

	T-1910-95		T-1910-95
Ronald J. Bissett and Stephen E. Stapleton (Applicants)		Ronald J. Bissett et Stephen E. Stapleton (requérants)	
v.		a c.	
The Minister of Labour and Helayne R. Hauw (Respondents)		Le ministre du Travail et Helayne R. Hauw (intimés)	
and		b et	
	T-1649-95		T-1649-95
Carlo Cimetta, Andreino Sartor and Kerry Tully (Applicants)		Carlo Cimetta, Andreino Sartor et Kerry Tully (requérants)	
v.		c c.	
Helayne R. Hauw and The Minister of Labour (Respondents)		Helayne R. Hauw et ministre du Travail (intimés)	
		d	
<i>INDEXED AS: BISSETT v. CANADA (MINISTER OF LABOUR)</i> (T.D.)		<i>RÉPERTORIÉ: BISSETT c. CANADA (MINISTRE DU TRAVAIL)</i> (1 ^{re} INST.)	
Trial Division, Rothstein J.—Toronto, September 18; Ottawa, October 11, 1995.		e Section de première instance, juge Rothstein— Toronto, 18 septembre; Ottawa, 11 octobre 1995.	
<i>Administrative law — Statutory appeals — Labour relations — Applying relevant criteria (convenience, nature of error, tribunal), appeal to referee under Canada Labour Code from inspector's payment orders under Code, s. 251.1 adequate alternative to judicial review — Jurisdictional questions or matters of natural justice within appellate authority of referee along with other questions relating to merits of decision under appeal.</i>		<i>Droit administratif — Appels prévus par la loi — Relations du travail — Si on applique les critères pertinents (commodité, nature de l'erreur, juridiction d'appel), un appel interjeté devant un arbitre sous le régime du Code canadien du travail à l'encontre des ordres de paiement délivrés par un inspecteur en vertu de l'art. 251.1 du Code constitue un recours approprié pouvant remplacer une demande de contrôle judiciaire — Les questions de compétence et de justice naturelle relèvent de la compétence d'appel de l'arbitre, tout comme les autres questions qui touchent le fond de la décision dont appel.</i>	
<i>Labour relations — Appeal to referee under Canada Labour Code from inspector's payment orders issued pursuant to Code, s. 251.1 adequate alternative to judicial review — Jurisdictional questions or matters of natural justice within appellate authority of referee along with other questions relating to merits of decision under appeal.</i>		<i>Relations du travail — Un appel interjeté devant un arbitre sous le régime du Code canadien du travail à l'encontre des ordres de paiement délivrés par un inspecteur en vertu de l'art. 251.1 du Code constitue un recours approprié pouvant remplacer une demande de contrôle judiciaire — Les questions de compétence et de justice naturelle relèvent de la compétence d'appel de l'arbitre, tout comme les autres questions qui touchent le fond de la décision dont appel.</i>	
When STN Inc. was placed in receivership in July, 1995, the interim receiver advised the employees that their employment was terminated. About two weeks later, an inspector under the <i>Canada Labour Code</i> issued payment orders to the applicants pursuant to subsection 251.1(1) of the Code. The payment orders provided that the applicants, former directors of STN who resigned prior to the terminations, were liable jointly and severally for wages of employees of STN in the amount of \$567,120.51. The applicants commenced appeal proceedings and, as required by the Code, arranged for payment of the sum to the Minister of Labour. The applicants also brought applica-		Lorsque la société STN a été mise sous séquestre, en juillet 1995, le séquestre provisoire a avisé les employés de la cessation de leur emploi pour la société STN. Environ deux semaines plus tard, une inspectrice sous le régime du <i>Code canadien du travail</i> , a délivré des ordres de paiement aux requérants en vertu du paragraphe 251.1(1) du Code. Les ordres de paiement portaient que les requérants, d'anciens administrateurs de la société STN qui avaient démissionné avant le licenciement des employés, étaient solidairement responsables des salaires des employés de la société STN pour un montant de 567 120,51 \$. Les requérants ont engagé une pro-	

tions in this Court seeking writs of *certiorari* quashing the payment orders. The respondents then brought motions seeking stays of the proceedings in this Court, and the applicants brought a cross-motion seeking stays of proceedings before the referee. The issue was whether a statutory appeal to a referee under the Code was an adequate alternative to judicial review.

Held, the cross-applications to stay proceedings before the referee should be dismissed and judicial review not undertaken.

The applicable principles were set forth in the recent Supreme Court of Canada case of *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*: (1) judicial review is a discretionary remedy; (2) judicial review is available where there is no adequate alternative remedy (the adequacy being determined in relation to convenience, nature of the error, and the nature of the appellate body); (3) a statutory appeal may be adequate even when the issues involve questions of jurisdiction including questions of natural justice.

(1) Adequacy of the referee alternative. The referee's broad powers allow him to fully deal with the applicants' appeals in terms of process and remedy and in this sense, an appeal to the referee is an adequate alternative to judicial review. Even though the applicants portray the issue as one of simply determining the dates of their resignations, there is some doubt that the question of the directors' liability can be dealt with as a simple discreet preliminary issue even if it is ultimately determined to be a question of jurisdiction. Some evidence will be necessary, at least as to the exact date of their resignations. Considerations of time and cost favour the referee process. If the payment orders were made without adherence to the rules of natural justice, the referee may, in a much more convenient way than judicial review, confirm, rescind or vary the payment orders based on the evidence of the applicants and such other evidence as is tendered.

(2) Institutional Independence—Reasonable apprehension of bias. The question of the institutional independence of the referee goes to the constitutional validity of the referee provisions of the *Canada Labour Code*. However, the applicants failed to comply with the requirement of section 57 of the *Federal Court Act* to give notice to the federal and provincial Attorneys General. The question is premature: further evidence as to the nature of referee appointments, the basis of remuneration and other relationships, if any, between the referee, the Minister and the inspector would be necessary in order that a decision

cédure d'appel et pris des dispositions pour remettre ce montant au ministre du Travail. Les requérants ont également demandé à la présente Cour de délivrer des brefs de *certiorari* annulant les ordres de paiement. Les intimés ont alors présenté des requêtes en vue d'obtenir le sursis des instances devant la présente Cour et les requérants ont par la suite déposé des requêtes reconventionnelles sollicitant le sursis des instances devant l'arbitre. La question à trancher était celle de savoir si la procédure d'appel devant un arbitre prescrite par le Code constitue un recours approprié pouvant remplacer une demande de contrôle judiciaire.

Jugement: les requêtes reconventionnelles sollicitant le sursis des procédures devant l'arbitre doivent être rejetées et une procédure de contrôle judiciaire ne doit pas être entreprise.

