

A-101-11
2012 FCA 156

A-101-11
2012 CAF 156

Tembec Industries Inc. (Applicant)

Tembec Industries Inc. (demanderesse)

v.

c.

Leonard Berthelette, Henry Dubé, Randolph Druzyk, Clifford Houston, David Torres, Canada Employment Insurance Commission, Office of the Umpire, Employment Insurance Act and the Attorney General of Canada (Respondents)

Leonard Berthelette, Henry Dubé, Randolph Druzyk, Clifford Houston, David Torres, Commission de l'assurance-emploi du Canada, Bureau du juge-arbitre, Loi sur l'assurance-emploi et le Procureur général du Canada (défendeurs)

INDEXED AS: TEMBEC INDUSTRIES INC. v. BERTHELETTE

RÉPERTORIÉ : TEMBEC INDUSTRIES INC. c. BERTHELETTE

Federal Court of Appeal, Pelletier, Dawson and Stratas J.J.A.—Winnipeg, March 14; Ottawa, May 29, 2012.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, Dawson et Stratas, J.C.A.—Winnipeg, 14 mars, Ottawa, 29 mai 2012.

Employment Insurance — Practice — Judicial review of umpire's decisions setting aside Board of Referees' decisions denying five individual respondents (respondent employees) employment insurance benefits, allowing appeals thereof — Applicant locking out bargaining unit employees but lock-out ordered terminated — Thereafter, respondent employees claiming employment insurance benefits under Employment Insurance Act but claims denied pursuant to Act, s. 36(1) — When respondent employees appealing denial of benefits to Board of Referees, Canada Employment Insurance Commission's initial position being that applicant's employees not entitled to receiving employment insurance benefits — Commission subsequently changing position, conceding appeal in respondent employees' favour — Applicant not notified of appeals before Umpire or of Commission's change of position — Whether, under Act or Employment Insurance Regulations, applicant entitled to receiving notice of appeals to Umpire brought by respondent employees; applicant's standing in present case also addressed — Per Dawson J.A. (Pelletier J.A. concurring): Regulations distinguishing between entities "interested" in appeal, those having "direct interest" therein — Persons "interested" in appeal entitled to participate before Board of Referees, to be notified in writing of Board of Referees' decision (Regulations, s. 83(4)) — Issue of whether employer constituting "interested party" within Regulations, ss. 83(4), 85(3)(c) determined — Given employer's statutory right to appeal Commission decision involving employees to Board of Referees (Act, s. 114), statutory right to appeal "as of right" Board of Referees' decision to umpire (Act, s. 115), employer therefore "interested party" within Regulations, ss. 83(4) 85(3)(c) — Thus, applicant entitled to notification of all decisions rendered by Board of Referees regarding employees, entitled to receiving docket prepared by Commission filed with Umpire — Failure to comply with

Assurance-emploi — Pratique — Contrôle judiciaire des décisions d'un juge-arbitre annulant les décisions du conseil arbitral de refuser des prestations d'assurance-emploi à cinq défendeurs individuels (employés défendeurs) et d'accueillir les appels interjetés par ceux-ci — La demanderesse a mis en lock-out les employés de l'unité de négociation, mais on lui a ordonné de mettre immédiatement fin au lock-out — Par la suite, les employés défendeurs ont présenté des demandes de prestations d'assurance-emploi en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi, mais les demandes ont été refusées en vertu de l'art. 36(1) de la Loi — Lorsque les employés défendeurs ont interjeté appel du rejet de leurs demandes de prestations devant le conseil arbitral, la position initiale de la Commission de l'assurance-emploi du Canada était que les employés défendeurs n'avaient pas le droit de recevoir des prestations d'assurance-emploi — La Commission a changé ultérieurement de position, concédant l'appel en faveur des employés défendeurs — La demanderesse n'a pas été avisée des appels interjetés devant le juge-arbitre ou du changement de position de la Commission — Il s'agissait de savoir si, en vertu de la Loi ou du Règlement sur l'assurance-emploi, la demanderesse était en droit de recevoir un avis de l'appel interjeté par les employés défendeurs devant le juge-arbitre; la qualité pour agir de la demanderesse en l'espèce a également été examinée — La juge Dawson, J.C.A. (le juge Pelletier, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : Le Règlement établit une distinction entre les entités qui sont « intéressées » à un appel et celles que « l'appel intéresse directement » — Les personnes « intéressées » à un appel ont le droit de participer à l'audience du conseil arbitral et d'être avisées par écrit de la décision de ce dernier (art. 83(4)) — Il s'agissait de déterminer si l'employeur est une partie « intéressée » au sens de l'art. 83(4) et de l'art. 85(3)c) du Règlement — Compte tenu du droit que la loi reconnaît à l'employeur d'interjeter appel devant le conseil

Regulations, ss. 83(4), 85(3)(c) violating procedural rights owed to applicant — Finally, because procedural rights afforded to applicant by Regulations violated, applicant directly affected by Umpire's decisions herein so as to have standing under Federal Courts Act, s. 18.1(1) — Application allowed — Per Stratas J.A. (dissenting): Only persons having real, legitimate interest in matter may appeal under Act, s. 115(1) — On facts of present case, applicant having no legitimate or real interest before Umpire — Therefore, applicant not entitled to notice of Board of Referees' decision, not having right to appeal therefrom — Also not having sufficient direct standing to challenge Umpire's decision in Federal Court.

This was an application for judicial review of an umpire's decisions setting aside the Board of Referees' decisions denying the five individual respondents (respondent employees) employment insurance benefits and allowing their appeals. The applicant operated a newsprint mill in Manitoba and employed the respondent employees at the newsprint mill. When the collective agreement between the applicant and the bargaining agent representing some of its employees, including the respondent employees, expired, the applicant locked out the bargaining unit employees who were employed at the mill. The Manitoba Labour Board ordered the applicant to terminate immediately the lock-out. Following the lock-out, the respondent employees claimed employment insurance benefits under the *Employment Insurance Act* but their claims to employment insurance benefits for a specific period were denied pursuant to subsection 36(1) thereof. The respondent employees appealed the denial of benefits to the Board of Referees and the applicant received notice of the hearings. The Canada Employment Insurance Commission was initially of the position that the applicant's employees were not entitled to receive employment insurance benefits by operation of subsection 36(1) of the Act. A majority of the Board of Referees dismissed one of the respondent employee's claim for benefits and upheld the Commission's decision regarding the four other respondent employees. The respondent employees appealed the decisions of the Board of Referees denying

arbitral de la décision de la Commission visant l'un de ses employés (art. 114 de la Loi) et du droit que la Loi lui reconnaît d'interjeter appel « de plein droit » de la décision du conseil arbitral devant le juge-arbitre (art. 115 de la Loi), l'employeur est une partie intéressée au sens de l'art. 83(4) et de l'art. 85(3)c) du Règlement — Ainsi, la demanderesse avait le droit d'être avisée de toutes les décisions rendues par le conseil arbitral au sujet de ses employés et elle avait le droit de recevoir le dossier préparé par la Commission et déposé auprès du juge-arbitre — Le défaut de se conformer à l'art. 83(4) et à l'art. 85(3)c) du Règlement violait les droits procéduraux reconnus à la demanderesse — Enfin, comme les droits procéduraux qui lui sont reconnus par le Règlement ont été violés, la demanderesse était directement touchée par les décisions en litige rendues en l'espèce par le juge-arbitre, de telle sorte qu'elle avait qualité pour agir au sens de l'art. 18.1(1) de la Loi sur les Cours fédérales — Demande accueillie — Le juge Stratas, J.C.A. (dissident) : Seules les personnes qui ont un intérêt véritable et légitime quant à une question peuvent interjeter appel en vertu de l'art. 115(1) — Vu l'ensemble des faits de la présente affaire, la demanderesse n'avait aucun intérêt légitime ou véritable à faire valoir devant le juge-arbitre — Par conséquent, la demanderesse n'avait pas le droit d'être avisée de la décision du conseil arbitral et elle n'avait pas le droit d'interjeter appel de cette décision — Elle n'avait pas non plus de qualité pour agir suffisamment directe pour pouvoir contester la décision du juge-arbitre devant la Cour fédérale.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire des décisions d'un juge-arbitre annulant les décisions du conseil arbitral de refuser des prestations d'assurance-emploi à cinq défendeurs individuels (employés défendeurs) et d'accueillir les appels interjetés par ceux-ci. La demanderesse exploitait une usine de papier journal au Manitoba et employait les employés défendeurs à cette usine. Lorsque la convention collective conclue entre la demanderesse et l'agent négociateur qui représentait certains de ses employés (dont les employés défendeurs) a expiré, la demanderesse a mis en lockout les employés de l'unité de négociation qui travaillaient à son usine. La Commission du travail du Manitoba a ordonné à la demanderesse de mettre immédiatement fin au lock-out. À la suite du lock-out, les employés défendeurs ont réclamé des prestations d'assurance-emploi en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, mais leurs demandes de prestations pour une période visée ont été refusées en application du paragraphe 36(1) de la Loi. Les employés défendeurs ont interjeté appel du rejet de leurs demandes de prestations devant le conseil arbitral et la demanderesse a été avisée de la tenue des audiences. La Commission de l'assurance-emploi du Canada avait initialement soutenu que les employés de la demanderesse n'avaient pas le droit de recevoir des prestations d'assurance-emploi par application du paragraphe 36(1) de la Loi. Le conseil arbitral a rejeté, à la majorité, la demande de prestations d'un des employés défendeurs et a confirmé les décisions rendues par la

