely issued as standard equipment to park wardens performing law enforcement duties under Canada National Parks Act— Upon investigation of complaint under Part II of Canada Labour Code (Code) health and safety officer finding certain law enforcement activities placing park wardens at risk of grievous bodily harm or death if not provided with necessary personal protective equipment — Directing Parks Canada to take measures to correct hazard, protect wardens from danger under Code, s.145(2)(b) — On appeal, appeals officer finding no evidence to conclude situation of "danger" existed as term defined in Code — Given strong privative clause in Code regarding appeals officer's decision, review standard of patent unreasonableness applicable — Appeals officer considering assessment of complaint should have been made under Code, s. 124, dealing with occupational health and safety — Also considering any direction should have been made under s. 145(1) as s. 145(2) highly specific provision dealing with restrictive concept of "danger" — Also finding s. 124 sufficiently broad to cover all professions where "intentionality" or "unpredictability of human behaviour" present, such as park wardens — Since addition of s. 145.1(2) to Code, no doubt appeals officer can proceed under s. 145(1) when health and safety officer making previous determination under s. 145(2) — S. 145.1(2) providing appeals officer having powers, duties, immunity of health and safety officer — Since appeals officer considering direction issued under s. 145(1) by health and safety officer inappropriate, patently unreasonable not to have assessed facts before him under s. 124 — Appeals officer's reasoning behind determination park wardens' law enforcement activities not meeting definition of "danger" contradictory — Dismissing evidence of any sort proving "danger"; treating evidence of future activity as*

*Relations du travail — Appel d'une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle un agent d'appel avait annulé la décision d'un agent de santé et sécurité suivant laquelle les gardiens de parc chargés de faire respecter la loi dans les parcs nationaux devraient être autorisés à porter des armes de poing — Parcs Canada a donné pour directive de ne pas inclure automatiquement un revolver dans l'équipement des gardiens de parc chargés de l'application de la loi en vertu de la Loi sur les parcs nationaux du Canada — L'agent de santé et sécurité chargé de faire enquête sur la plainte déposée en vertu de la partie II du Code canadien du travail (le Code) a conclu que certaines des fonctions d'application de la loi exécutées par les gardiens de parc exposaient ceux-ci à des lésions corporelles graves ou même à un risque de décès parce qu'ils n'étaient pas munis des équipements de protection personnelle nécessaires — Il a ordonné à Parcs Canada, en vertu de l'art. 145(2)b) du Code, de prendre des mesures propres soit à écarter le risque, soit à protéger les gardiens contre ce danger — Saisi de l'appel, l'agent d'appel a estimé que la preuve ne permettait pas de conclure à l'existence d'une situation de «danger» au sens du Code — Compte tenu des fortes clauses privatives contenues au Code en ce qui concerne les décisions de l'agent d'appel, la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable — L'agent d'appel a estimé que l'agent de santé et sécurité aurait dû examiner la plainte en vertu de l'art. 124, qui porte sur la santé et la sécurité au travail — Il a aussi estimé que l'agent aurait dû donner des directives en vertu de l'art. 145(1), étant donné que l'art. 145(2) est une disposition très précise portant sur le concept restrictif de «danger» — Il a aussi estimé que l'art. 124 était suffisamment général pour englober toutes les professions où «l'intentionnalité» ou «l'imprévisibilité du comportement humain» sont un élément, comme dans le cas des gardiens de parc — Depuis l'insertion de l'art. 145.1(2) au Code, il n'y a plus de doute que l'agent d'appel peut agir en vertu de l'art.145(1) lorsqu'un agent de santé et sécurité a déjà pris une décision en vertu de l'art.*

*hypothetical, speculative — Appeals officer required to apply definition of “danger” to facts in evidence and consider potential hazard as well as future activity — Failure to apply provisions of Part II of Code determined applicable, take account of relevant evidence rendering decision patently unreasonable.*

*Administrative Law — Judicial Review — Courts applying lesser deferential review standard to decisions where questions of law with precedential value at issue and involving statutory appeals — However, tribunal decisions subject to strong privative clauses requiring review standard of patent unreasonableness despite decisions’ precedential value — Appeals officers’ decisions under Canada Labour Code subject to strong privative clause.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of an appeals officer’s decision to rescind a health and safety officer’s decision that park wardens should be allowed to carry sidearms in performing law enforcement duties in national parks. In January 2000, Parks Canada issued a direction that sidearms would not be routinely issued as standard equipment to park wardens performing law enforcement duties under the *Canada National Parks Act*. The appellant, a park warden in Banff National Park, filed a complaint under Part II of the *Canada Labour Code* (Code), which deals with occupational health and safety. He alleged that park wardens performing law enforcement duties should be equipped with sidearms and be trained to use them. An investigation was conducted by a health and safety officer, who stated that certain law enforcement activities carried out by park wardens would place them at risk of grievous bodily harm or death because they were not provided with necessary personal protective equipment. He directed Parks Canada to take measures within six months to correct the hazard and protect the wardens from the danger. Under paragraph 145(2)(b) of the Code, he further directed Parks Canada to discontinue the activity that constitutes a danger until compliance with the direction. Parks Canada appealed the decision to an appeals officer, seeking a rescission of the decision and the appellants appealed seeking an

*145(2) — L’art. 145.1(2) dispose que l’agent d’appel est investi des mêmes attributions—notamment en matière d’immunité—que l’agent de santé et de sécurité—Ayant jugé inacceptable la directive donnée par l’agent de santé et sécurité, l’agent d’appel a agi de façon manifestement déraisonnable en n’appréciant pas les faits dont il disposait en vertu de l’art. 124 — Le raisonnement suivi par l’agent d’appel pour conclure que les activités d’application de la loi des gardiens ne répondaient pas à la définition du danger au sens du Code était contradictoire — Il a écarté tout élément de preuve qui aurait démontré l’existence d’un danger au sens du Code et a qualifié d’hypothétiques et de conjecturaux les éléments de preuve relatifs aux activités à venir — L’agent d’appel était tenu d’appliquer la définition du «danger» aux faits mis en preuve et de tenir compte des dangers éventuels et des activités à venir — Son défaut d’appliquer les dispositions de la partie II du Code canadien du travail qu’il avait jugées applicables et de tenir compte de tous les éléments de preuve pertinents rendent sa décision manifestement déraisonnable.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Les tribunaux font preuve de moins de retenue lorsque des questions de droit ayant valeur de précédent sont en cause et qu’il s’agit d’un appel prévu par la loi — Dans le cas du contrôle judiciaire de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui sont assujetties à de fortes clauses privatives, la norme est celle de la décision manifestement déraisonnable — La décision prise par l’agent d’appel en vertu du Code canadien du travail est assujettie à une forte clause privative.*

Il s’agit de l’appel d’une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire d’une décision par laquelle un agent d’appel avait annulé la décision d’un agent de santé et sécurité suivant laquelle les gardiens de parc chargés de faire respecter la loi dans les parcs nationaux devraient être autorisés à porter des armes de poing. En janvier 2000, le directeur général de Parcs Canada a donné pour directive de ne pas inclure automatiquement un revolver dans l’équipement des gardiens de parc chargés de l’application de la loi en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux*. L’appellant, gardien au parc national de Banff, a déposé une plainte en vertu de la partie II du *Code canadien du travail* (le Code), qui porte sur la santé et la sécurité au travail. La plainte alléguait que les gardiens de parc chargés de l’application de la loi devraient être équipés d’armes de poing et qu’ils devraient recevoir une formation pour savoir comment les manier. Une enquête a été menée par un agent de santé et sécurité qui a déclaré que certaines des fonctions d’application de la loi exécutées par les gardiens de parc exposaient ceux-ci à des lésions corporelles graves ou même à un risque de décès parce qu’ils n’étaient pas munis des équipements de protection personnelle nécessaires. Il a ordonné à Parcs Canada de prendre, dans un délai de six mois, des mesures propres soit à écarter le risque, soit à protéger les gardiens contre ce danger. En vertu de l’alinéa 145(2)b) du Code, il a également ordonné

order requiring Parks Canada to issue sidearms or to develop a procedure for the issuance of sidearms. An appeals officer allowed the appeal and rescinded the health and safety officer's decision. He stated that there was no evidence to conclude that a situation of "danger" existed as that term is defined in subsection 122(1) of the Code.

The issues were whether park wardens performing law enforcement duties should be issued sidearms and whether the matter should be remitted to the appeals officer for redetermination having regard to the proper definition of the term "danger" in subsection 122(1) of the Code.

*Held*, the appeal should be allowed.