Les principes applicables ont été énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt récent *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*: (1) le contrôle judiciaire est un redressement discrétionnaire; (2) le contrôle judiciaire est possible lorsqu'il n'existe pas d'autre procédure appropriée (le caractère approprié de la procédure étant évalué en regard de la commodité, de la nature de l'erreur et de la nature de la juridiction d'appel); (3) une procédure d'appel prévue par la loi peut être appropriée même lorsque le litige porte sur des questions de compétence et notamment sur des questions de justice naturelle.

(1) Le caractère approprié du recours devant l'arbitre. Les pouvoirs étendus dont l'arbitre est investi lui permettent de trancher de façon complète les appels des requérants, tant en ce qui a trait à la procédure qu'au redressement et, en ce sens, l'appel auprès de l'arbitre constitue un recours approprié pour remplacer le contrôle judiciaire. Bien que les requérants décrivent la question en litige comme se limitant simplement à la détermination des dates de leurs démissions, il est douteux que la question de la responsabilité des administrateurs puisse être tranchée comme une simple question préliminaire distincte, même s'il s'avère en bout de ligne qu'il s'agit d'une question de compétence. Certains éléments de preuve seront nécessaires, à tout le moins en ce qui a trait aux dates exactes des démissions. Les facteurs temps et coûts sont favorables à l'utilisation de la procédure devant l'arbitre. Si les ordres de paiement ont été délivrés au mépris des règles de la justice naturelle, l'arbitre peut confirmer, annuler ou modifier les ordres de paiement en se fondant sur la preuve produite par les requérants, et sur toute autre preuve qui lui est soumise, de façon beaucoup plus efficace qu'au moyen de l'exercice du contrôle judiciaire.

(2) L'indépendance institutionnelle—La crainte raisonnable de partialité. La question de l'indépendance institutionnelle de l'arbitre touche la constitutionnalité des dispositions concernant l'arbitre dans le *Code canadien du travail*. Toutefois, les requérants ne se sont pas conformés à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui les oblige à donner un avis aux procureurs généraux du Canada et de la province. Il serait prématuré de trancher cette question: d'autres éléments de preuve seraient nécessaires concernant la nature de la désignation de l'arbitre, le fondement de sa rémunération et les autres rapports unis-

as to the institutional independence of the referee be an informed one.

(3) Constitutional challenge based on *Constitution Act, 1867*, s. 96 The applicants argue, based on the Supreme Court of Canada's decision in *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.* that the referee does not have the authority to review decisions of inspectors for jurisdictional error as such role is reserved to judges appointed by the Governor General under section 96 of the *Constitution Act, 1867*. There would be no point in granting the applicants leave to comply with section 57 of the *Federal Court Act* in respect of this issue when such leave was not granted for the institutional independence—bias argument. Nevertheless, *Crevier* could be distinguished as an attempt by the Legislature of Quebec to establish a court which was outside its legislative competence. Jurisdictional questions or matters of natural justice were within the appellate authority of the referee along with other questions that related to the merits of the decision being appealed.

On the basis of the material before the Court and the arguments made, an appeal to the referee constitutes an adequate alternative remedy to judicial review in the circumstances of this case.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 251.1(1) (as enacted by S.C. 1993, c. 42, s. 37), 251.11 (as enacted *idem*), 251.12 (as enacted *idem*).
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 96.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 57 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19).
Indian Act, R.S.C., 1985, c. I-5.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 2(1).
Professional Code, R.S.Q. 1977, c. C-26.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band, [1995] 1 S.C.R. 3; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; (1979), 96 D.L.R. (3d) 14; [1979] 3 W.W.R. 676; 26 N.R. 364.

DISTINGUISHED:

Crevier v. Attorney General of Quebec et al., [1981] 2 S.C.R. 220; (1981), 127 D.L.R. (3d) 1; 38 N.R. 541.

sant, le cas échéant, l'arbitre, le ministre et l'inspecteur, pour que la décision rendue sur la question de l'indépendance institutionnelle soit une décision éclairée.

(3) Les arguments constitutionnels fondés sur l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les requérants se fondent sur l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans *Crevier c. Procureur général du Québec et autres* pour soutenir que l'arbitre n'a pas le pouvoir d'examiner les décisions des inspecteurs pour déterminer s'il y a eu erreur de compétence, car ce rôle appartient aux juges nommés par le gouverneur général en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il n'est pas question d'accorder aux requérants l'autorisation de se conformer à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale* aux fins de cet argument, alors que cette autorisation leur a été refusée en ce qui a trait à l'argument touchant l'indépendance institutionnelle—partialité. Néanmoins, il faut distinguer l'affaire *Crevier* du fait que l'assemblée législative du Québec avait tenté d'établir un tribunal qui outrepassait sa compétence législative. Les questions de compétence ou de justice naturelle relevaient de la compétence d'appel de l'arbitre, tout comme les autres questions qui touchaient le fond de la décision dont appel.

Compte tenu de la preuve et des arguments présentés à la Cour en l'espèce, l'appel devant l'arbitre constitue un recours approprié pour remplacer le contrôle judiciaire.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 251.1(1) (édicte par L.C. 1993, ch. 42, art. 37), 251.11 (édicte, *idem*), 251.12 (édicte, *idem*).
Code des professions, L.R.Q. 1977, ch. C-26.
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 96.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 2(1).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 57 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19).
Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui, [1995] 1 R.C.S. 3; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; (1979), 96 D.L.R. (3d) 14; [1979] 3 W.W.R. 676; 26 N.R. 364.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Crevier c. Procureur général du Québec et autres, [1981] 2 R.C.S. 220; (1981), 127 D.L.R. (3d) 1; 38 N.R. 541.

REFERRED TO:

Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal), [1992] 2 S.C.R. 394; (1992), 92 D.L.R. (4th) 609; 42 C.P.R. (3d) 353; 138 N.R. 321.

APPLICATIONS to stay proceedings in this Court and cross-applications to stay proceedings before a referee under the *Canada Labour Code*, the issue being whether a statutory appeal to a referee under the Code is an adequate alternative to judicial review. The cross-applications and the judicial reviews are dismissed.

COUNSEL:

Andrew J. Reddon for applicants in T-1910-95.

Clifton P. Prophet and *Susan J. Stamm* for applicants in T-1649-95.

Peter M. Southey and *Gina M. Scarcella* for respondents.

SOLICITORS:

McCarthy Tétrault, Toronto, for applicants in T-1910-95.

Gowling, Strathy & Henderson, Toronto, for applicants in T-1649-95.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

ROTHSTEIN J.: The issue in these proceedings is whether a statutory appeal to a referee under the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, is an adequate alternative to judicial review.