them benefits to an umpire and the applicant was not given notice of these appeals. Before the appeal hearing, the respondent employees were advised by the Commission that it would be recommending that the appeals be allowed and conceded in their favour. The applicant was not advised of the Commission's change of position. The Umpire set aside the Board of Referee's decision regarding one of the respondent employees and rendered identical decisions regarding the four remaining respondent employees. The Office of the Umpire notified the applicant in writing of these decisions and the applicant applied for judicial review of those decisions. The respondent employees argued that the applicant did not have standing, as required by subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*, to bring this application.

The main issue was whether, under the Act or the *Employment Insurance Regulations*, the applicant was entitled to receive notice of the appeals to the Umpire brought by the respondent employees despite the fact that it did not appear before the Board of Refugees. The issue of whether the applicant had standing as required by subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act* to bring this application was also addressed.

Held (Stratas J.A. dissenting), the application should be allowed.

Per Dawson J.A. (Pelletier J.A. concurring): Based on subsections 114(1) and 115(1) of the Act, either the respondent employees or the applicant could appeal adverse decisions of the Commission and the Board of Referees and both parties brought appeals to the Umpire from decisions of the Board of Referees. A review of the Regulations showed that a distinction is drawn between entities that are "interested" in an appeal and those that have a "direct interest" in an appeal. Persons "interested" in an appeal are entitled to participate before the Board of Referees and to be notified in writing of the decision of the Board of Referees (subsection 83(4) of the Regulations). In this application, it had to be determined whether an employer is an "interested" party within the contemplation of subsection 83(4) and paragraph 85(3)(c) of the Regulations. The Act places no limitation on the right of a claimant's employer to appeal to the Board of Referees or the Umpire. Given the employer's statutory right to appeal a decision of the Commission involving one of its employees to the Board of Referees (section 114 of the Act) and its statutory right to appeal "as of right" a decision of the Board of Referees to the umpire (section 115 of the Act), an employer is therefore an interested party within the contemplation of subsection 83(4) and paragraph 85(3)(c) of the Regulations. It follows that the applicant was entitled to notification of all

Commission au sujet des quatre autres employés défendeurs. Les employés défendeurs ont interjeté appel devant un juge-arbitre des décisions par lesquelles le conseil arbitral avait rejeté leurs demandes de prestations, et la demanderesse n'a pas reçu d'avis de ces appels. Avant l'audition de l'appel, les employés défendeurs ont été avisés par la Commission qu'elle recommanderait qu'il soit fait droit aux appels et qu'ils aient gain de cause. La demanderesse n'a pas été informée du changement de position de la Commission. Le juge-arbitre a annulé la décision du conseil arbitral en ce qui concerne l'un des employés défendeurs et a rendu une décision identique en ce qui a trait aux quatre autres employés défendeurs. Le Bureau du juge-arbitre a avisé par écrit la demanderesse de ces décisions, et celle-ci a présenté une demande de contrôle judiciaire. Les employés défendeurs ont soutenu que la demanderesse n'avait pas qualité pour présenter cette demande, contrairement à ce qu'exige le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

La question centrale était de savoir si la demanderesse avait le droit, en vertu de la Loi ou du *Règlement sur l'assurance-emploi*, de recevoir un avis des appels interjetés par les employés défendeurs devant le juge-arbitre même si elle n'a pas comparu devant le conseil arbitral. La question de savoir si la demanderesse avait qualité pour présenter la demande, comme l'exige le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* a également été examinée.

Arrêt (le juge Stratas, J.C.A., dissident) : la demande doit être accueillie.

La juge Dawson, J.C.A. (le juge Pelletier, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : Conformément aux paragraphes 114(1) et 115(1) de la Loi, les employés défendeurs ou la demanderesse pouvaient interjeter appel des décisions défavorables de la Commission et du conseil arbitral, et les deux parties ont de fait interjeté appel devant le juge-arbitre des décisions rendues par le conseil arbitral. Il est ressorti de l'examen du Règlement qu'il convenait d'établir une distinction entre les entités qui sont « intéressées » à un appel et celles que « l'appel intéresse directement ». Les personnes « intéressées » à un appel ont le droit de participer à l'audience du conseil arbitral et d'être avisées par écrit de la décision de ce dernier (paragraphe 83(4) du Règlement). Dans la présente demande, il s'agissait donc de déterminer si l'employeur était une partie « intéressée » au sens du paragraphe 83(4) et de l'alinéa 85(3)c) du Règlement. La Loi n'impose aucune restriction au droit de l'employeur du prestataire d'interjeter appel devant un conseil arbitral ou un juge-arbitre. Compte tenu du droit que la loi reconnaît à l'employeur d'interjeter appel devant le conseil arbitral de la décision de la Commission visant l'un de ses employés (article 114 de la Loi) et du droit que la Loi lui reconnaît d'interjeter appel « de plein droit » de la décision du conseil arbitral devant le juge-arbitre (article 115 de la Loi), l'employeur est une partie intéressée au sens

decisions rendered by the Board of Referees with respect to its employees and was entitled to receive the docket prepared by the Commission and filed with the Umpire. The failure to comply with subsection 83(4) and paragraph 85(3)(c) of the Regulations violated procedural rights owed to the applicant.

Finally, because procedural rights afforded to the applicant by the Regulations were violated, it was directly affected by the decisions of the Umpire at issue so as to have standing under subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*.

Per Stratas J.A. (dissenting): Subsection 115(1) of the Act sets out that an “appeal as of right to an umpire” from a board of referees’ decision may be brought, *inter alia*, by “the employer of the claimant”. However, this does not mean that every employer can avail itself of an appeal concerning any matter in the Act. Persons may appeal under subsection 115(1) only if they have a real, legitimate interest in the matter.

In this case, although the applicant said that it had a right to notice of the Board of Referees’ decision and a right to appeal therefrom, it did not seek judicial review of the Board’s decision and was bound by it, absent special considerations which it did not raise here. Any attempt by the applicant before the Umpire to challenge the Board’s decision would be a collateral attack against it and an abuse of process. On the facts of this case, therefore, the applicant had no legitimate or real interest before the Umpire; it was a busybody. Properly interpreted, the legislation does not require that notice of anything be given to busybodies, nor does it give participatory rights thereto. Therefore, the applicant was not entitled to notice of the Board of Referees’ decision and had no right to appeal from it. It also did not have sufficient direct standing to challenge the Umpire’s decision in the Federal Court under section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, ss. 36(1), 39(1), 114, 115.
Employment Insurance Regulations, SOR 96-332, ss. 80, 83(1),(4), 85, 86(1),(2), 87(1).

du paragraphe 83(4) et de l’alinéa 85(3)c) du Règlement. Il découlait de cette conclusion que la demanderesse avait le droit d’être avisée de toutes les décisions rendues par le conseil arbitral au sujet de ses employés et qu’elle avait le droit de recevoir le dossier préparé par la Commission et déposé auprès du juge-arbitre. Le défaut de se conformer au paragraphe 83(4) et à l’alinéa 85(3)c) du Règlement violait les droits procéduraux reconnus à la demanderesse.