The Federal Court Judge found that, under the Code, the standard of review of an appeals officer's decision was patent unreasonableness. However, she added that the Court's analysis would have a precedential value on the decisions of other appeals officers that could ultimately affect the health and safety of employees and that greater scrutiny of the decision was called for. She therefore concluded that the applicable standard of review was reasonableness *simpliciter*. While the courts have accorded less deference to decisions of tribunals where questions of law with precedential value are at issue, these instances generally involved statutory appeals. However, the situation is different in the case of judicial review of tribunal decisions that are subject to strong privative clauses. The privative clauses regarding the decisions of appeals officers under the Code (sections 146.3 and 146.4) provide that an appeals officer's decision is final and shall not be questioned or reviewed in any court. Given such strong terms, it would be inconsistent for the courts to arrogate to themselves the power to establish precedence for a tribunal to follow in respect of the interpretation of its home statute. Therefore the standard of review to apply to the appeals officer decision was patent unreasonableness.

The health and safety officer's decision was made under subsection 145(2) of the Code, which applies when that officer considers that the performance of an activity constitutes a

à Parcs Canada de mettre fin aux activités constituant un danger jusqu'à ce que Parc Canada se soit conformé aux directives en question. Parcs Canada a interjeté appel de cette décision devant un agent d'appel en réclamant l'annulation de cette décision. Les appelants sollicitaient pour leur part une ordonnance enjoignant à Parcs Canada de munir les gardiens de parc d'armes de poing et de mettre en place une procédure pour identifier et armer les gardiens de parc visés. Un agent d'appel a accueilli l'appel et a annulé la décision de l'agent de santé et sécurité. Il s'est dit d'avis que la preuve ne permettait pas de conclure à l'existence d'une situation de «danger» au sens du paragraphe 122(1) du Code.

Il s'agissait de savoir si l'on devrait fournir des armes de poing aux gardiens de parc chargés de l'application de la loi et si la question devrait être renvoyée à l'agent d'appel pour qu'il rende une nouvelle décision en tenant compte de la définition qu'il convient de donner au terme «danger» au paragraphe 122(1) du Code.

*Arrêt*: l'appel est accueilli.

La juge de la Cour fédérale a conclu que, sous le régime du Code, la norme de contrôle des décisions de l'agent d'appel est celle de la décision manifestement déraisonnable. Elle a toutefois ajouté que l'analyse de la Cour aurait valeur de précédent pour les décisions d'autres agents d'appel, et pourrait ainsi avoir en bout de ligne une incidence sur la santé et la sécurité d'employés, ce qui donnait à penser qu'un examen plus approfondi de la décision de l'agent d'appel était indiqué. Elle a par conséquent conclu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable *simpliciter*. Il est vrai que les cours de justice ont fait preuve de moins de retenue envers les décisions des tribunaux administratifs lorsque des questions de droit ayant valeur de précédent étaient en cause, mais il s'agissait dans la plupart des cas d'appels prévus par la loi. La situation est différente dans le cas du contrôle judiciaire de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui sont assujetties à de fortes clauses privatives. Dans le cas des décisions rendues par des agents d'appel en vertu du Code, les clauses privatives contenues aux articles 146.3 et 146.4 du Code sont libellées en des termes forts; elles prévoient que les décisions de l'agent d'appel sont définitives et non susceptibles de recours judiciaires. Lorsque le législateur s'exprime de façon aussi claire, il serait illogique que les tribunaux s'arrogent le pouvoir de fixer la jurisprudence qu'un tribunal administratif doit suivre en ce qui concerne l'interprétation de sa loi constitutive. La norme de contrôle de la décision de l'agent d'appel est donc celle de la décision manifestement déraisonnable.

La décision de l'agent de santé et sécurité était fondée sur le paragraphe 145(2) du Code, qui s'applique lorsque l'agent estime que l'exécution d'une tâche constitue un danger pour un

danger to an employee while at work. The appeals officer considered that the health and safety officer's assessment of the appellant's complaint should have been made under section 124 of the Code, which provides that the employer must ensure that the health and safety at work of all employees is protected and that any direction should have been made under subsection 145(1) to terminate the contravention or to take steps to ensure that the contravention did not continue or re-occur. The appeals officer was of the view that by proceeding under subsection 145(2), the health and safety officer invoked a highly specific provision dealing with the restrictive concept of "danger". He also found that section 124 is sufficiently broad to cover all professions where "intentionality" or the "unpredictability of human behaviour" are present, and that the law enforcement activities of park wardens involved both these elements. Since the addition of subsection 145.1(2) to the Code, there is no longer any doubt that an appeals officer can proceed under subsection 145(1) when a health and safety officer has made a previous determination under subsection 145(2). That new subsection provides that an appeals officer has all of the powers, duties and immunity of a health and safety officer, which includes the power to vary or rescind any direction made by a health and safety officer that the appeals officer considers inappropriate. An appeal before an appeals officer is *de novo* and as such, gives the appeals officer wide powers. Therefore, there is no rationale that would justify precluding an appeals officer from making a determination under subsection 145(1), if he finds a contravention of Part II of the Code, notwithstanding that the health and safety officer had issued a direction under subsection 145(2). It was patently unreasonable for the appeals officer not to have assessed the facts before him under section 124.

In conducting a "danger" analysis, the appeals officer considered whether, without sidearms, park wardens performing law enforcement activities were in "danger" as that term is defined in subsection 122(1) of the Code. He found that the definition was not met for contradictory reasons. Positive anecdotal experience of the past was rejected. Negative anecdotal experience was accepted. Evidence of risk of injury that could pertain to the future was rejected as hypothetical or speculative. The appeals officer did not leave room for evidence of any sort that would prove a danger within the meaning of the Code. When attempting to ascertain whether a potential hazard or future activity could reasonably be expected to cause injury before the hazard could be corrected or the activity altered, the future is necessarily dealt with. Tribunals are regularly required to infer from past and present circumstances what is expected to transpire in the future. The task of the tribunal is then to weigh the evidence to determine

employé au travail. L'agent d'appel a estimé que l'agent de santé et sécurité aurait dû examiner la plainte en vertu de l'article 124, qui prévoit que l'employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail, et qu'il aurait dû donner des directives en vertu du paragraphe 145(1) du Code, pour mettre fin à la contravention ou pour prendre des mesures pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition. L'agent d'appel a estimé qu'en abordant la question à partir du paragraphe 145(2), l'agent de santé et sécurité avait invoqué un paragraphe très précis portant sur le concept restrictif de «danger». Il a aussi estimé que l'article 124 était suffisamment général pour englober toutes les professions où «l'intentionnalité» ou «l'imprévisibilité du comportement humain» sont un élément et il a estimé que l'intentionnalité et l'imprévisibilité du comportement humain constituaient des caractéristiques inhérentes aux fonctions d'application de la loi exercées par les gardiens de parc. Depuis l'insertion du paragraphe 145.1(2) au Code, il n'y a plus de doute que l'agent d'appel peut agir en vertu du paragraphe 145(1) lorsqu'un agent de santé et sécurité a déjà pris une décision en vertu du paragraphe 145(2). Le nouveau paragraphe 145.1(2) dispose que l'agent d'appel est investi des mêmes attributions—notamment en matière d'immunité—que l'agent de santé et de sécurité, ce qui comprend le pouvoir de modifier ou d'annuler toute directive de l'agent de santé et sécurité que l'agent d'appel juge inacceptable. L'appel interjeté devant l'agent d'appel est un appel *de novo*, ce qui confère à l'agent de vastes pouvoirs. Il n'y a donc aucune raison qui justifierait d'empêcher l'agent d'appel de rendre une décision en vertu du paragraphe 145(1), s'il estime qu'il y a eu contravention à la partie II du Code et ce, malgré le fait que l'agent de santé et sécurité a donné des instructions en vertu du paragraphe 145(2). Il était manifestement déraisonnable de la part de l'agent des appels de ne pas apprécier les faits portés à sa connaissance en vertu de l'article 124.