FACTS

The applications and cross-applications in Court files T-1649-95 and T-1910-95 were heard together. The applicants in both files had been directors of STN Incorporated.¹ On July 4, 1995 an interim receiver of STN was appointed by order of the Ontario Court (General Division) and on July 5, 1995 the

¹ It was agreed by the respondents that Stephen E. Stapleton had never been a director of STN.

DÉCISION CITÉE:

Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence), [1992] 2 R.C.S. 394; (1992), 92 D.L.R. (4th) 609; 42 C.P.R. (3d) 353; 138 N.R. 321.

REQUÊTES sollicitant le sursis des procédures devant la Cour et requêtes reconventionnelles sollicitant le sursis des procédures devant l'arbitre sous le régime du *Code canadien du travail*, la question en litige étant celle de savoir si la procédure d'appel prescrite par le Code constitue un recours approprié pouvant remplacer une demande de contrôle judiciaire. Les requêtes reconventionnelles et les demandes de contrôle judiciaire sont rejetées.

AVOCATS:

Andrew J. Reddon pour les requérants dans le dossier T-1910-95.

Clifton P. Prophet et *Susan J. Stamm* pour les requérants dans le dossier T-1649-95.

Peter M. Southey et *Gina M. Scarcella* pour les intimés.

PROCUREURS:

McCarthy Tétrault, Toronto, pour les requérants dans le dossier T-1910-95.

Gowling, Strathy & Henderson, Toronto, pour les requérants dans le dossier T-1649-95.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE ROTHSTEIN: La question à trancher en l'espèce est celle de savoir si un appel interjeté devant un arbitre en vertu du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, constitue un recours approprié pouvant remplacer une demande de contrôle judiciaire.

LES FAITS

Les requêtes et requêtes reconventionnelles dans les dossiers T-1649-95 et T-1910-95 ont été entendues simultanément. Les requérants dans les deux dossiers ont été membres du conseil d'administration de la société STN¹. Le 4 juillet 1995, un séquestre provisoire de la société STN a été nommé par une

¹ Les intimés ont convenu que Stephen E. Stapleton n'a jamais siégé au conseil d'administration de la société STN.

interim receiver advised the employees that their employment with STN was terminated.

On July 18, 1995, Helayne R. Hauw, an inspector under the *Canada Labour Code* issued payment orders to the applicants pursuant to subsection 251.1(1) [as enacted by S.C. 1993, c. 42, s. 37] of the Code. The payment orders provided *inter alia*, that the applicants were liable jointly and severally for wages of employees of STN in the amount of \$567,120.51.

The applicants say they were not given notice or an opportunity to be heard before Ms. Hauw issued payment orders to them. They also say that they resigned before the employees were terminated by the interim receiver and are therefore not liable for the wages of the employees.

Under the *Canada Labour Code*, if the applicants wish to challenge the payment orders they may commence an appeal to a referee within 15 days of having been served with the orders. It is a requirement to the bringing of an appeal that the directors pay to the Minister of Labour the amount indicated in the payment orders. Section 251.11 [as enacted *idem*] of the *Canada Labour Code* provides:

251.11 (1) A person who is affected by a payment order or a notice of unfounded complaint may appeal the inspector's decision to the Minister, in writing, within fifteen days after service of the order, the copy of the order, or the notice.

(2) An employer or a director of a corporation may not appeal from a payment order unless the employer or director pays to the Minister the amount indicated in the payment order, subject to, in the case of a director, the maximum amount of the director's liability under section 251.18.

The applicants did commence appeal proceedings and did arrange for payment of the sum of \$567,120.51 to the Minister of Labour. (The Court is therefore not confronted in this case with the situation of an applicant that could not pay to the Minister the amount indicated in a payment order.) The applicants also brought applications in this Court seeking writs of *certiorari* quashing the payment orders.

ordonnance de la Cour de l'Ontario (Division générale) et, le 5 juillet 1995, le séquestre provisoire a avisé les employés de la cessation de leur emploi pour la société STN.

Le 18 juillet 1995, Helayne R. Hauw, en sa qualité d'inspectrice sous le régime du *Code canadien du travail*, a délivré des ordres de paiement aux requérants en vertu du paragraphe 251.1(1) [édicte par L.C. 1993, ch. 42, art. 37] du Code. Les ordres de paiement portaient, notamment, que les requérants étaient solidairement responsables des salaires des employés de la société STN pour un montant de 567 120,51 \$.

Les requérants affirment ne pas avoir été avisés ni avoir obtenu la possibilité d'être entendus avant que M^{me} Hauw leur délivre ces ordres de paiement. Ils ajoutent qu'ils ont démissionné avant le licenciement des employés par le séquestre et qu'ils ne sont donc pas responsables des salaires des employés.

En vertu du *Code canadien du travail*, si les requérants désirent contester les ordres de paiement, ils peuvent interjeter appel auprès d'un arbitre dans un délai de 15 jours après avoir reçu signification des ordres. La formation d'un appel est subordonnée au paiement, par les administrateurs, au ministre du Travail, du montant indiqué dans les ordres de paiement. L'article 251.11 [édicte, *idem*] du *Code canadien du travail* se lit comme suit:

251.11 (1) Toute personne concernée par un ordre de paiement ou un avis de plainte non fondée peut, par écrit, interjeter appel de la décision de l'inspecteur auprès du ministre dans les quinze jours suivant la signification de l'ordre ou de sa copie, ou de l'avis.

(2) L'employeur et l'administrateur de personne morale ne peuvent interjeter appel d'un ordre de paiement qu'à la condition de remettre au ministre la somme visée par l'ordre, sous réserve, dans le cas de l'administrateur, du montant maximal visé à l'article 251.18.

Les requérants ont engagé une procédure d'appel et pris des dispositions pour remettre le montant de 567 120,51 \$ au ministre du Travail. (La Cour ne fait donc pas face en l'espèce à un requérant qui n'est pas en mesure de verser au ministre le montant indiqué dans un ordre de paiement.) Les requérants ont également demandé à la présente Cour de délivrer des brefs de *certiorari* annulant les ordres de paiement.

In early September 1995, the respondents brought motions seeking stays of the proceedings in this Court. This was followed by cross-motions by the applicants seeking stays of proceedings before the referee. It is these stay motions which give rise to this decision.

APPLICABLE LAW

At the outset there was some controversy over the applicable law. In the course of argument, however, counsel agreed that the governing principles were those set forth in the recent Supreme Court of Canada case, *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3. In his reasons, Lamer C.J. for the majority, provides guidance for cases such as the one at bar. I summarize the relevant principles as follows:

1. While a party may have a right to seek judicial review in the Federal Court Trial Division, there is no requirement for the Court to undertake judicial review. Judges of the Federal Court Trial Division have discretion in determining whether judicial reviews should be undertaken.