Enfin, comme les droits procéduraux qui sont reconnus à la demanderesse par le Règlement ont été violés, elle était directement touchée par les décisions en litige rendues par le juge-arbitre, de telle sorte qu’elle avait qualité pour agir au sens du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Le juge Stratas, J.C.A. (dissident) : Aux termes du paragraphe 115(1) de la Loi, la décision d’un conseil arbitral « peut, de plein droit, être portée en appel devant un juge-arbitre », entre autres par l’« employeur du prestataire ». Cependant, cela ne signifie pas que tout employeur peut interjeter appel sur toute question prévue par la Loi. Une personne ne peut interjeter appel en vertu du paragraphe 115(1) que si elle a un intérêt véritable et légitime dans l’affaire.

En l’espèce, bien que la demanderesse ait affirmé qu’elle avait le droit d’être avisée de la décision du conseil arbitral et d’interjeter appel de cette décision, elle n’a pas demandé le contrôle judiciaire de la décision de la Commission. Elle était donc liée par cette décision, à défaut de circonstances exceptionnelles qui n’existaient pas. Toute tentative que ferait la demanderesse devant le juge-arbitre en vue de contester la décision de la Commission serait considérée comme une contestation incidente de cette décision et serait qualifiée d’abus de procédure. Par conséquent, vu l’ensemble des faits de la présente affaire, la demanderesse n’avait aucun intérêt légitime ou véritable à faire valoir devant le juge-arbitre; elle était un trouble-fête. Si on l’interprète correctement, la Loi n’exige pas que l’on avise de quoi que ce soit les trouble-fêtes ou qu’on leur reconnaisse des droits de participation. La demanderesse n’avait donc pas le droit d’être avisée de la décision du conseil arbitral et elle n’avait pas le droit d’interjeter appel de cette décision. Qui plus est, elle n’avait pas une qualité pour agir suffisamment directe pour pouvoir contester la décision du juge-arbitre devant la Cour fédérale en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l’assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23, art. 36(1), 39(1), 114, 115.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(1) (édité par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(1) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 407, Tarif B, Column III.

CASES CITED

CONSIDERED:

United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union, Local 3-1375 and Tembec Industries Inc. (In the Matter of an Application by), Case No. 339/09/LRA, Order No. 1474; *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*; *Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675, (1993), 107 D.L.R. (4th) 634, 18 C.R.R. (2d) 99; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607, (1986), 33 D.L.R. (4th) 321, [1987] 1 W.W.R. 603; *Steel v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 153, [2013] 1 F.C.R. 143, 94 C.C.E.L. (3d) 86, 418 N.R. 327.

REFERRED TO:

League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada, 2010 FCA 307, 93 Imm. L.R. (3d) 1, 409 N.R. 298; *Rothmans of Pall Mall Canada Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1976] 2 F.C. 500, (1976), 67 D.L.R. (3d) 505, [1976] C.T.C. 339 (C.A.); *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193, 2 Amin. L.R. (2d) 229; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, 14 Admin. L.R. (3d) 173; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, (1989), 57 D.L.R. (4th) 231, [1989] 3 W.W.R. 97; *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821, (1979), 105 D.L.R. (3d) 745, 50 C.C.C. (2d) 495; *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23, 342 D.L.R. (4th) 257, 99 C.P.R. (4th) 65; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, (1983), 142 D.L.R. (3d) 1, 46 N.R. 185; *Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1992] 2 S.C.R. 394, (1992), 92 D.L.R. (4th) 609, 12 Admin. L.R. (2d) 1; *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724, (1993), 108 D.L.R. (4th) 1, 17 Admin. L.R. (2d) 141; *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460, 201 D.L.R. (4th) 193, 34 Admin. L.R. (3d) 163; *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 706, (1998), 38 O.R. (3d) 576, 158 D.L.R. (4th) 193; *Toronto*

Règlement sur l'assurance-emploi, DORS 96-332, art. 80, 83(1),(4), 85, 86(1),(2), 87(1).

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 407, tarif B, colonne III.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union, Local 3-1375 and Tembec Industries Inc. (In the Matter of an Application by), Case No. 339/09/LRA, Order No. 1474; *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*; *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; *Steel c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 153, [2013] 1 R.C.F. 143.

DÉCISIONS CITÉES :

Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada, 2010 CAF 307; *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée c. Le ministre du Revenu national*, [1976] 2 C.F. 500 (C.A.); *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821; *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724; *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *Minott v. O'Shanter Development Co. (1999)*, 42 O.R. (3d) 321, 168 D.L.R. (4th) 270, 40 C.C.E.L. (2d) 1 (C.A.); *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6; *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*.

(City) v. C.U.P.E., Local 79, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77, 232 D.L.R. (4th) 385, 17 C.R. (4th) 276; *Minott v. O'Shanter Development Co.* (1999), 42 O.R. (3d) 321, 168 D.L.R. (4th) 270, 40 C.C.E.L. (2d) 1 (C.A.); *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334, 111 D.L.R. (4th) 1; *MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6, 315 D.L.R. (4th) 434, 99 Admin. L.R. (4th) 1; *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710, [2012] 1 C.T.C. 207, 2011 DTC 5169.

APPLICATION for judicial review of five umpire's decisions ((2010), CUB 75657; (2010), CUB 75976; (2010), CUB 75977; (2010), CUB 75978; (2010), CUB 75979) setting aside the Board of Referees' decisions denying the five individual respondents employment insurance benefits and allowing their appeals. Application allowed, Stratas J.A. dissenting.

APPEARANCES

David A. Simpson for applicant.
Margaret McCabe and *Mary Softley* for respondent
 Attorney General of Canada.
Paula Turtle for respondents Leonard Berthelette
 et al.

SOLICITORS OF RECORD

Fillmore Riley LLP, Winnipeg, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent
 Attorney General of Canada.
United Steelworkers, Toronto, for respondents
 Leonard Berthelette et al.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DAWSON J.A.: The principal issue raised on this application for judicial review is whether an employer who does not appear before the Board of Referees on an appeal brought by an employee from a decision of the Canada Employment Insurance Commission (Commission) is entitled to notice of any appeal taken from

DEMANDE de contrôle judiciaire de cinq décisions d'un juge-arbitre ((2010), CUB 75657; (2010), CUB 75976; (2010), CUB 75977; (2010), CUB 75978; (2010), CUB 75979)) annulant les décisions du conseil arbitral de refuser des prestations d'assurance-emploi à cinq défendeurs individuels et d'accueillir les appels interjetés par ceux-ci. Demande accueillie, le juge Stratas, J.C.A., étant dissident.

ONT COMPARU

David A. Simpson pour la demanderesse.
Margaret McCabe et *Marie Softley* pour le
 défendeur le procureur général du Canada.
Paula Turtle pour les défendeurs Leonard Berthelette
 et autres.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Fillmore Riley LLP, Winnipeg, pour la
 demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le
 défendeur le procureur général du Canada.
United Steelworkers, Toronto, pour les défendeurs
 Leonard Berthelette et autres.

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

[1] LA JUGE DAWSON, J.C.A. : La principale question soulevée par la présente demande de contrôle judiciaire est celle de savoir si un employeur qui ne comparait pas devant le conseil arbitral dans le cadre de l'appel interjeté par un employé d'une décision de la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission) a le

the decision of the Board of Referees. The issue arises in the following context.

The Facts

[2] Tembec Industries Inc. (Tembec) operated a newsprint mill in Powerview-Pine Falls, Manitoba. Tembec employed the five individual respondents (respondent employees) at the newsprint mill.

[3] An existing collective agreement between Tembec and the bargaining agent which represented some of its employees (including the respondent employees) expired on August 31, 2009. On September 1, 2009, Tembec locked-out the bargaining unit employees who were employed at the mill. By order dated January 13, 2010, the Manitoba Labour Board ordered Tembec to immediately terminate the lock-out.

[4] Following the lock-out, the respondent employees claimed employment insurance benefits under the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (Act). Their claims to employment insurance benefits for the period from September 1, 2009 to January 13, 2010 were denied pursuant to subsection 36(1) of the Act which states:

Labour disputes

36. (1) Subject to the regulations, if a claimant loses an employment, or is unable to resume an employment, because of a work stoppage attributable to a labour dispute at the factory, workshop or other premises at which the claimant was employed, the claimant is not entitled to receive benefits until the earlier of

- (a) the end of the work stoppage, and
- (b) the day on which the claimant becomes regularly engaged elsewhere in insurable employment. [Emphasis added.]

[5] The respondent employees appealed the denial of benefits to the Board of Referees. Tembec received notice of the hearings before the Board of Referees, but

droit d'être avisé de tout appel interjeté de la décision rendue par le Conseil arbitral. Cette question est soulevée dans le contexte suivant.