Dans son analyse du danger, l'agent d'appel s'est demandé si, sans armes de poing, les gardiens de parc chargés de l'application de la loi étaient exposés à un «danger» au sens du paragraphe 122(1) du Code. Il a estimé que la situation des gardiens ne répondait pas à la définition du danger au sens du Code pour des raisons contradictoires. Il a écarté tout élément de preuve positif portant sur une anecdote déjà survenue. Il a accepté les anecdotes négatives. Il a rejeté les éléments de preuve portant sur les risques de blessures qui pourraient se produire à l'avenir en les qualifiant d'hypothétiques et de conjecturaux. Il n'était pas disposé à admettre quelque preuve que ce soit qui aurait démontré l'existence d'un danger au sens du Code. Lorsqu'on cherche à déterminer si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un risque éventuel ou une activité future cause des blessures avant que le risque puisse être écarté ou que la situation soit corrigée, on traite nécessairement de l'avenir. Les tribunaux administratifs sont

whether it is more likely than not that what an applicant is asserting will take place in the future. In conducting his “danger” analysis, the appeals officer was required to apply the definition of “danger” to the facts in evidence before him and to consider potential hazard as well as future activity. In treating any evidence about potential hazard and future activity as irrelevant, hypothetical or speculative, he foreclosed the possibility of any evidence satisfying the definition. In his assessment of danger regarding the appellant’s complaint, the appeals officer should have considered and weighed the evidence before him, including anecdotal past incidents involving park wardens, the fact that park wardens were issued bulletproof vests by Parks Canada, and the job description of park wardens requiring them to conduct difficult and complex special law enforcement activities. The Federal Court of Appeal should not weigh the evidence or come to any conclusion about whether the evidence rose to the level of a reasonable expectation of injury. The Court is required to determine whether the appeals officer had regard to relevant evidence. Because the appeals officer failed to apply provisions of Part II of the *Canada Labour Code*, which he determined were applicable, and because he failed to take account of relevant evidence, his decision was patently unreasonable.

régulièrement appelés à interpréter le passé et le présent pour tirer des conclusions sur ce à quoi on peut s’attendre à l’avenir. Leur rôle en pareil cas consiste à apprécier la preuve pour déterminer les probabilités que ce qu’affirme le demandeur se produise plus tard. En procédant à son analyse du «danger», l’agent des appels devait appliquer la définition du «danger» aux faits allégués dans la preuve dont il disposait et il devait tenir compte des risques éventuels et des activités à venir. En qualifiant d’inutiles, d’hypothétiques et de conjecturaux les éléments de preuve relatifs aux risques éventuels et aux activités à venir, il faisait en sorte qu’il était impossible que quelque élément de preuve réponde à la définition. Pour évaluer la question du danger et pour décider si la plainte était justifiée, l’agent d’appels aurait dû apprécier les éléments de preuve dont il disposait et notamment les éléments de preuve sur les incidents anecdotiques passés concernant des gardiens de parc, le fait que Parcs Canada fournissait aux gardiens de parc des gilets pare-balles et la description d’emploi des gardiens de parc, qui obligeait ceux-ci à exécuter des fonctions d’application de la loi difficiles et complexes. Il n’appartient pas à la Cour d’appel fédérale d’apprécier ces éléments de preuve ou de tirer des conclusions sur la question de savoir si la preuve permettait de conclure que l’on pouvait raisonnablement s’attendre à ce que des gardiens de parc soient blessés. Le rôle de la Cour consiste à déterminer si l’agent d’appels a tenu compte des éléments de preuve pertinents. Comme l’agent d’appels n’a pas appliqué les dispositions de la partie II du *Code canadien du travail* qu’il avait jugées applicables et comme il n’a pas tenu compte de tous les éléments de preuve pertinents, sa décision était manifestement déraisonnable.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 122(1) “danger” (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 1; S.C. 2000, c. 20, s. 2), 122.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 1; S.C. 2000, c. 20, s. 2), 122.2 (as enacted *idem*, s. 3), 124 (as am. *idem*, s. 5), 140(1) (as am. *idem*, s. 14), 145(1) (as am. *idem*), 145(2)(a) (as am. *idem*), (b) (as am. *idem*), 145.1(1) (as enacted *idem*), (2) (as enacted *idem*), 146(1) (as am. *idem*), 146.1 (as enacted *idem*), 146.2 (as enacted *idem*), 146.3 (as enacted *idem*), 146.4 (as enacted *idem*).

*Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 122(1) «danger» (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 9, art. 1; L.C. 2000, ch. 20, art. 2), 122.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 9, art. 1; L.C. 2000, ch. 20, art. 2), 122.2 (édicte, *idem*, art. 3), 124 (mod., *idem*, art. 5), 140(1) (mod., *idem*, art. 14), 145(1) (mod., *idem*), 145(2)a) (mod., *idem*), b) (mod., *idem*), 145.1(1) (édicte, *idem*), (2) (édicte, *idem*), 146(1) (mod., *idem*), 146.1 (édicte, *idem*), 146.2 (édicte, *idem*), 146.3 (édicte, *idem*), 146.4 (édicte, *idem*).

*Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l’industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644.

## REFERRED TO:

*Parks Canada Agency and Martin*, [2002] C.L.C.A.O.D. No. 8 (QL); *Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)*, [2002] 4 S.C.R. 45; (2002), 219 D.L.R. (4th) 577; 21 C.P.R. (4th) 417; 296 N.R. 1; 2002 SCC 76; *Federal Marine Terminals Ltd., Division of Fednav Ltd. v. Longshoremen's Union, Local 375* (2000), 192 F.T.R. 1 (F.C.T.D.); affd (2001), 213 F.T.R. 59; 289 N.R. 380; 2001 FCA 363.

## AUTHORS CITED

Mullan, David. "Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?" (2004), 17 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 59.

APPEAL from a Federal Court decision ([2004] 1 F.C.R. 625; (2003), 240 F.T.R. 130; 2003 FC 1158) dismissing an application for judicial review of an appeals officer's decision to rescind a health and safety officer's decision that park wardens should be allowed to carry sidearms in performing law enforcement duties in National Parks. Appeal allowed.

## APPEARANCES:

*Andrew J. Raven and Paul Champ* for appellants.  
*Kirk N. Lambrecht, Q.C.* and *J. Sanderson Graham* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Raven, Allen, Cameron, Ballantyne & Yazbeck LLP*, Ottawa, for appellants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

ROTHSTEIN J.A.:

## INTRODUCTION

[1] This appeal from a decision of the Federal Court, reported as [2004] 1 F.C.R. 625, involves the question of whether about 150 park wardens performing law enforcement duties in national parks should be allowed to carry sidearms.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Agence Parcs Canada et Martin*, [2002] D.A.A.C.C.T. n° 8 (QL); *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45; (2002), 219 D.L.R. (4th) 577; 21 C.P.R. (4th) 417; 296 N.R. 1; 2002 CSC 76; *Terminus maritimes fédéraux, division Fednav ltée c. Syndicat des débardeurs, section locale 375* (2000), 192 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), conf. par (2001), 213 F.T.R. 59; 289 N.R. 380; 2001 CAF 363.

## DOCTRINE CITÉE

Mullan, David. «Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?» (2004), 17 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 59.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale ([2004] 1 R.C.F. 625; (2003), 240 F.T.R. 130; 2003 CF 1158) rejetant une demande de contrôle judiciaire d'une décision d'un agent d'appel annulant la décision d'un agent de santé et sécurité suivant laquelle les gardiens de parc chargés de faire respecter la loi dans les parcs nationaux devraient être autorisés à porter des armes de poing. Appel accueilli.

## ONT COMPARU:

*Andrew J. Raven et Paul Champ* pour les appelants.  
*Kirk N. Lambrecht, c.r.* et *J. Sanderson Graham* pour l'intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Raven, Allen, Cameron, Ballantyne & Yazbeck srl*, Ottawa, pour les appelants.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

## INTRODUCTION

[1] Le présent appel d'une décision de la Cour fédérale publiée à [2004] 1 R.C.F. 625 porte sur la question de savoir si environ 150 gardiens de parc chargés de faire respecter la loi dans les parcs nationaux devraient être autorisés à porter des armes de poing.

## FACTS

[2] In January 2000, the Chief Executive Officer of Parks Canada issued a direction that sidearms would not be routinely issued as standard equipment to park wardens performing law enforcement duties under the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32.

[3] In June 2000, the appellant, Douglas Martin, a park warden in Banff National Park, filed a complaint under Part II of the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2 (Code). Part II of the Code deals with occupational health and safety. The complaint alleged that park wardens performing law enforcement duties should be equipped with sidearms and be trained to use them.

[4] An investigation was conducted by R. G. Grundie, a health and safety officer designated by the Minister of Labour under subsection 140(1) [as am. by S.C. 2000, c. 20, s. 14] of the Code. By direction dated February 1, 2001, Mr. Grundie stated that he considered that certain law enforcement activities carried out by park wardens would place them at risk of grievous bodily harm or death because they were not provided with necessary personal protective equipment:

Wardens in that Park who are expected to engage in law enforcement activities such as patrols, intelligence gathering, investigations of possible offences and arrests, for resource management purposes and the maintenance of the public peace, activities in the performance of which they may find themselves at risk of grievous bodily harm or death, are not provided with the necessary personal protective equipment. In like circumstances, officials carrying out similar duties such as federal Fisheries Officers, Environment Canada Wildlife Enforcement Officers and provincial conservation officers, are authorized to carry sidearms.

[5] Therefore, pursuant to paragraph 145(2)(a) [as am. *idem*] of the Code, he directed Parks Canada to take measures within six months to:

## LES FAITS

[2] En janvier 2000, le directeur général de Parcs Canada a donné pour directive de ne pas inclure automatiquement un revolver dans l'équipement des gardiens de parc chargés de l'application de la loi en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32.

[3] En juin 2000, l'appelant, Douglas Martin, gardien au parc national de Banff, a déposé une plainte en vertu de la partie II du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2 (le Code). La partie II du Code porte sur la santé et la sécurité au travail. La plainte alléguait que les gardiens de parc chargés de l'application de la loi devraient être équipés d'armes de poing et qu'ils devaient recevoir une formation pour savoir comment les manier.