2. The adequate alternative remedy principle as enunciated in *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561, is affirmed. Courts should consider a variety of factors in deciding whether a statutory appeal procedure is an adequate alternative remedy or whether judicial review should be undertaken. At page 31 of *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band* the Chief Justice states:

... I conclude that a variety of factors should be considered by courts in determining whether they should enter into judicial review, or alternatively should require an applicant to proceed through a statutory appeal procedure. These factors include: the convenience of the alternative remedy, the nature of the error, and the nature of the appellate body (i.e., its investigatory, decision-making and remedial capacities). I do not believe that the category of factors should be closed, as it is for courts in particular circumstances to isolate and balance the factors which are relevant.

Au début du mois de septembre 1995, les intimés ont présenté des requêtes en vue d'obtenir le sursis des instances devant la présente Cour. Les requérants ont par la suite déposé des requêtes reconventionnelles sollicitant le sursis des instances devant l'arbitre. Ce sont ces requêtes en sursis qui ont donné lieu à la présente décision.

b LES RÈGLES DE DROIT APPLICABLES

Au début de l'instance, la question du droit applicable a fait l'objet d'une certaine controverse. Au cours des plaidoiries, les avocats ont toutefois convenu que les principes pertinents étaient ceux énoncés récemment par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3. Dans ses motifs, le juge en chef Lamer énonce, au nom de la majorité, des lignes directrices relativement aux instances telles celles dont la Cour est saisie. Voici un résumé des principes pertinents:

1. Bien qu'une partie puisse avoir le droit de présenter une demande de contrôle judiciaire à la Section de première instance de la Cour fédérale, rien n'oblige la Cour à procéder au contrôle judiciaire. Les juges de la Section de première instance de la Cour fédérale ont le pouvoir discrétionnaire de déterminer s'il y a lieu à contrôle judiciaire.

2. Le principe de l'autre recours approprié énoncé dans l'arrêt *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, est confirmé. Les cours de justice doivent tenir compte de multiples facteurs pour déterminer si elles doivent entreprendre le contrôle judiciaire ou si une procédure d'appel prescrite par la loi constitue un autre recours approprié. À la page 31 de l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, le juge en chef déclare:

... je conclus que les cours de justice doivent considérer divers facteurs pour déterminer si elles doivent entreprendre le contrôle judiciaire ou si elles devraient plutôt exiger que le requérant se prévale d'une procédure d'appel prescrite par la loi. Parmi ces facteurs figurent: la commodité de l'autre recours, la nature de l'erreur et la nature de la juridiction d'appel (c.-à-d. sa capacité de mener une enquête, de rendre une décision et d'offrir un redressement). Je ne crois pas qu'il faille limiter la liste des facteurs à prendre en considération, car il appartient aux cours de justice, dans des circonstances particulières, de cerner et de soupeser les facteurs pertinents.

3. A statutory appeal tribunal may constitute an adequate alternative remedy even when the issues involve questions of jurisdiction including questions of natural justice.

APPLICANTS' ARGUMENTS

I have considered the submissions of counsel as to convenience, nature of the error and nature of the appeal body. Counsel have not submitted any other factors as being relevant in this case. Counsel for the applicants say that the issues involved here are preliminary and discreet and that it would be inconvenient to embroil them in a wide-ranging, complex process including the calling of evidence. They say they can never be compensated for their time and the total costs. They say the errors here are jurisdictional and that there is a strong *prima facie* case that they have been committed. As to the nature of the appeal body, the applicants say that the referee does not have security of tenure, security of remuneration or independence from the executive and is therefore not institutionally independent, giving rise to a reasonable apprehension of bias. The applicants also say that Parliament does not have the authority to establish an appeal to a referee under the *Canada Labour Code* because such provisions contravene section 96 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [(as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]].

ANALYSIS

Convenience, nature of the error and nature of the tribunal (except for the issue of institutional independence and reasonable apprehension of bias) are all matters which, at least in this case, are interrelated.

The appointment of, procedure before, and jurisdiction of the referee under the *Canada Labour Code* is set out in section 251.12 [as enacted *idem*] of the Code:

3. Un tribunal d'appel prévu par la loi peut offrir un autre recours approprié, même lorsque le litige porte sur des questions de compétence et notamment sur des questions de justice naturelle.

LES ARGUMENTS DES REQUÉRANTS

J'ai examiné les prétentions des avocats en ce qui a trait à la commodité, à la nature de l'erreur et à la nature de la juridiction d'appel. Les avocats n'ont fait valoir aucun autre facteur pertinent en l'espèce. Ceux qui représentent les requérants soutiennent que le litige porte sur des questions préliminaires et distinctes et qu'il ne conviendrait pas de les embrouiller en les intégrant à un processus complexe d'une grande portée comportant notamment la production d'éléments de preuve. Ils affirment qu'ils ne pourraient jamais être indemnisés pour le temps consacré à l'affaire et la totalité de leurs frais. Ils font valoir que les erreurs en cause touchent la compétence et qu'une forte preuve *prima facie* établit qu'elles ont été commises. Quant à la nature de la juridiction d'appel, les requérants font valoir que l'arbitre n'est pas inamovible, que sa rémunération n'est pas garantie et qu'il n'est pas indépendant du pouvoir exécutif, de sorte qu'il ne jouit pas de l'indépendance institutionnelle, ce qui suscite une crainte raisonnable de partialité. Les requérants ajoutent que le Parlement n'a pas le pouvoir d'établir une procédure d'appel auprès d'un arbitre sous le régime du *Code canadien du travail* parce que ces dispositions violent l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [(mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]].

ANALYSE

La commodité, la nature de l'erreur et la nature du tribunal (hormis les questions de l'indépendance institutionnelle et de la crainte raisonnable de partialité) sont des questions interdépendantes, du moins en l'espèce.

C'est l'article 251.12 [édicte, *idem*] du Code qui prévoit la désignation et la compétence de l'arbitre ainsi que la procédure à suivre devant lui:

251.12 (1) On receipt of an appeal, the Minister shall appoint any person that the Minister considers appropriate as a referee to hear and adjudicate on the appeal, and shall provide that person with

(a) the payment order or the notice of unfounded complaint; and ^a

(b) the document that the appellant has submitted to the Minister under subsection 251.11(1).