Les faits

[2] Tembec Industries Inc. (Tembec) exploitait une usine de papier journal à Powerview-Pine Falls, au Manitoba. Tembec employait les cinq personnes physiques défenderesses (les employés défendeurs) à son usine de papier journal.

[3] La convention collective conclue entre Tembec et l'agent négociateur qui représentait certains de ses employés (dont les employés défendeurs) a expiré le 31 août 2009. Le 1^{er} septembre 2009, Tembec a mis en lock-out les employés de l'unité de négociation qui travaillaient à son usine. Par ordonnance en date du 13 janvier 2010, la Commission du travail du Manitoba a ordonné à Tembec de mettre immédiatement fin au lock-out.

[4] À la suite du lock-out, les employés défendeurs ont réclamé des prestations d'assurance-emploi en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (la Loi). Leurs demandes de prestations d'assurance-emploi pour la période comprise entre le 1^{er} septembre 2009 et le 13 janvier 2010 ont été refusées en application du paragraphe 36(1) de la Loi, qui dispose :

36. (1) Sous réserve des règlements, le prestataire qui a perdu un emploi ou qui ne peut reprendre un emploi en raison d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif à l'usine, à l'atelier ou en tout autre local où il exerçait un emploi n'est pas admissible au bénéfice des prestations avant :

Conflits collectifs

- a) soit la fin de l'arrêt de travail;
- b) soit, s'il est antérieur, le jour où il a commencé à exercer ailleurs d'une façon régulière un emploi assurable. [Non souligné dans l'original.]

[5] Les employés défendeurs ont interjeté appel du rejet de leurs demandes de prestation devant le Conseil arbitral. Tembec a été avisée de la tenue des audiences

did not attend the hearings. Previously, the Board of Referees had dismissed appeals brought by similarly situated Tembec employees. The Commission had previously taken the position before the Board of Referees, and continued to take the position, that Tembec's employees were not entitled to receive employment insurance benefits by operation of subsection 36(1) of the Act.

[6] On July 19, 2010, a majority of the Board of Referees dismissed Mr. Berthelette's claim for benefits. One member of the Board dissented, relying upon Order No. 1474 [*United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union, Local 3-1375 and Tembec Industries Inc. (In the Matter of an Application by)*, Case No. 339/09/LRA] issued by the Manitoba Labour Board. In Order No. 1474 the Manitoba Labour Board had noted Tembec's position that it intended [at paragraph 17] "to exit the newsprint mill at Pine Falls [...] and that it [did] not intend to operate the Pine Falls site as a going concern." Relying upon this, the dissenting member reasoned (emphasis added):

A reasonable person can only conclude that in the case of Tembec Industries, the employer has effectively abandoned its role as employer insofar as it is contemplated in the Act and the application of subsection 36(1), and the so-called lockout of Tembec workers on September 1, 2009 was actually a layoff or the beginning of operations windup, with the remote possibility of a sale to a potential buyer.

I find that the lockout of September 1, 2009 was not based on a genuine labour dispute, but was actually an indefinite layoff or even the beginning of the operation's windup.

I find that the Commission should not have applied subsection 36(1) to the claimant.

[7] Boards of Referees, in majority decisions, upheld the decisions of the Commission in respect of the four other respondent employees.

[8] On August 11, 2010, the Board of Referees rendered three decisions involving Tembec employees in which the Board of Referees found the employees

devant le Conseil arbitral, mais n'y a pas participé. Le Conseil arbitral avait auparavant rejeté des appels interjetés par des employés de Tembec se trouvant dans une situation semblable. La Commission avait déjà soutenu devant le Conseil arbitral et soutenait toujours que les employés de Tembec n'avaient pas le droit de recevoir des prestations d'assurance-emploi par application du paragraphe 36(1) de la Loi.

[6] Le 19 juillet 2010, le Conseil arbitral a rejeté, à la majorité, la demande de prestations de M. Berthelette. Un des membres du Conseil était dissident. Il s'appuyait sur l'ordonnance n° 1474 [*United Steel, Paper and Forestry, Rubber, Manufacturing, Energy, Allied Industrial and Service Workers International Union, Local 3-1375 and Tembec Industries Inc. (In the Matter of an Application by)*, n° 339/09/LRA] par laquelle la Commission du travail du Manitoba avait fait observer que Tembec avait exprimé son intention [au paragraphe 17] [TRADUCTION] « de cesser toute activité à l'usine de papier journal de Pine Falls [...] et d'arrêter l'exploitation active de son usine de Pine Falls ». Se fondant sur cette déclaration, le membre dissident a expliqué ce qui suit (non souligné dans l'original) :

[TRADUCTION] Toute personne raisonnable ne peut que conclure que, dans le cas de Tembec Industries, l'employeur a effectivement abandonné son rôle d'employeur au sens de la Loi et que, par application du paragraphe 36(1), le prétendu lock-out des travailleurs de Tembec imposé le 1^{er} septembre 2009 était en fait une mise à pied ou l'amorce de la liquidation des opérations avec l'éventuelle possibilité de vendre l'entreprise à un éventuel acheteur.

J'estime que le lock-out du 1^{er} septembre 2009 n'était pas motivé par un véritable conflit de travail, mais qu'il constituait en fait une mise à pied pour une période indéterminée, voire le début de la liquidation de l'entreprise.

Je conclus que la Commission n'aurait pas dû appliquer le paragraphe 36(1) au prestataire.

[7] Par décisions majoritaires, le Conseil arbitral a confirmé les décisions rendues par la Commission au sujet des quatre autres employés défendeurs.

[8] Le 11 août 2010, le Conseil arbitral a rendu trois décisions portant sur des employés de Tembec dans lesquelles il a jugé que ces employés avaient droit à

were entitled to employment insurance benefits (the adverse decisions).

[9] On August 31, 2010, the respondent employees appealed the decisions of the Board of Referees denying them benefits to an umpire. Tembec was not given notice of these appeals.

[10] On October 8, 2010, Tembec appealed the adverse decisions to an umpire.

[11] On October 13, 2010, before a hearing date was set for the appeals brought by the respondent employees, the Commission advised them (emphasis added):

The Commission has reviewed the Board of Referees' decision which you appealed to the Umpire. While the final decision rests with the Umpire, the Commission will recommend that your appeal be allowed.

Appeals which are decided by the Umpire on the basis of the written information alone are usually finalized sooner than cases on which an oral hearing has been requested. Therefore, your agreement to withdraw your request for an oral hearing should hasten the final decision in your case. A form and return envelope are enclosed for your convenience.

In order to speed up the appeal process, we are also prepared to advise the Umpire in writing that the Commission wishes to concede the appeal in your favour. Upon receiving the completed enclosed form, we will forward it with a memorandum advising the Umpire of the Commission's concession.

[12] Copies of this letter were sent to the Registrar of the Office of the Umpire and to the Community Unemployed Help Centre (an entity which was assisting the respondent employees). Tembec was not advised of the Commission's change of position, notwithstanding that it had three appeals pending before an umpire.

[13] On November 15, 2010, the Chief Umpire Designate (Umpire) rendered the following decision in Mr. Berthelette's appeal (CUB 75657 [U.I.(Re)]):

des prestations d'assurance-emploi (les décisions défavorables).

[9] Le 31 août 2010, les employés défendeurs ont interjeté appel devant un juge-arbitre des décisions par lesquelles le conseil arbitral avait rejeté leurs demandes de prestations. Tembec n'a pas reçu d'avis de ces appels.

[10] Le 8 octobre 2010, Tembec a interjeté appel des décisions défavorables devant un juge-arbitre.

[11] Le 13 octobre 2010, avant qu'une date d'audience ne soit fixée pour les appels interjetés par les employés défendeurs, la Commission a avisé ces derniers de ce qui suit (non souligné dans l'original) :

[TRADUCTION] La Commission a examiné la décision du conseil arbitral que vous avez portée en appel devant le juge-arbitre. Bien que la décision définitive appartienne au juge-arbitre, la Commission recommandera qu'il soit fait droit à votre appel.

Les appels que le juge-arbitre tranche uniquement sur dossier connaissent habituellement leur dénouement plus tôt que les affaires pour lesquelles une audience a été demandée. Par conséquent, votre consentement à retirer votre demande d'audience devrait hâter le prononcé d'une décision définitive dans votre cas. Vous trouverez ci-joint un formulaire et une enveloppe-réponse pour votre commodité.