[4] Une enquête a été menée par M. R. G. Grundie, un agent de santé et sécurité désigné par le ministre du Travail en vertu du paragraphe 140(1) [mod. par L.C. 2000, ch. 20, art. 14] du Code. Aux termes de la directive qu'il a donnée le 1<sup>er</sup> février 2001, M. Grundie a déclaré qu'il estimait que certaines des fonctions d'application de la loi exécutées par les gardiens de parc exposaient ceux-ci à des lésions corporelles graves ou même à un risque de décès parce qu'ils n'étaient pas munis des équipements de protection personnelle nécessaires:

Les gardiens de parc qui sont censés exercer des activités d'application de la loi telles que patrouiller, cueillir des renseignements, mener des enquêtes et effectuer des arrestations à la suite de possibles infractions, aux fins de la gestion des ressources et du maintien de l'ordre public, activités au cours desquelles ils encourent le risque de se voir infliger des lésions corporelles graves ou de mourir, ne sont pas munis des équipements de protection personnelle nécessaires. Dans des circonstances similaires, les agents de la paix exerçant des fonctions semblables, comme c'est le cas par exemple pour les agents de pêche fédéraux, les agents chargés de l'exécution de la *Loi sur la faune* d'Environnement Canada et les agents de conservation provinciaux sont autorisés à porter un revolver.

[5] Par conséquent, en vertu de l'alinéa 145(2)a) [mod., *idem*] du Code, l'agent Grundie a ordonné à Parcs Canada de prendre, dans un délai de six mois, des mesures propres:

(a) correct the hazard or condition or alter the law enforcement activity of the wardens, or

(b) protect the wardens from the danger.

a) soit à écarter le risque, à corriger la situation ou à modifier les fonctions d'application de la loi des gardiens;

b) soit à protéger les gardiens contre ce danger.

[6] Pursuant to paragraph 145(2)(b) [as am. *idem*], he further directed Parks Canada to “discontinue the activity that constitutes a danger until you have complied with the direction issued in (paragraphs (a) and (b)).”

[6] En vertu de l'alinéa 145(2)b) [mod., *idem*], il a également ordonné à Parcs Canada de «mettre fin aux activités qui constituent un danger jusqu'à ce que vous soyez conformés aux directives énoncées aux (alinéas a) et b))».

[7] Both Parks Canada and Mr. Martin (and the Public Service Alliance of Canada) appealed Mr. Grundie's decision to an appeals officer pursuant to subsection 146(1) [as am. *idem*] of the Code. Parks Canada sought rescission of Mr. Grundie's decision. Mr. Martin and the PSAC sought an order expressly requiring Parks Canada to issue sidearms or to develop a procedure for the issuance of sidearms.

[7] Parcs Canada et M. Martin (ainsi que l'Alliance de la fonction publique du Canada) ont interjeté appel de la décision de M. Grundie devant un agent d'appel en vertu du paragraphe 146(1) [mod., *idem*] du Code. Parcs Canada réclamait l'annulation de la décision de M. Grundie. M. Martin et l'Alliance sollicitaient pour leur part une ordonnance enjoignant expressément à Parcs Canada de munir les gardiens de parc d'armes de poing et de mettre en place une procédure pour identifier et armer les gardiens de parc visés.

[8] Hearings were conducted by Serge Cadieux, an appeals officer designated by the Minister under subsection 145.1(1) [as enacted *idem*] of the Code. By decision dated May 23, 2002 [*Parks Canada Agency and Martin*, [2002] C.L.C.A.O.D. No. 8 (QL)], Mr. Cadieux allowed the appeal of Parks Canada and rescinded Mr. Grundie's decision. He was of the opinion that there was no evidence to conclude that a situation of “danger” existed as that term is defined in subsection 122(1) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 1; S.C. 2000, c. 20, s. 2] of the Code.

[8] Les audiences ont été présidées par M. Serge Cadieux, un agent d'appel désigné par le ministre en vertu du paragraphe 145.1(1) [édicte, *idem*] du Code. Aux termes de sa décision du 23 mai 2002 [*Agence Parcs Canada et Martin*, [2002] D.A.A.C.C.T. n° 8 (QL)], M. Cadieux a accueilli l'appel de Parcs Canada et a annulé la décision de M. Grundie. Il s'est dit d'avis que la preuve ne permettait pas de conclure à l'existence d'une situation de «danger» au sens du paragraphe 122(1) [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 9, art. 1; L.C. 2000, ch. 20, art. 2] du Code.

[9] Mr. Martin and the PSAC sought judicial review in the Federal Court. By order dated October 6, 2003, the Federal Court dismissed the judicial review.

[9] M. Martin et l'Alliance ont présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale qui, par ordonnance rendue le 6 octobre 2003, a rejeté leur demande.

[10] Mr. Martin and the PSAC now appeal to this Court.

[10] M. Martin et l'Alliance interjettent appel de ce jugement devant notre Cour.

#### ISSUE

[11] The appellants say that park wardens performing law enforcement duties should be issued sidearms and be trained to use them. They ask that this Court remit the matter to the appeals officer for redetermination having

#### QUESTION EN LITIGE

[11] Les appelants affirment qu'on devrait fournir des armes de poing aux gardiens de parc chargés de l'application de la loi et qu'on devrait leur donner une formation au sujet de leur maniement. Ils demandent à la

regard to the proper definition of the term “danger” in subsection 122(1) of the Code.

## ANALYSIS

### Standard of Review

[12] It is first necessary to address the standard of review. There are no errors of fact alleged in the Federal Court Judge’s decision. This Court will review her decision for errors of law on a correctness standard. In determining whether the Judge erred in law, this Court must assess her determination of the standard of review of the decision of appeals officer Cadieux. The Court will also assess Mr. Cadieux’s decision, applying the appropriate standard of review.

[13] The Judge conducted an extensive standard of review analysis. Her penultimate finding was that the standard of review of a decision of an appeals officer under the Code was patent unreasonability. Indeed, the Judge quoted McLachlin J. (as she then was) in *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644, in which McLachlin J. expressly found that decisions of specialized tribunals, such as the Labour Board, are to be accorded deference both as to the determination of facts and the interpretation of the law and that the Court should only interfere if the interpretation placed on legislation by the Tribunal was patently unreasonable. To this point, I agree with the Judge’s analysis. However, she then went on at paragraph 41 of her reasons:

Nevertheless, the Court’s analysis will have a precedential value on the decisions of other appeals officers which may ultimately have an effect on the health and safety of employees. This suggests that more scrutiny should be given to the decision of the appeals officer in the present case.

Cour de renvoyer la question à l’agent d’appel pour qu’il rende une nouvelle décision en tenant compte de la définition qu’il convient de donner au terme «danger» au paragraphe 122(1) du Code.

## ANALYSE

### Norme de contrôle

[12] Il est d’abord nécessaire d’examiner la question de la norme de contrôle. On ne reproche aucune erreur de fait à la juge de la Cour fédérale. La Cour procédera donc au contrôle judiciaire de cette décision pour y déceler toute erreur de droit en appliquant la norme de la décision correcte. Pour décider si la juge en question a commis une erreur de droit, la Cour doit d’abord déterminer quelle norme de contrôle elle a retenue pour procéder au contrôle de la décision de l’agent d’appel Cadieux. La Cour examinera aussi la décision de M. Cadieux en appliquant la norme de contrôle appropriée.

[13] La juge a procédé à une analyse fouillée de la question de la norme de contrôle. Son avant-dernière conclusion était que la norme de contrôle applicable à la décision d’un agent d’appel sous le régime du Code était celle de la décision manifestement déraisonnable. Elle a d’ailleurs cité les propos de la juge McLachlin (maintenant juge en chef) dans l’arrêt *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l’industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644, dans lequel la juge McLachlin a expressément conclu que les cours de justice doivent faire preuve de circonspection et de retenue dans l’examen des décisions de tribunaux administratifs spécialisés comme la Commission du travail et que cette retenue s’étend à la fois à la constatation des faits et à l’interprétation de la loi et que ce n’est que lorsque l’interprétation donnée aux dispositions législatives est manifestement déraisonnable que la cour peut intervenir. Jusque-là, je suis d’accord avec l’analyse de la juge. Elle a toutefois poursuivi en disant ce qui suit, au paragraphe 41 de ses motifs:

Malgré tout, l’analyse de notre Cour aura valeur de précédent pour les décisions d’autres agents d’appel, et pourra ainsi avoir en bout de ligne une incidence sur la santé et la sécurité d’employés. Cela donne à penser qu’un examen plus approfondi de la décision de l’agent d’appel serait indiqué en l’espèce.

[14] As a result, she concluded that the applicable standard of review was reasonableness *simpliciter*. In this Court, Mr. Martin and the PSAC suggested an even less deferential standard of review. They argued that because this is the first time that the issue of the new definition of “danger” in subsection 122(1) of the Code has come before the Court, because the decision will have precedential value and because the question is one of vital importance, the appropriate standard of review should be correctness.