(2) A referee to whom an appeal has been referred by the Minister ^b

(a) may summon and enforce the attendance of witnesses and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the referee deems necessary to deciding the appeal;

(b) may administer oaths and solemn affirmations; ^c

(c) may receive and accept such evidence and information on oath, affidavit or otherwise as the referee sees fit, whether or not admissible in a court of law;

(d) may determine the procedure to be followed, but shall give full opportunity to the parties to the appeal to present evidence and make submissions to the referee, and shall consider the information relating to the appeal; and ^d

(e) may make a party to the appeal any person who, or any group that, in the referee's opinion, has substantially the same interest as one of the parties and could be affected by the decision. ^e

(3) The referee shall consider an appeal and render a decision within such time as the Governor in Council may, by regulation, prescribe. ^f

(4) The referee may make any order that is necessary to give effect to the referee's decision and, without limiting the generality of the foregoing, the referee may, by order, ^g

(a) confirm, rescind or vary, in whole or in part, the payment order or the notice of unfounded complaint;

(b) direct payment to any specified person of any money held in trust by the Receiver General that relates to the appeal; and ^h

(c) award costs in the proceedings.

(5) The referee shall send a copy of the decision, and of the reasons therefor, to each party to the appeal and to the Minister. ⁱ

(6) The referee's order is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

(7) 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 a referee in any proceedings of the referee under this section. ^j

251.12 (1) Le ministre, saisi d'un appel, désigne en qualité d'arbitre la personne qu'il juge qualifiée pour entendre et trancher l'appel et lui transmet l'ordre de paiement ou l'avis de plainte non fondée ainsi que le document que l'appelant a fait parvenir au ministre en vertu du paragraphe 251.11(1).

(2) Dans le cadre des appels que lui transmet le ministre, l'arbitre peut:

a) convoquer des témoins et les contraindre à comparaître et à déposer sous serment, oralement ou par écrit, ainsi qu'à produire les documents et les pièces qu'il estime nécessaires pour lui permettre de rendre sa décision;

b) faire prêter serment et recevoir des affirmations solennelles;

c) accepter sous serment, par voie d'affidavit ou sous une autre forme, tous témoignages et renseignements qu'à son appréciation il juge indiqués, qu'ils soient admissibles ou non en justice;

d) fixer lui-même sa procédure, sous réserve de la double obligation de donner à chaque partie toute possibilité de lui présenter des éléments de preuve et des observations, d'une part, et de tenir compte de l'information contenue dans le dossier, d'autre part;

e) accorder le statut de partie à toute personne ou tout groupe qui, à son avis, a essentiellement les mêmes intérêts qu'une des parties et pourrait être concerné par la décision.

(3) Dans le cadre des appels que lui transmet le ministre, l'arbitre dispose du délai fixé par règlement du gouverneur en conseil pour procéder à l'examen du cas dont il est saisi ou rendre sa décision.

(4) L'arbitre peut rendre toutes les ordonnances nécessaires à la mise en oeuvre de sa décision et peut notamment, par ordonnance :

a) confirmer, annuler ou modifier—en totalité ou en partie—un ordre de paiement ou un avis de plainte non fondée;

b) ordonner le versement, à la personne qu'il désigne, de la somme consignée auprès du receveur général du Canada;

c) adjuger les dépens.

(5) L'arbitre transmet une copie de sa décision sur un appel, motifs à l'appui, à chaque partie ainsi qu'au ministre.

(6) Les ordonnances de l'arbitre sont définitives et non susceptibles de recours judiciaires.

(7) 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 d'un arbitre exercée dans le cadre du présent article.

(1) Adequacy of the Referee Alternative

It is apparent that the powers of a referee are broad. The appeal is not just a judicial review of the order being challenged. The appeal provides for a full hearing *de novo*. The referee may confirm, rescind or vary payment orders in whole or in part, may order payment of monies held to any specified person and may award costs. Certainly it is apparent the referee may fully deal with the applicants' appeals in terms of process and remedy and in this sense, the referee is an adequate alternative to judicial review.

However, the applicants say that it is the very breadth of the appeal process before the referee that makes that forum inconvenient. This argument is based on their assertions that the issues in the appeals are discreet. Without in any way purporting to adjudicate on the merits of the issues, I am not satisfied on the material before me that this is the case.

The applicants say they were not directors at the relevant time and therefore the referee does not have jurisdiction to issue payment orders against them. The applicants portray the issue as one of simply determining the dates of their resignations. The respondents say that the dates of resignation of some of the applicants are in doubt and that in respect of at least the vacation pay portion of the wages owed to employees, vacation pay liability was incurred before the dates of the directors' resignations.

As I have said, it is not for me to adjudicate this dispute. Suffice it to say, even if I accept that the applicants have a strong *prima facie* case, I have been satisfied that the respondents' position is not obviously frivolous or vexatious and that it will have to be considered. Further, I have some doubt that the question of the directors' liability can be dealt with as a simple discreet preliminary issue even if it is ultimately determined to be a question of jurisdiction. It appears that some evidence will be necessary, at least as to the exact date of resignations. The broad powers of the referee will enable the referee to consider all

(1) Le caractère approprié du recours devant l'arbitre

L'arbitre est manifestement investi de pouvoirs étendus. L'appel ne se limite pas au contrôle judiciaire de l'ordonnance contestée. Il comporte une nouvelle audition complète. L'arbitre peut confirmer, annuler ou modifier les ordres de paiement en totalité ou en partie, ordonner le versement d'une somme consignée à la personne qu'il désigne et adjuger les dépens. De toute évidence, l'arbitre peut trancher de façon complète les appels des requérants, tant en ce qui a trait à la procédure qu'au redressement et, en ce sens, l'appel auprès de l'arbitre constitue un recours approprié pour remplacer le contrôle judiciaire.

Toutefois, les requérants soutiennent que c'est la nature même du processus d'appel devant l'arbitre qui le rend peu commode. Ils fondent cet argument sur leurs prétentions selon lesquelles les questions visées par les appels sont distinctes. Sans vouloir de quelque façon que ce soit trancher ces questions quant au fond, je ne suis pas convaincu, à partir du dossier dont je dispose, que tel est le cas.

Les requérants affirment qu'ils n'étaient pas administrateurs à l'époque en cause et, par conséquent, que l'arbitre n'a pas compétence pour délivrer des ordres de paiement contre eux. Les requérants décrivent la question en litige comme se limitant simplement à la détermination des dates de leurs démissions. Les intimés soutiennent que les dates de démission de certains des requérants ne sont pas établies de façon certaine et, du moins en ce qui concerne la portion des salaires dus aux employés correspondant aux vacances payées, la dette relative aux vacances a été contractée avant les dates de démission des administrateurs.