Pour accélérer le processus d'appel, nous sommes également disposés à aviser le juge-arbitre par écrit que la Commission accepte que vous obteniez gain de cause dans votre appel. Sur réception du formulaire ci-joint dûment rempli, nous le transmettrons au juge-arbitre avec une note l'informant de la position de la Commission.

[12] Des copies de cette lettre ont été envoyées au registraire du Bureau du juge-arbitre et au Community Unemployed Help Centre (un organisme qui aidait les employés défendeurs). Tembec n'a pas été informée du changement de position de la Commission, changement intervenu malgré ses trois appels en instance devant un juge-arbitre.

[13] Le 15 novembre 2010, le juge-arbitre en chef délégué (le juge-arbitre) a rendu la décision suivante dans l'appel de M. Berthelette (CUB 75657 [U.I. (Re)]):

Having reviewed the material that was before the Board of Referees and considered the Commission's decision to concede this appeal in favour of the claimant, I hereby set aside the Board of Referees' decision and allow the claimant's appeal.

[14] The Office of the Umpire provided a copy of this decision to Tembec under cover of a letter dated November 18, 2010.

[15] The Umpire rendered identical decisions in the appeals of the four remaining respondent employees on December 17, 2010 (CUB 75976 [*M.U. (Re)*]; CUB 75977 [*N.H. (Re)*]; CUB 75978 [*M.D. (Re)*]; and CUB 75979 [*H.X. (Re)*]). Copies were provided to Tembec by letters dated December 29, 2010.

[16] These are the five orders of the Umpire under review in this application for judicial review. By order dated April 19, 2011, this Court gave leave for all five orders to be challenged in this one application.

The Issues

[17] Tembec frames the issue to be whether the decisions of the Umpire should be set aside on the basis that its rights to procedural fairness and natural justice were violated as a result of the failure of the Commission or the Office of the Umpire to provide it with notice of the appeals brought to the Umpire by the respondent employees.

[18] The respondent employees also raise an issue. They argue that Tembec does not have standing to bring this application because it is not directly affected by the orders under review, as required by subsection 18.1(1) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as *am. idem*, s. 14)].

[19] In my view, the central question raised on this application is whether under the Act or the *Employment*

Au vu des éléments de preuve présentés au conseil arbitral et compte tenu de la décision de la Commission de concéder l'appel en faveur du prestataire, j'annule par la présente la décision du conseil arbitral et j'accueille l'appel du prestataire.

[14] Le Bureau du juge-arbitre a fourni une copie de cette décision à Tembec par lettre datée du 18 novembre 2010.

[15] Le juge-arbitre a rendu le 17 décembre 2010 une décision identique dans les appels interjetés par les quatre autres employés défendeurs (CUB 75976 [*M.U. (Re)*]; CUB 75977 [*N.H. (Re)*], CUB 75978 [*M.D. (Re)*]; et CUB 75979 [*H.X. (Re)*]). Des copies de ces décisions ont été transmises à Tembec par lettres datées du 29 décembre 2010.

[16] Il s'agit des cinq ordonnances du juge-arbitre qui font l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Par ordonnance datée du 19 avril 2011, notre Cour a accordé l'autorisation de contester les cinq ordonnances au moyen d'une seule demande, celle dont nous sommes actuellement saisis.

Questions en litige

[17] Selon Tembec, la question en litige est celle de savoir si les décisions rendues par le juge-arbitre devraient être annulées au motif que ses droits à l'équité procédurale et à la justice naturelle ont été violés par suite du défaut de la Commission ou du Bureau du juge-arbitre de l'aviser des appels interjetés devant le juge-arbitre par les employés défendeurs.

[18] Les employés défendeurs soulèvent également une question. Ils soutiennent que Tembec n'a pas qualité pour présenter la présente demande étant donné qu'elle n'est pas directement touchée par les ordonnances sous examen, contrairement à ce qu'exige le paragraphe 18.1(1) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod., *idem*, art. 14)].

[19] À mon avis, la question centrale soulevée par la présente demande est celle de savoir si Tembec avait le

Insurance Regulations, SOR/96-332 (Regulations) Tembec was entitled to receive notice of the appeals to the Umpire brought by the respondent employees. I will consider this issue before dealing with the contention that Tembec lacks standing.

Consideration of the Issues

[20] The Act describes in subsections 114(1) and 115(1) respectively who may appeal a decision of the Commission to the Board of Referees and who may appeal a decision of the Board of Referees to an umpire:

Appeal to
board of
referees

114. (1) A claimant or other person who is the subject of a decision of the Commission, or the employer of the claimant, may appeal to the board of referees in the prescribed manner at any time within

(a) 30 days after the day on which a decision is communicated to them; or

(b) such further time as the Commission may in any particular case for special reasons allow.

...

Appeal to
umpire

115. (1) An appeal as of right to an umpire from a decision of a board of referees may be brought by

(a) the Commission;

(b) a claimant or other person who is the subject of a decision of the Commission;

(c) the employer of the claimant; or

(d) an association of which the claimant or employer is a member. [Emphasis added.]

[21] In this case, either the respondent employees or Tembec could appeal adverse decisions of the Commission and the Board of Referees, and indeed both the respondent employees and Tembec brought appeals to the Umpire from decisions of the Board of Referees.

droit, en vertu de la Loi ou du *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332 (le Règlement), de recevoir un avis des appels interjetés par les employés défendeurs devant le juge-arbitre. Je vais examiner cette question avant d'aborder l'argument suivant lequel Tembec n'a pas qualité pour agir en l'espèce.

Examen des questions en litige

[20] La Loi précise, aux paragraphes 114(1) et 115(1) respectivement, qui peut interjeter appel de la décision de la Commission devant le conseil arbitral et qui peut interjeter appel des décisions du conseil arbitral devant un juge-arbitre :

114. (1) Quiconque fait l'objet d'une décision de la Commission, de même que tout employeur d'un prestataire faisant l'objet d'une telle décision, peut, dans les trente jours suivants la date où il en reçoit communication, ou dans le délai supplémentaire que la Commission peut accorder pour des raisons spéciales dans un cas particulier, interjeter appel de la manière prévue par règlement devant le conseil arbitral.

Appels
devant un
conseil
arbitral

[...]

115. (1) Toute décision d'un conseil arbitral peut, de plein droit, être portée en appel devant un juge-arbitre par la Commission, le prestataire, son employeur, l'association dont le prestataire ou l'employeur est membre et les autres personnes qui font l'objet de la décision. [Non souligné dans l'original.]

Appel à un
juge-arbitre

[21] En l'espèce, les employés défendeurs ou Tembec pouvaient interjeter appel des décisions défavorables de la Commission et du Conseil arbitral, et tant les employés défendeurs que Tembec ont de fait interjeté appel devant le juge-arbitre des décisions rendues par le conseil arbitral.

[22] The Regulations then prescribe how appeals to the Board of Referees and to an umpire are to be perfected. Section 80 of the Regulations allows both claimants and employers to apply for a hearing before a Board of Referees irrespective of which party commenced the appeal. A Board of Referees “shall give each of the parties interested in an appeal a reasonable opportunity to make representations concerning any matter before the board” (subsection 83(1) of the Regulations). The appellant “and any other party interested in an appeal” are to be notified in writing of the Board of Referees’ decision (subsection 83(4) of the Regulations).

[23] Sections 85 and subsections 86(1), 86(2) and 87(1) of the Regulations deal with appeals to the umpire and state:

85. (1) An appeal brought by the Commission pursuant to section 115 of the Act shall

- (a) be made in writing;
- (b) contain a statement of the grounds of appeal; and
- (c) be filed at the office of the umpire.

(2) An appeal pursuant to section 115 of the Act at the instance of a claimant, an employer, an association of which the claimant or employer is a member or any other person who is the subject of the decision of a board of referees shall

- (a) be made in writing;
- (b) contain a statement of the grounds of appeal; and
- (c) be filed at the office of the Commission at which that decision was communicated pursuant to subsection 83(3).

(3) Where an appeal referred to in subsection (1) or (2) is filed, the Commission shall, within 60 days after the day on which it is filed,

- (a) prepare a docket containing
 - (i) a copy of the appeal,
 - (ii) all documents that have been considered by the board of referees during the appeal,

[22] Le Règlement explique quant à lui la procédure à suivre pour mettre en état l’appel interjeté devant le conseil arbitral ou le juge-arbitre. L’article 80 du Règlement autorise tant le prestataire que l’employeur à réclamer la tenue d’une audience devant un conseil arbitral, et ce, peu importe qui a introduit l’appel. Le conseil arbitral « donne à chacune des parties en cause dans un appel la possibilité de présenter ses arguments au sujet de toute affaire dont il est saisi » (paragraphe 83(1) du Règlement). La décision du conseil arbitral doit être communiquée par écrit « à l’appelant et aux autres parties en cause dans l’appel » (paragraphe 83(4) du Règlement).