[15] It is true that the courts have accorded less deference to decisions of tribunals where questions of law with precedential value are at issue. However, these instances generally involved statutory appeals. See, for example, *Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)*, [2002] 4 S.C.R. 45.

[16] I think the situation is different in the case of judicial review of tribunal decisions that are subject to strong privative clauses. In the case of decisions of appeals officers under the Code, the privative clauses are worded in strong terms [sections 146.3 (as enacted by S.C. 2000, c. 20, s. 14), 146.4 (as enacted *idem*)]:

**146.3** An appeals officer’s decision is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

**146.4** No order may 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 an appeals officer in any proceeding under this Part.

[17] Professor David Mullan has observed that in such cases “the legislature has expressed confidence in the ability of a decision-maker to interpret questions of law arising under its home statute and to itself establish a corpus of decisions having precedential value in the sense of application to many future cases.” See Mullan, David J., “Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 59, at page 77. One might question the wisdom of protecting legal interpretations of non-legally trained

[14] Elle a par conséquent conclu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable *simpliciter*. Devant la Cour, M. Martin et l’Alliance proposent une norme de contrôle qui appelle encore moins de retenue. Ils font valoir que, parce que c’est la première fois que la Cour est appelée à se prononcer sur la question de la nouvelle définition du mot «danger» au paragraphe 122(1), la norme de contrôle appropriée devrait être celle de la décision correcte, d’autant plus que la décision de la Cour aura valeur de précédent et que la question revêt une importance capitale.

[15] Il est vrai que les cours de justice ont fait preuve de moins de retenue envers les décisions des tribunaux administratifs lorsque des questions de droit ayant valeur de précédent étaient en cause, mais il s’agissait dans la plupart des cas d’appels prévus par la loi (voir, par exemple l’arrêt *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45).

[16] Je crois que la situation est différente dans le cas du contrôle judiciaire de décisions rendues par des tribunaux administratifs qui sont assujetties à de fortes clauses privatives. Dans le cas des décisions rendues par des agents d’appel en vertu du Code, les clauses privatives sont libellées en des termes forts [articles 146.3 (édicte par L.C. 2000, ch. 20, art. 14), 146.4 (édicte, *idem*)]:

**146.3** Les décisions de l’agent d’appel sont définitives et non susceptibles de recours judiciaires.

**146.4** Il n’est admis aucun recours ou décision judiciaire—notamment par voie d’injonction, de *certiorari*, de prohibition ou de *quo warranto*—visant à contester, réviser, empêcher ou limiter l’action de l’agent d’appel exercée dans le cadre de la présente partie.

[17] Le professeur David Mullan fait remarquer qu’en pareil cas, [TRADUCTION] «le législateur a exprimé sa confiance en la capacité de l’auteur de la décision d’interpréter des questions de droit relevant du champ d’application de sa loi constitutive et de constituer une jurisprudence ayant valeur de précédent, c’est-à-dire un ensemble de décisions susceptibles de s’appliquer à d’autres cas dans l’avenir». (Mullan, David J., «Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?» (2004), 17 *Can. J. Admin. L. & Prac.* 59,

appeals officers from more intrusive review by the courts. However, the Court must take the statute as it finds it. The Court cannot apply common law principles that are implicitly inconsistent with strong legislative language. Where Parliament has expressed itself in the strong terms it has in the *Canada Labour Code*, I think it would be inconsistent for the courts to arrogate to themselves the power to establish precedence for a tribunal to follow in respect of the interpretation of its home statute.

[18] For these reasons, I am of the opinion that the standard of review of Mr. Cadieux's decision is patent unreasonability.

Mr. Cadieux's Failure to Apply Relevant Provisions

[19] Mr. Grundie's decision was made under subsection 145(2) of the Code. Subsection 145(2) applies when a health and safety officer considers that the performance of an activity constitutes a danger to an employee while at work. Subsection 145(2) provides:

145. . . .

(2) If a health and safety officer considers that the use or operation of a machine or thing, a condition in a place or the performance of an activity constitutes a danger to an employee while at work,

(a) the officer shall notify the employer of the danger and issue directions in writing to the employer directing the employer, immediately or within the period that the officer specifies, to take measures to

(i) correct the hazard or condition or alter the activity that constitutes the danger, or

(ii) protect any person from the danger; and

(b) the officer may, if the officer considers that the danger or the hazard, condition or activity that constitutes the danger cannot otherwise be corrected, altered or protected against immediately, issue a direction in writing to the employer directing that the place, machine, thing or activity in respect of which the direction is issued not be used, operated or performed, as the case may be, until the officer's directions are complied with, but nothing in this paragraph prevents the doing of anything necessary for the proper compliance with the direction.

à la page 77). On pourrait s'interroger sur l'opportunité de mettre à l'abri du contrôle plus inquisiteur des tribunaux l'interprétation que des agents d'appel sans formation juridique font de la loi. La Cour doit toutefois appliquer la loi telle qu'elle est. Elle ne peut appliquer des principes de common law qui sont implicitement incompatibles avec un texte de loi clair. Lorsque le législateur s'exprime de façon aussi claire qu'il l'a fait dans le *Code canadien du travail*, il serait à mon avis illogique que les tribunaux s'arrogent le pouvoir de fixer la jurisprudence qu'un tribunal administratif doit suivre en ce qui concerne l'interprétation de sa loi constitutive.

[18] Pour ces motifs, je suis d'avis que la norme de contrôle de la décision de M. Cadieux est celle de la décision manifestement déraisonnable.

Défaut de M. Cadieux d'appliquer les dispositions pertinentes

[19] La décision de M. Grundie était fondée sur le paragraphe 145(2) du Code. Le paragraphe 145(2) s'applique lorsqu'un agent de santé et sécurité estime que l'exécution d'une tâche constitue un danger pour un employé au travail. Voici le texte du paragraphe 145(2):

145. [. . .]

(2) S'il estime que l'utilisation d'une machine ou chose, une situation existant dans un lieu de travail ou l'accomplissement d'une tâche constitue un danger pour un employé au travail, l'agent:

a) en avertit l'employeur et lui enjoint, par instruction écrite, de procéder, immédiatement ou dans le délai qu'il précise, à la prise de mesures propres:

(i) soit à écarter le risque, à corriger la situation ou à modifier la tâche,

(ii) soit à protéger les personnes contre ce danger;

b) peut en outre, s'il estime qu'il est impossible dans l'immédiat de prendre les mesures prévues à l'alinéa a), interdire, par instruction écrite donnée à l'employeur, l'utilisation du lieu, de la machine ou de la chose ou l'accomplissement de la tâche en cause jusqu'à ce que ses instructions aient été exécutées, le présent alinéa n'ayant toutefois pas pour effet d'empêcher toute mesure nécessaire à la mise en œuvre des instructions.

[20] Mr. Cadieux was critical of Mr. Grundie for proceeding under subsection 145(2). In his view, Mr. Grundie should have assessed Mr. Martin's complaint under section 124 [as am. by S.C. 2000, c. 20, s. 5] and made any direction under subsection 145(1) of the Code. Section 124 provides:

124. Every employer shall ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected.

[21] In the case of a determination by a health and safety officer that a provision of Part II of the Code has been contravened, in this case section 124, the health and safety officer may issue a direction under subsection 145(1) [as am. *idem*, s. 14]:

145. (1) A health and safety officer who is of the opinion that a provision of this Part is being contravened or has recently been contravened may direct the employer or employee concerned, or both, to

- (a) terminate the contravention within the time that the officer may specify; and
- (b) take steps, as specified by the officer and within the time that the officer may specify, to ensure that the contravention does not continue or re-occur.

[22] Mr. Cadieux determined that Mr. Grundie had made a finding of a contravention of section 124 [at paragraph 147].

In this case, the health and safety officer concluded “. . . that the Agency is not taking all reasonable steps to mitigate or safely manage the recognized risks inherent to the Warden's law enforcement activities.” This is, in my opinion, a finding that the employer was not complying with its general obligation under section 124 of the Code to protect its employees.

He then observed that, had Mr. Grundie proceeded under subsection 145(1), it would have been “more appropriate, effective and beneficial” to everybody involved in this case [at paragraph 148]:

In my opinion, had the health and safety officer approached the arming issue from subsection 145(1), his intervention could have proven to be more appropriate, effective and beneficial to everybody involved in this case. Having approached it from

[20] M. Cadieux reprochait à M. Grundie d'avoir abordé la question sous l'angle du paragraphe 145(2). À son avis, M. Grundie aurait dû examiner la plainte de M. Martin en vertu de l'article 124 [mod. par L.C. 2000, ch. 20, art. 5] et il aurait dû donner des directives en vertu du paragraphe 145(1) du Code. L'article 124 dispose:

124. L'employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail.

[21] S'il estime qu'une des dispositions de la partie II du Code, en l'occurrence l'article 124, a été violée, l'agent de santé et sécurité peut donner des directives en vertu du paragraphe 145(1) [mod., *idem*, art. 14]:

145. (1) S'il est d'avis qu'une contravention à la présente partie vient d'être commise ou est en train de l'être, l'agent de santé et de sécurité peut donner à l'employeur ou à l'employé en cause l'instruction:

- a) d'y mettre fin dans le délai qu'il précise;
- b) de prendre, dans les délais précisés, les mesures qu'il précise pour empêcher la continuation de la contravention ou sa répétition.