Comme je l'ai déjà mentionné, ce n'est pas à moi qu'il appartient de trancher le litige. Il me suffit de dire, même si je reconnais que les requérants peuvent faire valoir une forte preuve *prima facie*, que je suis convaincu que la thèse des intimés n'est pas manifestement frivole ou vexatoire, et qu'elle devra être examinée. En outre, je doute que la question de la responsabilité des administrateurs puisse être tranchée comme une simple question préliminaire distincte, même s'il s'avère en bout de ligne qu'il s'agit d'une question de compétence. Il semble que certains éléments de preuve seront nécessaires, à tout le moins

relevant matters and make a decision which can provide the remedy the applicants seek if it is found that they are entitled to such remedy. This could include not only the return of the amount paid to the Minister of Labour but also costs. Considerations of time and cost, in my opinion, favour the referee process.

If the payment orders were made without adherence to the rules of natural justice (assuming such rules are applicable) the applicants will have the opportunity to tell the referee what they were precluded from saying to the inspector who made the payment orders. The referee may confirm, rescind or vary the payment orders based on the evidence of the applicants and such other evidence as is tendered. This appears to me to be a more efficient way in which to deal with the matter than through judicial review which, if the applicants are successful, would involve remitting the matter back to an inspector for redetermination.

(2) Institutional Independence—Reasonable Apprehension of Bias

I now turn to the question of institutional independence and reasonable apprehension of bias. The applicants' argument is not based on the particular individuals or circumstances involved, but on the scheme of the legislation. They say that the inspector is appointed by the Minister of Labour, as is the referee. In their view, this brings into question the referee's institutional independence. They also say that there is a question of the referee's lack of security of tenure and financial security.

While I cannot say that Parliament could never establish a scheme that might run afoul of the principle of institutional independence, that is not a question of whether a referee in a specific case is an adequate alternative to judicial review, having regard to the type of considerations suggested by Lamer C.J. in *Matsqui*. It is an argument that goes to the constitutional validity of the referee provisions of the *Canada Labour Code*. Applicants' counsel suggested that it was not necessary to deal with the question of institu-

en ce qui a trait aux dates exactes des démissions. Les vastes pouvoirs de l'arbitre lui permettront d'examiner tous les faits pertinents et de rendre une décision permettant d'accorder aux requérants la mesure de redressement demandée s'il s'avère qu'ils y ont droit. Il pourrait s'agir non seulement du remboursement du montant versé au ministre du Travail, mais également des frais. Selon moi, la question du temps et des frais milite pour le processus d'appel devant l'arbitre.

Si les ordres de paiement ont été délivrés au mépris des règles de la justice naturelle (en supposant que ces règles s'appliquent), les requérants auront l'occasion de présenter à l'arbitre les observations qu'ils ont été empêchés de présenter à l'inspecteur qui a délivré les ordres de paiement. L'arbitre peut confirmer, annuler ou modifier les ordres de paiement en se fondant sur la preuve produite par les requérants et sur toute autre preuve qui lui est soumise. Ce processus constitue selon moi une façon plus efficace de régler la question que le contrôle judiciaire qui, advenant que les requérants aient gain de cause, se solderait par le renvoi de l'affaire à un inspecteur afin qu'il rende une nouvelle décision.

(2) L'indépendance institutionnelle—La crainte raisonnable de partialité

J'aborderai maintenant la question de l'indépendance institutionnelle et de la crainte raisonnable de partialité. L'argument des requérants ne s'appuie pas sur les personnes, ni sur les circonstances particulières en cause, mais sur le régime établi par la loi. Ils précisent que l'inspecteur est désigné par le ministre du Travail, tout comme l'arbitre. À leur avis, cette situation soulève la question de l'indépendance institutionnelle de l'arbitre. Ils affirment aussi que l'absence d'inamovibilité et de sécurité financière de l'arbitre soulève des questions.

Bien que je ne puisse déclarer que le Parlement ne pouvait aucunement établir un régime qui risque de violer le principe de l'indépendance institutionnelle, la question qui se pose n'est pas celle de savoir si le recours à un arbitre dans un cas donné constitue un recours approprié pouvant remplacer le contrôle judiciaire, compte tenu du type de considérations suggérées par le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Matsqui*. C'est un argument qui touche la constitutionnalité des dispositions concernant l'arbitre dans le *Code cana-*

tional independence and apprehension of bias in the legislation by way of a constitutional challenge. However, unlike *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, where the relevant provisions were contained in what amounted to regulations,² which, as subordinate legislation, could be challenged under ordinary common law principles of *ultra vires*, here the provisions in issue are contained in primary legislation, the *Canada Labour Code*. To challenge the validity of a provision of the *Canada Labour Code*, counsel for the applicants would have to have complied with section 57 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19] by giving notice to federal and provincial Attorneys General. This was not done. Counsel for the applicants did ask for an opportunity to comply. For the reasons I shall give, I do not think that granting time to comply with section 57 would serve a useful purpose.

Counsel for the respondents submitted:

1. There is no evidence as to the lack of security of tenure, security of remuneration or inappropriate administrative control upon which the Court could consider the issue of reasonable apprehension of bias.
2. The arguments relating to reasonable apprehension of bias are premature.
3. On the merits, it has not been established that the referee is not institutionally independent.

On the issues of lack of evidence and prematurity, Sopinka J. wrote for a majority of the judges who expressed an opinion on this point (but not a majority of the Court) in *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, at page 68:

² See *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, at pp. 17-18. By-laws made by an Indian band pursuant to the *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, are, by virtue of s. 2(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, regulations.

dien du travail. Les avocats des requérants suggèrent qu'il n'était pas nécessaire de traiter la question de l'indépendance institutionnelle et de la crainte de partialité dans la loi par voie de contestation de la constitutionnalité. Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui* où les dispositions applicables faisaient partie d'un texte équivalant à un règlement² qui, parce qu'il s'agit de législation subordonnée, peut être contesté en regard des principes habituels de l'*ultra vires* reconnus en common law, les dispositions en cause en l'espèce font partie d'une loi principale, le *Code canadien du travail*. Pour contester la validité d'une disposition du *Code canadien du travail*, les avocats des requérants devraient s'être conformés à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19], en donnant un avis aux procureurs généraux du Canada et des provinces. Cette mesure n'a pas été prise. Les avocats des requérants ont demandé qu'on leur donne l'occasion de s'y conformer. Pour les motifs que j'énoncerai, je ne pense pas qu'il serait utile de leur accorder un délai pour qu'ils se conforment à l'article 57.

Les avocats des intimés ont fait valoir les prétentions suivantes:

1. Il n'existe aucun élément de preuve établissant l'absence d'inamovibilité, l'absence de garantie quant à la rémunération ou un contrôle administratif inapproprié, à partir duquel la Cour pourrait examiner la question de la crainte raisonnable de partialité.
2. Les arguments touchant la crainte raisonnable de partialité sont prématurés.
3. En ce qui a trait au fond, l'absence d'indépendance institutionnelle de l'arbitre n'a pas été établie.