[23] L’article 85 et les paragraphes 86(1), 86(2) et 87(1) du Règlement traitent des appels interjetés devant le juge-arbitre :

85. (1) L’appel interjeté par la Commission en vertu de l’article 115 de la Loi :

- a) est formulé par écrit;
- b) comporte un exposé des moyens d’appel;
- c) est déposé au bureau du juge-arbitre.

(2) L’appel interjeté en vertu de l’article 115 de la Loi par un prestataire, un employeur, une association dont le prestataire ou l’employeur est membre ou toute autre personne qui fait l’objet de la décision du conseil arbitral :

- a) est formulé par écrit;
- b) comporte un exposé des moyens d’appel;
- c) est déposé au bureau de la Commission auquel cette décision a été communiquée conformément au paragraphe 83(3).

(3) Dans les 60 jours suivant la date de dépôt de l’appel visé aux paragraphes (1) ou (2), la Commission prend les mesures suivantes :

- a) elle prépare un dossier contenant à la fois :
 - (i) une copie de l’appel,
 - (ii) tous les documents étudiés par le conseil arbitral dans le cadre de l’appel,

(iii) the transcript, if any, of the evidence given before the board of referees during the appeal, and

(iv) the written decision of the board of referees;

(b) file the docket at the office of the umpire; and

(c) mail a copy of the docket to each interested party.

(4) The Commission may file a statement of observations and representations in connection with an appeal at the office of the umpire and mail a copy thereof to each interested party, within the time provided by subsection (3) or such further time as the umpire may allow under section 116 of the Act.

(5) The appellant or any person or association that has a direct interest in an appeal or the decision thereon may, within 15 days after the day on which the docket referred to in subsection (3) is filed or within such further time as the umpire may allow under section 116 of the Act, file a statement of observations and representations at the office of the Commission where the appeal was filed, and the Commission shall forward the statement forthwith to the umpire.

(6) The question as to whether any person or association has a direct interest in an appeal referred to in subsection (1) or (2) or the decision thereon shall be decided by the umpire.

(7) Subject to section 86, the umpire may, at any time after the period of time referred to in subsection (5), render a decision on the basis of the documents filed.

...

86. (1) The appellant, the Commission or any person or association having a direct interest in a decision of a board of referees or an appeal from such a decision may apply in writing to an umpire for a hearing and the umpire shall, after receiving the application, grant a hearing.

(2) Notwithstanding subsection (1), the umpire may at any time direct that there shall be a hearing.

...

87. (1) A decision of an umpire shall be given in writing and a copy of the decision shall be sent to

(a) the appellant;

(b) the Commission;

(iii) la transcription, si elle existe, des témoignages recueillis par le conseil arbitral relativement à l'appel,

(iv) la décision écrite du conseil arbitral;

b) elle dépose le dossier au bureau du juge-arbitre;

c) elle envoie par courrier une copie du dossier à chaque partie intéressée.

(4) La Commission peut déposer un exposé de ses observations et arguments relatifs à l'appel au bureau du juge-arbitre et en envoyer une copie par courrier à chaque partie intéressée dans le délai prévu au paragraphe (3) ou dans le délai supplémentaire accordé par le juge-arbitre en vertu de l'article 116 de la Loi.

(5) L'appellant ou toute personne ou association que l'appel ou son règlement intéresse directement peut, dans les 15 jours suivants la date de dépôt du dossier visé au paragraphe (3) ou dans le délai supplémentaire accordé par le juge-arbitre en vertu de l'article 116 de la Loi, déposer un exposé de ses observations et arguments au bureau de la Commission où l'appel a été déposé; la Commission transmet aussitôt l'exposé au juge-arbitre.

(6) Le juge-arbitre décide si une personne ou une association est directement intéressée ou non à un appel visé aux paragraphes (1) ou (2) ou à son règlement.

(7) Sous réserve de l'article 86, le juge-arbitre peut, après l'expiration du délai visé au paragraphe (5), rendre une décision en se fondant sur les documents déposés.

86. (1) L'appellant, la Commission ou toute personne ou association qu'une décision d'un conseil arbitral ou un appel de la décision intéresse directement peut demander par écrit au juge-arbitre une audience, auquel cas celui-ci fait droit à la demande.

(2) Malgré le paragraphe (1), le juge-arbitre peut ordonner à tout moment la tenue d'une audience.

[...]

87. (1) La décision du juge-arbitre est consignée et une copie en est envoyée aux personnes suivantes :

a) l'appellant;

b) la Commission;

(c) any person or association having a direct interest in the decision; and

(d) such other persons or associations as the umpire may direct. [Emphasis added.]

[24] Relevant points to be taken from these provisions are that:

i. After a claimant or the claimant's employer have filed an appeal from a decision of the Board of Referees, the Commission is to prepare a docket containing specified material and this docket is to be mailed "to each interested party" (paragraph 85(3)(c)).

ii. The Commission is to mail a copy of any statement of observations it files "to each interested party" (subsection 85(4)).

iii. Once that is done "[t]he appellant or any person or association that has a direct interest in an appeal or the decision thereon" may file a statement of observations and representations (subsection 85(5)).

iv. Any dispute as to whether any person or association has "a direct interest in an appeal ... shall be decided by the umpire" (subsection 85(6)).

v. An appellant, the Commission or any person or association having a direct interest in a decision of a Board of Referees or an appeal from such a decision may apply to an umpire for a hearing (subsection 86(1)).

vi. Once rendered, a decision of an umpire shall be sent to persons including the appellant, the Commission and "any person or association having a direct interest in the decision" and "such other persons or associations as the umpire may direct" (subsection 87(1)).

[25] This review of the Regulations shows that a distinction is drawn between entities that are "interested" in an appeal and those that have a "direct interest" in an appeal. Persons "interested" in an appeal are entitled to participate before the Board of Referees and to be notified in writing of the decision of the Board of Referees (subsection 83(4)). They are also entitled to receive a docket and any statement of observations and representations filed by the Commission (paragraph 85(3)(c))

c) toute personne ou association qu'intéresse directement la décision;

d) toute autre personne ou association indiquée par le juge-arbitre. [Non souligné dans l'original.]

[24] Voici les points à retenir de ces dispositions :

i. Après que le prestataire ou son employeur a interjeté appel de la décision du conseil arbitral, la Commission doit préparer un dossier contenant certains documents et ce dossier doit être envoyé par courriel « à chaque partie intéressée » (alinéa 85(3)c)).

ii. La Commission doit envoyer par courrier une copie de l'exposé des observations « à chaque partie intéressée » (paragraphe 85(4)).

iii. Une fois ces formalités accomplies, « l'appellant ou toute personne ou association que l'appel ou son règlement intéresse directement » peut déposer un exposé de ses observations et arguments (paragraphe 85(5)).

iv. Le juge-arbitre décide si une personne ou une association « est directement intéressée ou non à un appel » (paragraphe 85(6)).

v. L'appellant, la Commission ou toute personne ou association qu'une décision du conseil arbitral ou un appel de la décision intéresse directement peut demander au juge-arbitre une audience (paragraphe 86(1)).

vi. Une fois rendue, la décision du juge-arbitre est transmise à l'appellant, à la Commission, « à toute personne ou association qu'intéresse directement la décision » ainsi qu'à « toute autre personne ou association indiquée par le juge-arbitre » (paragraphe 87(1)).

[25] Il ressort de cet examen du Règlement qu'il convient d'établir une distinction entre les entités qui sont « intéressées » à un appel et celles que « l'appel intéresse directement ». Les personnes « intéressées » à un appel ont le droit de participer à l'audience du conseil arbitral et d'être avisées par écrit de la décision de ce dernier (paragraphe 83(4)). Elles ont également le droit de recevoir un dossier ainsi qu'un exposé des observations et déclarations déposé par la Commission

and subsection 85(4)). An appellant and persons or associations having a “direct interest in an appeal” are entitled to participatory rights before the umpire (subsection 85(5)).