[22] M. Cadieux a estimé que M. Grundie avait conclu à la contravention de l'article 124 [au paragraphe 147].

Dans le cas présent, l'agent de santé et de sécurité avait abouti à la conclusion que l'Agence ne prenait pas les mesures qu'elle devrait raisonnablement prendre pour atténuer ou gérer les risques reconnus comme étant inhérents aux tâches d'application de la loi des gardes, ce qui revient à dire, à mon avis, que l'employeur ne s'est pas acquitté de l'obligation générale qui lui est faite, aux termes de l'article 124 du Code, de veiller à la protection de ses employés.

Il a ensuite fait observer que, si M. Grundie avait abordé la question à partir du paragraphe 145(1), son intervention aurait pu s'avérer «plus indiquée, efficace et bénéfique» pour toutes les personnes en cause dans cette affaire [au paragraphe 148]:

À mon avis, si l'agent de santé et de sécurité avait abordé la question de l'armement à partir du paragraphe 145(1), son intervention aurait pu s'avérer plus indiquée, efficace et bénéfique pour tous ceux impliqués dans cette affaire. Le fait

subsection 145(2) of the Code, as we will see, will frustrate the employees in this case.

[23] According to Mr. Cadieux, by proceeding under subsection 145(2), Mr. Grundie invoked a “provision that is highly specific in that it deals with a restrictive concept that has been set at a very high standard . . . . The concept of ‘danger’ as defined in the Code is unique in that it only applies in exceptional circumstances” (paragraph 150). Mr. Cadieux was unprepared to find a “danger” in this case.

[24] However, Mr. Cadieux was of the opinion that section 124 “is sufficiently broad in scope to cover all professions where ‘intentionality’, or the unpredictability of human behaviour, is the predominant element of the work” (paragraph 198). He found that the law enforcement activities of park wardens involved intentionality and the unpredictability of human behaviour. With respect, if that was his view, he should have proceeded to determine the complaint under section 124 and, if necessary, issue a direction under subsection 145(1).

[25] Mr. Cadieux did not set forth the criteria he would have considered had he assessed the matter under section 124. It is not for this Court to prescribe those criteria. However, I would observe that section 122.1 [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 1] provides that the purpose of Part II of the Code is to prevent injury occurring in the course of employment and that section 122.2 [as enacted by S.C. 2000, c. 20, s. 3] provides that in appropriate cases, protective measures including the provision of personal protective equipment, devices or materials are to be provided. Sections 122.1 and 122.2 state:

**122.1** The purpose of this Part is to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies.

**122.2** Preventive measures should consist first of the elimination of hazards, then the reduction of hazards and

d’avoir bâti son raisonnement sur le paragraphe 145(2) du Code, comme nous allons le voir, va à l’encontre des intérêts des employés dans cette affaire.

[23] Selon M. Cadieux, en abordant la question à partir du paragraphe 145(2), M. Grundie a invoqué un paragraphe «dont les dispositions sont très précises en ce sens que le concept est restrictif et fondé sur une norme extrêmement rigoureuse [. . .]. Le concept de “danger” tel qu’il est défini dans le Code est très spécifique parce qu’il ne s’applique que dans des circonstances exceptionnelles» (paragraphe 150). M. Cadieux n’était pas disposé à conclure à l’existence d’un «danger» en l’espèce.

[24] M. Cadieux s’est toutefois dit d’avis que l’article 124 «est suffisamment général pour englober toutes les professions où “l’intentionnalité” ou l’imprévisibilité du comportement humain est l’élément prédominant du travail» (paragraphe 198). Il a estimé que l’intentionnalité et l’imprévisibilité du comportement humain constituaient des caractéristiques inhérentes aux fonctions d’application de la loi exercées par les gardiens de parc. Or, à mon humble avis, si c’est bien ce qu’il pensait, je crois qu’il aurait dû trancher la plainte en vertu de l’article 124 et donner au besoin des directives en vertu du paragraphe 145(1).

[25] M. Cadieux n’a pas précisé les critères dont il aurait tenu compte s’il avait jugé l’affaire en vertu de l’article 124. Il n’appartient pas à la Cour de prescrire ces critères. Je tiens toutefois à signaler qu’il est précisé à l’article 122.1 [édicte par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 9, art. 1] que la partie II du Code a pour objet de prévenir les accidents en milieu de travail et que l’article 122.2 [édicte par L.C. 2000, ch. 20, art. 3] prévoit que, lorsque les conditions applicables sont réunies, des mesures de prévention doivent être prises, sous la forme notamment de fourniture de matériel, d’équipement ou de dispositifs de protection en vue d’assurer la santé et la sécurité des employés. Voici le texte des articles 122.1 et 122.2:

**122.1** La présente partie a pour objet de prévenir les accidents et les maladies liés à l’occupation d’un emploi régi par ses dispositions.

**122.2** La prévention devrait consister avant tout dans l’élimination des risques, puis dans leur réduction, et enfin

finally, the provision of personal protective equipment, clothing, devices or materials, all with the goal of ensuring the health and safety of employees.

[26] At one time it was questionable whether an appeals officer could proceed under subsection 145(1) when a health and safety officer had made a previous determination under subsection 145(2). See *Federal Marine Terminals Ltd., Division of Fednav Ltd. v. Longshoremen's Union, Local 375* (2000), 192 F.T.R. 1 (F.C.T.D.); affirmed (2001), 213 F.T.R. 59 (F.C.A.). However, subsequent to that decision, the Code was amended by the addition of subsection 145.1(2) [as enacted *idem*, s. 14] which provides:

145.1 . . .

(2) For the purposes of sections 146 to 146.5, an appeals officer has all of the powers, duties and immunity of a health and safety officer.

[27] Under section 146.1 [as enacted *idem*], an appeals officer may “vary, rescind or confirm” [as enacted *idem*] a direction of a health and safety officer. If a health and safety officer has made a direction under subsection 145(2) that the appeals officer considers inappropriate, he may rescind that direction. However, because he now has all the powers of a health and safety officer, he may also vary it to provide for what he considers the health and safety officer should have directed.

[28] An appeal before an appeals officer is *de novo*. Under section 146.2 [as enacted *idem*], the appeals officer may summon and enforce the attendance of witnesses, receive and accept any evidence and information on oath, affidavit or otherwise that he sees fit, whether or not admissible in a court of law, examine records and make inquiries as he considers necessary. In view of these wide powers and the addition of subsection 145.1(2), there is no rationale that would justify precluding an appeals officer from making a determination under subsection 145(1), if he finds a contravention of Part II of the Code, notwithstanding that the health and safety officer had issued a direction under subsection 145(2).

dans la fourniture de matériel, d'équipement, de dispositifs ou de vêtements de protection, en vue d'assurer la santé et la sécurité des employés.

[26] Dans le passé, on doutait qu'un agent d'appel puisse agir en vertu du paragraphe 145(1) lorsqu'un agent de santé et sécurité avait déjà pris une décision en vertu du paragraphe 145(2) (voir le jugement *Terminus maritimes fédéraux, division Fednav ltée c. Syndicat des débardeurs, section locale 375* (2000), 192 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); confirmé par (2001), 213 F.T.R. 59 (C.A.F.)). À la suite de cette décision, le Code a cependant été modifié par l'insertion du paragraphe 145.1(2) [édicte, *idem*, art. 14], qui dispose:

145.1 [. . .]

(2) Pour l'application des articles 146 à 146.5, l'agent d'appel est investi des mêmes attributions—notamment en matière d'immunité—que l'agent de santé et de sécurité.

[27] Aux termes de l'article 146.1 [édicte, *idem*], l'agent d'appel peut «modifier, annuler ou confirmer» les instructions de l'agent de santé et sécurité. L'agent d'appel peut par ailleurs annuler les instructions que l'agent de santé et sécurité a données en vertu du paragraphe 145(2) et qui, selon lui, ne sont pas indiquées. Toutefois, comme il est maintenant investi des mêmes pouvoirs que l'agent de santé et sécurité, il peut aussi modifier les instructions en donnant celles que, selon lui, l'agent de santé et sécurité aurait dû donner.