En ce qui concerne l'absence de preuve et le caractère prématuré des arguments, le juge Sopinka a rédigé le texte qui suit au nom de la majorité des juges qui ont exprimé une opinion à cet égard (et non au nom de la majorité des juges de la Cour) dans l'affaire

² Voir *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, aux p. 17 et 18. Les règlements administratifs pris par une bande indienne en vertu de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5, constituent des règlements par application de l'art. 2(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21.

... I would defer application of the test so that the reasonable person will have the benefit of knowing how the tribunal operates in actual practice. That the principles of natural justice are flexible and must be viewed in their contextual setting has become almost a trite observation.

And at pages 71-72, he stated:

Case law has thus tended to consider the institutional bias question after the tribunal has been appointed and/or actually rendered judgment. That institutional independence must be considered "objectively" does not preclude considering the operation of a legislative scheme which creates an administrative tribunal, but only vaguely or partly sets out the three *Valente* elements, as in this appeal, where the taxation by-laws in issue are silent with regard to details relating to tenure and remuneration. It is not safe to form final conclusions as to the workings of this institution on the wording of the by-laws alone. Knowledge of the operational reality of these missing elements may very well provide a significantly richer context for objective consideration of the institution and its relationships. Otherwise, the administrative law hypothetical "right-minded person" is right-minded, but uninformed.

The *Canada Labour Code* is silent on the issues of tenure and remuneration. Before me, a September 12, 1995 letter of the referee's appointment was tendered. The letter also only vaguely deals with these issues. The letter states, in part:

Dear Mr. Dissanayake:

Further to your telephone conversation with Mr. P. Lépine of this Branch, I wish to confirm that the Minister of Labour, the Honourable Lucienne Robillard, has appointed you Referee to hear the above-noted wage recovery appeals.

Enclosed you will find relevant documentation pertaining to this case and guidelines concerning your remuneration and expenses.

The guidelines concerning remuneration and expenses were not put into evidence.

It is apparent to me, as it was to Sopinka J. in *Matsqui*, that it is not appropriate to form a final conclusion at this early stage as to the institutional independence of the referee on the basis only of a consideration of the *Canada Labour Code* and the

faire *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, à la page 68:

... je remettrais à un stade ultérieur l'application du critère afin que la personne raisonnable puisse avoir l'avantage de savoir comment le tribunal en question fonctionne dans les faits. C'est maintenant presque un truisme de dire que les principes de justice naturelle sont flexibles et doivent être considérées dans leur contexte.

Il a ajouté, aux pages 71 et 72:

On constate donc une tendance dans la jurisprudence à n'aborder la question de la partialité institutionnelle qu'après que le tribunal a été constitué ou qu'il a en fait rendu jugement. Or, la nécessité de considérer «objectivement» l'indépendance institutionnelle n'exclut pas l'examen de l'application d'un régime législatif qui crée un tribunal administratif, mais qui n'énonce que vaguement ou partiellement les trois éléments mentionnés dans l'arrêt *Valente*, ce qui est le cas en l'espèce, puisque les règlements de taxation en cause ne donnent aucun détail concernant la durée des fonctions et la rémunération. Il ne serait pas prudent de formuler des conclusions définitives sur le fonctionnement de cette institution en se fondant uniquement sur le libellé des règlements administratifs. La connaissance de la réalité opérationnelle de ces éléments manquants pourrait offrir un contexte nettement plus riche dans lequel peut être entrepris un examen objectif de l'institution en question et des rapports qui la caractérisent. Autrement, l'hypothétique «personne sensée» dont on parle en droit administratif demeure, pour sensée qu'elle soit, ignorante.

Le *Code canadien du travail* ne parle pas des questions de l'amovibilité et de la rémunération. On a porté à mon attention une lettre concernant la nomination de l'arbitre, datée du 12 septembre 1995. Cette lettre ne traite que vaguement de ces questions. Elle se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] Monsieur Dissanayake,

Pour faire suite à votre conversation téléphonique avec M. P. Lépine de la présente section, je vous confirme que la ministre du Travail, l'honorable Lucienne Robillard, vous a désigné en qualité d'arbitre pour entendre les appels susmentionnés relativement au recouvrement des salaires.

Vous trouverez sous pli les documents pertinents à cette affaire et des lignes directrices concernant votre rémunération et vos dépenses.

Les lignes directrices relatives à la rémunération et aux dépenses n'ont pas été produites en preuve.

Il me paraît manifeste, comme au juge Sopinka dans l'affaire *Matsqui*, qu'il n'est pas opportun de tirer à cette étape une conclusion définitive en ce qui a trait à l'indépendance institutionnelle de l'arbitre à partir uniquement du *Code canadien du travail* et de

appointment letter. Further evidence as to the nature of referee appointments, the basis of remuneration and other relationships, if any, between the referee, the Minister and the inspector would be necessary in order that a decision as to institutional independence be an informed one. Because of the absence of such evidence at this stage, it would be premature to decide the question of institutional independence and reasonable apprehension of bias on these motions.

I do not think that granting time for compliance with section 57 of the *Federal Court Act* would serve a useful purpose because there is an absence of evidence on the issue of institutional independence and consideration of the matter is therefore premature. Indeed, it would only result in further delay. I therefore decline to deal with this constitutional challenge to the referee provisions of the *Canada Labour Code* on these motions.

(3) Constitutional Challenge Based on Section 96 of the *Constitution Act, 1867*

Finally, the applicants argue that the referee does not have the authority to review decisions of inspectors for jurisdictional error as such role is reserved to judges appointed by the Governor General under section 96 of the *Constitution Act, 1867*:

96. The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

The applicants rely on *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220.

Again, there has not been compliance with section 57 of the *Federal Court Act*. There would be no point in granting the applicants' leave to comply for purposes of this argument when such leave was not granted for the institutional independence—bias argument. However, I think some comments on the *Crevier* decision may provide some guidance.

la lettre désignant l'arbitre. D'autres éléments de preuve seraient nécessaires concernant la nature de la désignation de l'arbitre, le fondement de sa rémunération et les autres rapports unissant, le cas échéant, l'arbitre, le ministre et l'inspecteur, pour que la décision rendue sur la question de l'indépendance institutionnelle soit une décision éclairée. Étant donné l'absence de pareille preuve à la présente étape, il serait prématuré de trancher la question de l'indépendance institutionnelle et de la crainte raisonnable de partialité dans le cadre des présentes requêtes.

Je ne crois pas qu'il serait utile d'accorder un délai pour que les conditions énoncées à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale* soient remplies parce qu'aucun élément de preuve n'a été produit sur la question de l'indépendance institutionnelle et que l'examen de cette question est donc prématuré. En fait, cette mesure aurait pour seul effet de retarder davantage l'instance. Je refuse donc de me prononcer sur la constitutionnalité des dispositions du *Code canadien du travail* concernant l'arbitre dans le cadre des présentes requêtes.