[26] In the present application, the question then becomes whether an employer is an “interested” party within the contemplation of subsection 83(4) and paragraph 85(3)(c) of the Regulations.

[27] The Act places no limitation on the right of a claimant’s employer to appeal to the Board of Referees or the umpire. A claimant’s employer is given an “appeal as of right to an umpire”. The appeal as of right is not predicated in any way upon the employer having participated before the Board of Referees.

[28] Given an employer’s statutory right to appeal a decision of the Commission involving one of its employees to the Board of Referees (section 114 of the Act) and its statutory right to appeal “as of right” a decision of the Board of Referees to the umpire (section 115 of the Act), I conclude that an employer is an interested party within the contemplation of subsection 83(4) and paragraph 85(3)(c) of the Regulations.

[29] It follows from this conclusion that Tembec was entitled to notification of all decisions rendered by the Board of Referees with respect to its employees and was entitled to receive the docket prepared by the Commission and filed with the Umpire. The failure to comply with subsection 83(4) and paragraph 85(3)(c) of the Regulations violated procedural rights owed to Tembec.

[30] Because the decisions of the Umpire at issue in this application were rendered in violation of Tembec’s procedural rights, these decisions should be set aside so as to afford Tembec the opportunity to exercise its rights under the Act and the Regulations.

[31] In so deciding, it is not necessary for me to consider, and I do not consider, whether Tembec has any direct interest in the appeals to the Umpire. If Tembec’s

(alinéa 85(3)c) et paragraphe 85(4)). L’appelant et les personnes ou les associations ont le droit de participer à l’audience devant le juge-arbitre (paragraphe 85(5)).

[26] Dans la présente demande, la question devient donc celle de savoir si l’employeur est une partie « intéressée » au sens du paragraphe 83(4) et de l’alinéa 85(3)c) du Règlement.

[27] La Loi n’impose aucune restriction au droit de l’employeur du prestataire d’interjeter appel devant un conseil arbitral ou un juge-arbitre. L’employeur du prestataire se voit reconnaître le droit d’interjeter appel « de plein droit [...] devant un juge-arbitre ». L’appel de plein droit ne dépend d’aucune façon de la participation de l’employeur à l’audience du conseil arbitral.

[28] Compte tenu du droit que la loi reconnaît à l’employeur d’interjeter appel devant le Conseil arbitral de la décision de la Commission visant l’un de ses employés (article 114 de la Loi) et du droit que la Loi lui reconnaît d’interjeter appel « de plein droit » de la décision du Conseil arbitral devant le juge-arbitre (article 115 de la Loi), je conclus que l’employeur est une partie intéressée au sens du paragraphe 83(4) et de l’alinéa 85(3)c) du Règlement.

[29] Il découle de cette conclusion que Tembec avait le droit d’être avisée de toutes les décisions rendues par le Conseil arbitral au sujet de ses employés et qu’elle avait le droit de recevoir le dossier préparé par la Commission et déposé auprès du juge-arbitre. Le défaut de se conformer au paragraphe 83(4) et à l’alinéa 85(3)c) du Règlement violait les droits procéduraux reconnus à Tembec.

[30] Comme les décisions du juge-arbitre en litige dans la présente demande ont été rendues en violation des droits procéduraux de Tembec, ces décisions devraient être annulées de manière à accorder à Tembec la possibilité d’exercer les droits que lui reconnaissent la Loi et le Règlement.

[31] Pour rendre cette décision, il n’est pas nécessaire que je réponde à la question de savoir si les appels interjetés devant le juge-arbitre intéressent directement

standing is put in issue, that will be a matter to be determined by the Umpire. It is sufficient for the purpose of this application to find that Tembec has the rights set out above, which will enable it to address any issue that may arise about whether it has a direct interest in the appeals.

[32] It further follows that because procedural rights afforded to Tembec by the Regulations were violated, it was directly affected by the decisions of the Umpire at issue so as to have standing under subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*. At the least, the Umpire's decision precluded Tembec from being able to argue that it had a direct interest in the issue before the Umpire.

Conclusion

[33] For these reasons, I would allow the application for judicial review and would set aside the decisions of the Chief Umpire Designate, with costs payable to Tembec by the Attorney General of Canada. While Tembec sought costs on a solicitor client basis there is nothing in the record to warrant departure from Rule 407. I would therefore order that, if not agreed, the costs be assessed in accordance with column III of the table to Tariff B of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)].

PELLETIER J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[34] STRATAS J.A. (DISSENTING): I agree with my colleague's statement of the facts and issues. My colleague has proceeded on the basis that the standard of review is correctness and I agree with that. I also agree that the plain wording of the relevant legislative text is our proper starting point. However, the structure and

Tembec et je ne le ferai pas. Si la qualité pour agir de Tembec est de nouveau soulevée, le juge-arbitre pourra se prononcer sur cette question. Il suffit, pour trancher la présente demande, de conclure que Tembec a les droits que je viens d'exposer, lesquels lui permettront d'aborder toute question qui peut être soulevée au sujet de son intérêt direct dans les appels.

[32] Il s'ensuit également que, comme les droits procéduraux qui lui sont reconnus par le Règlement ont été violés, Tembec était directement touchée par les décisions en litige rendues par le juge-arbitre, de telle sorte qu'elle a qualité pour agir au sens du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. La décision du juge-arbitre empêchait à tout le moins Tembec de soutenir que la question en litige devant le juge-arbitre l'intéressait directement.

Conclusion

[33] Pour ces motifs, je ferais droit à la demande de contrôle judiciaire, j'annulerais les décisions du juge-arbitre en chef délégué, et je condamnerais le procureur général du Canada à payer les dépens de Tembec. Tembec a demandé les dépens sur une base avocat-client, mais rien dans le dossier ne justifie de s'écarter de la règle 407 des Règles. Je suis par conséquent d'avis d'ordonner qu'à défaut d'entente, les dépens soient taxés en conformité avec la colonne III du tableau du tarif B des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)].

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

* * *

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

[34] LE JUGE STRATAS, J.C.A. (DISSIDENT) : Je souscris à l'exposé que ma collègue a fait des faits et des questions en litige. Ma collègue est partie du principe que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte et je suis du même avis. Je suis également d'accord pour dire que le point de départ en l'espèce est

purpose of this legislation lead me to a different interpretation of it. Further, in a small way, but significant for the outcome of this appeal, I read the legislative text somewhat differently from my colleague.

[35] For these reasons, I reach a different result. I would dismiss Tembec's application for judicial review, with costs.

A. Can any employer always appeal from every decision of a Board of Referees?

[36] Under subsection 115(1) of the Act, an "appeal as of right to an umpire" from a decision of a Board of Referees "may be brought" by "the employer of the claimant" and others. Does that mean that an employer can appeal to the umpire from every decision of the Board of Referees involving an employee? Does the word "may" in subsection 115(1) have any significance?

[37] In my view, the structure of the Act sheds light on these questions. Many different issues can arise under the Act. Many are potentially appealable under subsection 115(1) of the Act. On some of those issues the employer has an interest, others not.

[38] For example, employers have an interest in fines levied against them by the Commission (e.g. subsection 39(1) of the Act), but they have no interest in whether an employee has shown "just cause" for applying late for benefits.

[39] Parliament could have written specific appeal provisions into the Act that prescribe who may appeal on a particular issue (i.e., who has a real interest in the issue), how interested parties can intervene, and so on. But given the large number of issues that arise under the Act, that would create a forest of provisions setting out

le libellé clair du texte législatif applicable. Toutefois, l'économie et l'objet des dispositions législatives en question m'amènent à une interprétation différente de la loi. De plus, j'interprète le texte législatif quelque peu différemment de ma collègue et, si les divergences sont mineures, elles entraînent néanmoins des conséquences importantes sur l'issue du présent appel.

[35] Pour ces motifs, j'arrive à un résultat différent. Je rejetterais la demande de contrôle judiciaire de Tembec avec dépens.

A. L'employeur peut-il toujours interjeter appel de toute décision d'un conseil arbitral?

[36] Aux termes du paragraphe 115(1) de la Loi, la décision d'un conseil arbitral « peut, de plein droit, être portée en appel devant un juge-arbitre » par l'« employeur » ou par d'autres personnes. Est-ce qu'il s'ensuit pour autant que l'employeur peut interjeter appel devant le juge-arbitre de toute décision rendue par un conseil arbitral au sujet d'un employé? Le mot « peut » au paragraphe 115(1) a-t-il une importance?