[28] L'appel interjeté devant l'agent d'appel est un appel *de novo*. Aux termes de l'article 146.2 [édicte, *idem*], l'agent d'appel peut convoquer des témoins et les contraindre à comparaître, recevoir sous serment, par voie d'affidavit ou sous une autre forme, tous témoignages et renseignements qu'il juge indiqués, qu'ils soient admissibles ou non en justice, et procéder, s'il le juge nécessaire, à l'examen de dossiers ou registres et à la tenue d'enquêtes. Compte tenu de ces vastes pouvoirs et de l'ajout du paragraphe 145.1(2), il n'y a aucune raison qui justifierait d'empêcher l'agent d'appel de rendre une décision en vertu du paragraphe 145(1), s'il estime qu'il y a eu contravention à la partie II du Code et ce, malgré le fait que l'agent de santé et sécurité a donné des instructions en vertu du paragraphe 145(2).

[29] In this case, it was patently unreasonable for Mr. Cadieux not to have assessed the facts before him pursuant to section 124 and if he considered it appropriate, to issue a direction under subsection 145(1).

#### Mr. Cadieux's "danger" Analysis

[30] The question that Mr. Cadieux considered was whether, without sidearms, park wardens performing law enforcement activities were in "danger" as that term is defined in the Code. The definition is found in subsection 122(1):

122. (1) . . .

"danger" means any existing or potential hazard or condition or any current or future activity that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person exposed to it before the hazard or condition can be corrected, or the activity altered, whether or not the injury or illness occurs immediately after the exposure to the hazard, condition or activity, and includes any exposure to a hazardous substance that is likely to result in a chronic illness, in disease or in damage to the reproductive system;

[31] Mr. Cadieux found that the definition of danger in the Code was not met for the following reasons:

1. There were no facts to support the allegation of danger and therefore danger could not be established objectively (paragraph 152);
2. Assaults on park wardens could take place at any time but it could not be reliably established when or under what conditions this would happen; therefore the possibility of assaults is hypothetical (paragraph 153);
3. The who, what, when, where and under what circumstances are missing. This is because the argument is based on the unpredictability of human behaviour which is, by nature, hypothetical and speculative (paragraph 155);
4. Anecdotal evidence of exposure to violence only confirms inherent risk in law enforcement duties. It does

[29] Dans le cas qui nous occupe, il était manifestement déraisonnable de la part de M. Cadieux de ne pas apprécier les faits portés à sa connaissance en vertu de l'article 124 et, s'il l'estimait indiqué, de donner des instructions en vertu du paragraphe 145(1).

#### Analyse du «danger» effectuée par M. Cadieux

[30] La question que M. Cadieux a examinée était celle de savoir si, sans armes de poing, les gardiens de parc chargés de l'application de la loi étaient exposés à un «danger» au sens où l'entend le Code. Le mot «danger» est défini au paragraphe 122(1):

122. (1) [. . .]

«danger» Situation, tâche ou risque—existant ou éventuel—susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la rendre malade—même si ses effets sur l'intégrité physique ou la santé ne sont pas immédiats—, avant que, selon le cas, le risque soit écarté, la situation corrigée ou la tâche modifiée. Est notamment visée toute exposition à une substance dangereuse susceptible d'avoir des effets à long terme sur la santé ou le système reproducteur.

[31] M. Cadieux a estimé que la situation des gardiens ne répondait pas à la définition du danger au sens du Code pour les raisons suivantes:

1. Il n'y avait aucun fait pour appuyer l'allégation de danger et il était donc impossible d'établir objectivement l'existence d'un danger (paragraphe 152);
2. Une agression pouvait se produire à n'importe quel moment dans l'exercice des fonctions d'application de la loi des gardiens, mais il était impossible d'établir quand et dans quelles conditions cette agression se produirait; le risque d'agression était donc hypothétique (paragraphe 153);
3. On ignore de qui et de quoi il s'agit, à quel endroit on se trouve et dans quelles circonstances on se trouve. Cette situation tient au fait que l'argument repose sur l'imprévisibilité du comportement humain qui est, par définition, hypothétique et conjectural (paragraphe 155);
4. Les preuves anecdotiques relatives aux incidents de violence dont des agents auraient été victimes confirment

not help to decide the existence of danger as defined in the Code (paragraph 161);

5. It is not possible to look into the past to determine a present or a future danger (paragraph 162);

6. The risk has already been mitigated by the provision of reasonable protective equipment (paragraph 170);

7. With respect to vehicle stops and the existence of visitors with criminal records in parks, one cannot reach a conclusion of danger as defined in the Code in the absence of specific evidence (paragraphs 173 and 174);

8. Studies recommending sidearms are useful for a risk assessment but not to establish danger (paragraph 175);

9. There is no evidence that park wardens ever faced grievous bodily harm. Potential situations of grievous bodily harm are a legitimate concern. However, the absence of positive knowledge that grievous bodily harm will occur does not accord with the definition of "danger" in the Code (paragraph 177);

10. Although the bearing of sidearms is close to an industry standard, the industry standard itself cannot justify a finding of "danger" (paragraph 183); and

11. Mr. Grundie did not have regard for the requirement of "reasonable expectation." His findings were based on hypotheses. It was not established that injury would occur immediately upon exposure to current or future law enforcement activities (paragraph 196).

[32] I have considerable difficulty understanding Mr. Cadieux's reasoning. I cite a few examples of the

seulement qu'il y a des risques inhérents à l'exercice des fonctions d'application de la loi. Ces preuves ne sont pas utiles pour décider s'il y a ou non un «danger» au sens où l'entend le Code (paragraphe 161);

5. On ne peut pas conclure positivement à l'existence d'un «danger» actuel ou futur en se fondant uniquement sur des événements passés (paragraphe 162);

6. Le risque a déjà été atténué par suite de la fourniture d'équipements de protection individuels (paragraphe 170);

7. Le fait que certaines visiteurs aient un casier judiciaire ou qu'ils fassent l'objet d'une interpellation ne suffit pas pour justifier l'existence d'un «danger» au sens où l'entend le Code, sans preuves plus précises (paragraphes 173 et 174);

8. Les études recommandant le port d'armes de poing présentent de l'intérêt dans le contexte d'une évaluation des risques mais non dans celui du danger (paragraphe 175);

9. Il n'y a aucune preuve que les gardiens de parc se soient jamais trouvés dans une situation où ils encouraient des lésions corporelles graves. Le risque de subir des lésions corporelles graves constitue une préoccupation légitime, mais l'absence de connaissances établissant incontestablement qu'un tel cas se produira n'est pas en accord avec la définition d'un «danger» telle qu'elle figure dans le Code (paragraphe 177);

10. Le port d'armes de poing constitue presque une «norme de l'industrie», mais, même si elle existait, cette norme ne permettrait pas, à elle seule, de conclure qu'il y a «danger» au sens où l'entend le Code (paragraphe 183);

11. M. Grundie n'a pas tenu compte du facteur obligatoire des «attentes raisonnables». Ses conclusions reposaient sur des hypothèses. Il n'a pas été établi que les tâches d'application de la loi existantes ou éventuelles occasionnaient des blessures sitôt entreprises (paragraphe 196).

[32] J'ai beaucoup de mal à suivre le fil du raisonnement de M. Cadieux. Je vais citer quelques

difficulty. On the one hand he says that facts are missing to support Mr. Martin's allegations of danger and that therefore such allegations are hypothetical and speculative. On the other hand he says that anecdotal evidence of exposure to violence is not helpful and indeed that "look[ing] into the past to declare that a 'danger' as defined in the Code exists" (paragraph 162) is not authorized.

[33] Mr. Cadieux finds that the risk of injury, which is part and parcel of the job of a park warden, has been mitigated effectively through specialized knowledge and training and by the provision of personal protective equipment. He does not explain why further mitigative measures, such as the provision of a sidearm, would not reduce the risk of injury further.

[34] Mr. Cadieux says that there is no evidence park wardens were ever faced with grievous bodily harm on the job. It is difficult to square this position with his earlier statement that evidence of past occurrence is not helpful and cannot be used to justify a finding of danger. He also says that there is no evidence such a situation would occur in the future. He does not explain what would satisfy the evidentiary requirement that he says must be met.

[35] Because law enforcement activity inherently involves the unpredictability of human behaviour, Mr. Cadieux finds that it cannot constitute a "danger" within the meaning of the definition. This would exclude a finding of "danger" in respect of any law enforcement activity generally. There is no explanation as to why, categorically, this would be the case.

[36] In summary, it is difficult to see how Mr. Cadieux leaves any room for evidence of any sort that would prove a danger within the meaning of the Code in these circumstances. Positive anecdotal experience of the past

exemples pour illustrer cette difficulté. D'une part, M. Cadieux signale que les allégations de danger de M. Martin ne sont pas étayées par suffisamment de faits et que les allégations en question sont par conséquent hypothétiques et conjecturales. D'autre part, il affirme que des éléments de preuve anecdotiques portant sur des cas où les agents sont exposés à de la violence ne sont pas utiles et qu'en fait, «on ne peut pas conclure positivement à l'existence d'un "danger" selon la définition du Code en se fondant uniquement sur des événements passés» (paragraphe 162).