(3) Les arguments constitutionnels fondés sur l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*

Enfin, les requérants soutiennent que l'arbitre n'a pas le pouvoir d'examiner les décisions des inspecteurs pour déterminer s'il y a eu erreur de compétence, car ce rôle appartient aux juges nommés par le gouverneur général en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

96. Le gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Les requérants s'appuient sur l'arrêt *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220.

Je le répète, les requérants ne se sont pas conformés à l'article 57 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il n'est pas question d'accorder aux requérants l'autorisation de s'y conformer aux fins du présent argument, alors que cette autorisation leur a été refusée en ce qui a trait à l'argument touchant l'indépendance institutionnelle—partialité. Toutefois, j'estime que quelques remarques sur la décision *Crevier* peuvent fournir certaines indications.

Initially, I would observe that it is by no means certain that section 96 limits the power of Parliament to create appeal tribunals. See *Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1992] 2 S.C.R. 394, at page 415.

In any event, *Crevier* dealt with an unusual statutory scheme whereby, in the view of the Supreme Court of Canada, the province of Quebec attempted to establish a court which was beyond its legislative competence under the *Constitution Act, 1867*. In *Crevier*, a professional tribunal was established composed of six provincial court judges designated by the Chief Judge of Quebec to hear appeals from disciplinary boards. The judicial composition of the professional tribunal effectively created a parallel provincial court system with separate and distinct authority from the regular provincial court. The Supreme Court held that the professional tribunal was not an integral part of the administrative scheme under the *Professional Code*, R.S.Q. 1977, c. C-26, but rather, that it sat on top of the scheme in a wholly supervisory capacity. As such, the Supreme Court viewed the *Professional Code* as an attempt by the Legislature of Quebec to establish a court which was outside its legislative competence.

The more usual legislative scheme is to establish tribunals to perform specified functions as deemed appropriate by Parliament or a legislature. They are not normally composed solely of judges. In the course of their decision-making role, questions of law or jurisdiction may arise which are incidental to the decisions the tribunal makes. This would include a question, as in *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, of whether land is or is not within a reserve for assessment and taxation purposes, whether a person has been denied natural justice as in the *Harelkin* case, or whether persons served with payment orders were directors at the relevant time for purposes of determining their liability for wages under the *Canada Labour Code*. The role of the referee in the case of the Code is part of the overall administrative scheme envisaged by the legislation. The referee hears appeals on all relevant questions relating to directors' liability. The referee is not required to be a judge of an established court. Juris-

Je souligne d'emblée qu'il n'est absolument pas certain que l'article 96 limite le pouvoir du Parlement de créer des tribunaux d'appel. Voir *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394, à la page 415.

Quoi qu'il en soit, l'affaire *Crevier* concernait un régime législatif inhabituel par lequel la Cour suprême du Canada a jugé que la province de Québec avait tenté d'établir un tribunal qui outrepassait la compétence législative que lui confère la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans cette affaire, on avait constitué un tribunal des professions, composé de six juges de la Cour provinciale désignés par le juge en chef du Québec, pour entendre les appels des comités de discipline. Sa composition faisait en fait du tribunal des professions un système de cour provinciale parallèle investie d'une compétence distincte de celle de la cour provinciale régulière. La Cour suprême a statué que le tribunal des professions ne faisait pas partie intégrante du régime administratif prévu par le *Code des professions*, L.R.Q. 1977, ch. C-26, mais qu'il le chapeautait en exerçant uniquement un pouvoir de surveillance. Pour cette raison, la Cour suprême a considéré le *Code des professions* comme une tentative par l'Assemblée législative du Québec d'établir une cour qui outrepassait sa compétence législative.

Il est plus fréquent qu'un régime législatif établisse des tribunaux administratifs afin qu'ils exercent les fonctions spécifiques que le Parlement ou une assemblée législative jugent appropriées. Ils ne sont habituellement pas composés uniquement de juges. Dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir décisionnel, il arrive que des questions de droit ou de compétence accessoires à leurs décisions se posent. Ce serait notamment le cas des questions de savoir si un bien-fonds appartient ou non à une réserve aux fins de l'évaluation et de la taxation, comme dans *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, si une personne n'a pas bénéficié des règles de la justice naturelle, comme dans l'affaire *Harelkin*, ou si les personnes auxquelles on a signifié des ordres de paiement siégeaient au conseil d'administration à l'époque en cause, aux fins de déterminer leur responsabilité concernant les salaires en vertu du *Code canadien du travail*. Le rôle conféré à l'arbitre par le *Code canadien du travail* fait partie du régime admi-

dictional questions or matters of natural justice may, in a particular case, be raised as grounds of appeal. Such questions are within the appellate authority of the referee along with other questions that relate to the merits of the decision being appealed. *Crevier* has no application to this case.

CONCLUSION

On the basis of the material before me and the arguments made, I conclude that a referee constitutes an adequate alternative remedy to judicial review in the circumstances of this case. Of course the referee should deal with the appeals before him in the most efficient and expeditious manner consistent with fairness. But it will be for the referee to determine the procedure to be followed in the proceedings.

This is therefore not a case in which the Court should undertake judicial review. The applications to stay proceedings before the referee are dismissed. The judicial reviews are dismissed.

nistratif global prévu par la loi. L'arbitre entend des appels sur toutes les questions pertinentes relatives à la responsabilité des administrateurs. Il n'est pas nécessaire que l'arbitre soit un juge d'une cour établie. Il se peut que, dans une cause donnée, des questions de compétence ou de justice naturelle soient soulevées comme moyen d'appel. Ces questions relèvent de la compétence d'appel de l'arbitre, tout comme les autres questions qui touchent le fond de la décision dont appel. L'arrêt *Crevier* ne s'applique pas en l'espèce.

CONCLUSION

Après avoir examiné le dossier qui m'a été soumis et les arguments qui m'ont été présentés, je conclus que l'appel devant l'arbitre constitue en l'espèce un recours approprié pour remplacer le contrôle judiciaire. Il va de soi que l'arbitre doit trancher les appels dont il est saisi de la façon la plus efficace et la plus rapide possible, en accord avec les principes de l'équité. Il appartiendra toutefois à l'arbitre de déterminer la procédure à suivre.

Il ne s'agit donc pas d'une situation dans laquelle la Cour devrait entreprendre le contrôle judiciaire. Les requêtes sollicitant le sursis des procédures devant l'arbitre sont rejetées. Les demandes de contrôle judiciaire sont rejetées.