[33] M. Cadieux estime par ailleurs que le risque d'être blessé, qui fait partie intégrante du travail de gardien de parc, a été atténué efficacement à ce jour grâce aux connaissances spécialisées et à la formation que les gardiens reçoivent et à leur équipement de protection individuel. Il n'explique pas pourquoi l'instauration d'autres mesures d'atténuation des risques, telles que le port d'armes de poing, ne réduirait pas encore plus les risques de blessures.

[34] M. Cadieux affirme qu'il n'y a aucun élément de preuve suivant lequel des gardiens de parc ont subi des blessures corporelles graves au travail. Il est difficile de concilier cette assertion avec son affirmation précédente suivant laquelle les éléments de preuve portant sur des incidents antérieurs ne sont pas utiles et ne sauraient être invoqués pour justifier une conclusion de danger. Il ajoute que rien ne permet de penser qu'une telle situation se produirait à l'avenir. Enfin, il n'explique pas comment satisfaire aux exigences en matière de preuve auxquelles il faut selon lui répondre.

[35] Parce que l'imprévisibilité du comportement humain constitue un aspect incontournable du travail de ceux qui sont chargés de l'application de la loi, M. Cadieux conclut qu'elle ne saurait constituer un «danger» au sens du Code. Il serait donc impossible de conclure que les fonctions d'application de la loi comportent un «danger». M. Cadieux n'explique pas pourquoi il en serait catégoriquement ainsi.

[36] En résumé, il est difficile de voir comment, dans ces conditions, M. Cadieux aurait été disposé à admettre quelque preuve que ce soit qui aurait démontré l'existence d'un danger au sens du Code. Il écarte

is rejected. Negative anecdotal experience is accepted. Evidence of risk of injury that could pertain to the future is rejected as being hypothetical or speculative.

[37] I agree that a finding of danger cannot be based on speculation or hypothesis. However, when attempting to ascertain whether a potential hazard or future activity could reasonably be expected to cause injury before the hazard could be corrected or the activity altered, one is necessarily dealing with the future. Tribunals are regularly required to infer from past and present circumstances what is expected to transpire in the future. The task of the tribunal in such cases is to weigh the evidence to determine whether it is more likely than not that what an applicant is asserting will take place in the future.

[38] In conducting a “danger” analysis, Mr. Cadieux was required to apply the definition of “danger” to the facts in evidence before him. He was required to consider potential hazard as well as future activity. In treating any evidence about potential hazard and future activity as being irrelevant, hypothetical or speculative, he was foreclosing the possibility of any evidence satisfying the definition.

[39] Mr. Cadieux says that section 124 and subsection 145(1) are more appropriate provisions of the Code to apply in this case. That may well be so. But it is by no means obvious that a finding of danger and directions under subsection 145(2) are absolutely foreclosed, as his reasons imply.

[40] Mr. Cadieux had evidence before him:

1. Of anecdotal past incidents involving park wardens, albeit none of which involve grievous bodily harm or death;
2. That park wardens were issued bulletproof vests, batons, pepper spray and long-arms by Parks Canada;

d’emblée tout élément de preuve positif portant sur une anecdote déjà survenue tout en acceptant les anecdotes négatives. Il rejette les éléments de preuve portant sur les risques de blessures qui pourraient se produire à l’avenir en affirmant que ces éléments de preuve sont hypothétiques et conjecturaux.

[37] Je conviens qu’une conclusion de danger ne peut reposer sur des conjectures ou des hypothèses. Mais lorsqu’on cherche à déterminer si l’on peut raisonnablement s’attendre à ce qu’un risque éventuel ou une activité future cause des blessures avant que le risque puisse être écarté ou que la situation soit corrigée, on traite nécessairement de l’avenir. Les tribunaux administratifs sont régulièrement appelés à interpréter le passé et le présent pour tirer des conclusions sur ce à quoi on peut s’attendre à l’avenir. Leur rôle en pareil cas consiste à apprécier la preuve pour déterminer les probabilités que ce qu’affirme le demandeur se produise plus tard.

[38] En procédant à son analyse du «danger», M. Cadieux devait appliquer la définition du «danger» aux faits allégués dans la preuve dont il disposait. Il devait tenir compte des risques éventuels et des activités à venir. En qualifiant d’inutiles, d’hypothétiques et de conjecturaux les éléments de preuve relatifs aux risques éventuels et aux activités à venir, il faisait en sorte qu’il était impossible que quelque élément de preuve réponde à la définition.

[39] Suivant M. Cadieux, l’article 124 et le paragraphe 145(1) sont des dispositions du Code qui s’appliquent mieux au cas qui nous occupe. Cela est fort possible, mais il est loin d’être évident qu’une conclusion de danger et la publication de directives en vertu du paragraphe 145(2) soient absolument exclues, comme M. Cadieux le laisse entendre dans ses motifs.

[40] Voici, à cet égard, les éléments de preuve dont disposait M. Cadieux:

1. Des incidents anecdotiques passés concernant des gardiens de parc, mais dont aucun n’impliquait de lésions corporelles graves ou de décès;
2. Parcs Canada fournissait aux gardiens de parc des gilets pare-balles, des matraques, un neutralisant en

and

3. That the job description of park wardens:

(a) require them to act as peace officers,

(b) require them to conduct difficult and complex special law enforcement activities which include participating in raids, searching for physical evidence and clues, seizing exhibits, securing and serving warrants and making arrests,

(c) require them to be prepared for frequent periods of intense concentration when involved in fast-moving, high risk enforcement situations, and

(d) says that park wardens are at risk of physical assaults, serious injury and possible death when engaged in enforcement duties and may be engaged in physical confrontations with violators who can be hostile, dangerous and armed with a weapon.

[41] This is all evidence that should have been taken into account by Mr. Cadieux in assessing the question of danger. It is evidence that should have been weighed by Mr. Cadieux in deciding whether Mr. Martin's complaint was justified.

[42] It is not for this Court to weigh that evidence or to come to any conclusion about whether the evidence rose to the level of a reasonable expectation of injury, or indeed whether park wardens should be issued handguns. That is for the appeals officer to determine. However, this Court is required to determine whether the appeals officer had regard to relevant evidence. The failure to take account of relevant evidence by him in this case was patently unreasonable.

aérosol à base de poivre de Cayenne et des armes d'épaule;

3. La description d'emploi des gardiens de parc:

a) les oblige à agir comme agents de la paix,

b) les oblige à exécuter des fonctions d'application de la loi difficiles et complexes notamment par la participation à des descentes, la recherche de preuves matérielles et d'indices, la saisie de pièces à conviction, l'obtention et la signification de mandats et l'arrestation de suspects,

c) les oblige à se préparer en vue de fréquentes périodes de concentration intense où ils pourraient être appelés à intervenir rapidement et où ils seraient placés dans des situations à risque élevé de maintien de l'ordre,

d) précise que les gardiens de parc s'exposent à des risques d'agressions physiques, de blessures graves et même de mort dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions d'application de la loi et qu'ils sont susceptibles d'être physiquement confrontés à des individus hostiles, dangereux ou armés.

[41] Ce sont tous là des éléments de preuve dont M. Cadieux aurait dû tenir compte pour évaluer la question du danger. Ce sont des éléments de preuve que M. Cadieux aurait dû apprécier pour décider si la plainte de M. Martin était justifiée.

[42] Il n'appartient pas à notre Cour d'apprécier ces éléments de preuve ou de tirer des conclusions sur la question de savoir si la preuve permettait de conclure que l'on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que des gardiens de parc soient blessés ou même si l'on devrait fournir des armes de poing aux gardiens de parc. Cette décision incombe à l'agent d'appel. La Cour doit toutefois déterminer si l'agent d'appel a tenu compte de tous les éléments de preuve pertinents. En ne tenant pas compte de tous les éléments de preuve pertinents en l'espèce, l'agent d'appel a agi de façon manifestement déraisonnable.

## CONCLUSION

[43] Because Mr. Cadieux failed to apply provisions of Part II of the *Canada Labour Code*, which he determined were applicable to this case, I find his decision to be patently unreasonable. It was also patently unreasonable for him to have failed to take account of relevant evidence. I would allow the appeal with costs here and in the Federal Court, set aside the decisions of the Federal Court and Mr. Cadieux and remit the matter to the appeals officer for redetermination.

NOËL J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

## DISPOSITIF

[43] Comme M. Cadieux n'a pas appliqué les dispositions de la partie II du *Code canadien du travail* qu'il avait jugées applicables en l'espèce, je conclus que sa décision était manifestement déraisonnable. Il a également agi de manière manifestement déraisonnable en ne tenant pas compte de tous les éléments de preuve pertinents. Je suis d'avis d'accueillir l'appel avec les dépens tant en l'espèce que devant la Cour fédérale, d'annuler la décision de la Cour fédérale et celle de M. Cadieux et de renvoyer l'affaire à l'agent d'appel pour qu'il rende une nouvelle décision.

LE JUGE NOËL, J.C.A.: Je suis du même avis.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je suis du même avis.