[37] J'estime que l'économie de la Loi fournit quelques indications à ce sujet. De nombreuses questions différentes peuvent être soulevées en vertu de la Loi. Bon nombre d'entre elles peuvent donner ouverture à un appel en vertu du paragraphe 115(1) de la Loi. Certaines d'entre elles peuvent intéresser l'employeur, mais d'autres, non.

[38] Par exemple, les employeurs ont un intérêt en ce qui concerne les amendes auxquelles la Commission les condamne (paragraphe 39(1) de la Loi p. ex.), mais ils n'ont aucun intérêt quant à la question de savoir si un prestataire était « fondé » à présenter tardivement sa demande de prestations.

[39] Le législateur aurait pu prévoir dans la Loi des dispositions expresses précisant qui peut interjeter appel sur une question déterminée (c.-à-d. qui a un intérêt véritable en ce qui concerne la question), à quelles conditions les parties intéressées peuvent intervenir, et ainsi de suite. Mais, compte tenu du grand nombre de

a number of appellate codes that would apply in different cases.

[40] Another approach, the one I say Parliament adopted in sections 111 to 123 of the Act, is to enact one set of compendious provisions specifying general rules for appeals that potentially, but do not necessarily, apply in a particular case. While, as a general matter, employers “may” appeal a matter under subsection 115(1), whether or not they can appeal a particular matter depends on whether they have standing to appeal.

[41] The concept of standing is well-established in our system of justice. Only those with a real and legitimate interest in a matter can maintain proceedings or get notice of proceedings.

[42] This concept of standing exists right across the board, in judicial, administrative and regulatory proceedings: *League for Human Rights of B’Nai Brith Canada v. Canada*, 2010 FCA 307, 93 Imm. L.R. (3d) 1; and *Rothmans of Pall Mall Canada Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1976] 2 F.C. 500 (C.A.) (in order to have direct standing, a litigant must demonstrate an effect on its legal rights, the imposition of legal obligations upon it, or some prejudicial effect on it); *Hy and Zel’s Inc. v. Ontario (Attorney General)*; *Paul Magder Furs Ltd. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; and *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607 (the requirement of “standing” exists to screen out, in the words of the Supreme Court “busybodies”); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraph 25 (real and legitimate interests boost the entitlement to notice and participation); *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342 (real and legitimate interests, among other things, must be in play in order for a case to be advanced, absent public interest considerations); *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821

questions qui peuvent être soulevées en vertu de la Loi, on se retrouverait devant une quantité innombrable de dispositions prévoyant divers régimes d’appel qui s’appliqueraient dans différentes situations.

[40] Une autre solution — celle que, selon moi, le législateur a adoptée aux articles 111 à 123 de la Loi — consiste à édicter une série de dispositions succinctes précisant les règles générales régissant les appels, règles qui peuvent s’appliquer, mais qui ne s’appliquent pas nécessairement, dans un cas particulier. Les employeurs « peuvent », en principe, interjeter appel d’une question en vertu du paragraphe 115(1), mais leur droit d’interjeter appel dans un cas déterminé dépend de la réponse à la question de savoir s’ils ont qualité ou non pour faire appel.

[41] Le concept de la qualité pour agir est bien établi dans notre système de justice. Seuls ceux qui ont un intérêt véritable et légitime quant à une question peuvent agir en justice ou être avisés de l’existence d’une instance.

[42] Le concept de la qualité pour agir vaut pour tout type d’instance — judiciaire, administrative ou réglementaire — (*Ligue des droits de la personne de B’Nai Brith Canada c. Canada*, 2010 CAF 307, et *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée c. Le ministre du Revenu national*, [1976] 2 C.F. 500 (C.A.) (pour avoir un intérêt direct pour agir, le plaideur doit démontrer que les droits que la loi lui reconnaît ont été affectés, qu’on lui a imposé certaines obligations juridiques ou encore qu’il a subi un à préjudice); *Hy and Zel’s Inc. c. Ontario (Procureur général)*; *Paul Magder Furs Ltd. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; et *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607 (l’obligation de la « qualité pour agir » vise à écarter ce que la Cour suprême appelle les « trouble-fête »); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, au paragraphe 25 (l’existence d’un intérêt véritable et légitime renforce le droit d’être avisé et de participer); *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342 (il faut notamment avoir un intérêt véritable et légitime pour pouvoir présenter sa cause, à défaut de

(declarations can only be granted for real concerns, not hypothetical concerns).

[43] Given the fundamental role played by standing in our system of justice, we must assume subsection 115(1) of the Act, the compendious appeal provision, was enacted alongside the requirement of standing. Subsection 115(1) of the Act does not oust the requirement of standing.

[44] Accordingly, subsection 115(1) of the Act does not mean that every employer can avail itself of an appeal concerning any matter in the Act. Subsection 115(1) does not pave over the fundamental concept that only people with a real, legitimate interest in the matter can get notice of decisions or have standing to maintain proceedings. Persons may appeal under subsection 115(1) only if they have a real, legitimate interest in the matter.

B. Implications of this interpretation

[45] Under this interpretation, I see four different times when the employer's lack of standing might end the matter, subject to later judicial review by the employer.

[46] First, an employer who does not have a real, legitimate interest in a matter is not a "party interested in an appeal" and, therefore, need not be given notice of the decision of the board of referees under subsection 83(4) of the Regulations.

[47] Nevertheless, an employer might find out about a decision of the board of referees and try to file an appeal to the umpire under subsection 85(3) of the Regulations. In that case, there are three more times when the employer's lack of standing might end the matter, subject to a later judicial review:

considérations d'intérêt public); *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821 (un jugement déclaratoire ne peut être prononcé qu'en réponse à des questions véritables et non à des questions hypothétiques).

[43] Compte tenu du rôle fondamental que joue la qualité pour agir dans notre système de justice, il faut présumer que le paragraphe 115(1) de la Loi, la succincte disposition d'appel, a été édicté en complément de l'obligation d'avoir la qualité pour agir. Le paragraphe 115(1) de la Loi n'a pas pour effet d'exclure l'obligation relative à la qualité pour agir.

[44] Par conséquent, le paragraphe 115(1) de la Loi ne signifie pas que tout employeur peut interjeter appel sur toute question prévue par la Loi. Le paragraphe 115(1) ne remplace pas le concept fondamental suivant lequel seules les personnes ayant un intérêt véritable et légitime peuvent être informées des décisions ou se voir reconnaître la qualité pour ester en justice. Une personne ne peut interjeter appel en vertu du paragraphe 115(1) que si elle a un intérêt véritable et légitime dans l'affaire.

B. Conséquences de cette interprétation

[45] Suivant cette interprétation, il existe à mon avis quatre scénarios différents dans lesquels le défaut de l'employeur d'avoir qualité pour agir peut mettre un terme à l'affaire, sous réserve d'un contrôle judiciaire ultérieur demandé par l'employeur.

[46] En premier lieu, l'employeur qui n'a pas d'intérêt véritable et légitime dans une affaire n'est pas une « partie en cause dans l'appel » et par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'il soit avisé de la décision du conseil arbitral en vertu du paragraphe 83(4) du Règlement.

[47] Néanmoins, l'employeur peut être mis au courant de la décision rendue par un conseil arbitral et tenter d'interjeter appel devant le juge-arbitre en vertu du paragraphe 85(3) du Règlement. En pareil cas, il y a trois autres situations dans lesquelles le défaut de qualité pour agir de l'employeur peut mettre un terme à l'affaire, sous réserve d'un contrôle judiciaire ultérieur :

- Under subsection 85(3) of the Regulations, the Commission is obligated to prepare the record of appeal, known as a “docket,” circulate it to interested parties, and file it with the umpire—but only where there is an “appeal.” If it is evident to the Commission from the grounds listed in the employer’s notice of appeal that the employer has no real, legitimate interest in the appeal, the Commission may conclude that there is no valid “appeal.” In those circumstances, it is not obligated to do anything further and the employer’s attempted appeal ends there.
 - If the Commission overlooks the employer’s lack of real, legitimate interest, circulates the “docket” to interested parties and files it with the umpire, the umpire might have an immediate concern about the employer’s standing to appeal under subsection 115(1) of the Act. In that circumstance, the umpire may hold an immediate and early hearing on the issue and might decide against the employer’s standing to appeal: subsection 86(2) of the Regulations.
 - If the umpire does not address the employer’s standing under subsection 115(1) of the Act at the outset, any responding party to the appeal may challenge the employer’s standing as part of its submissions regarding the merits of the appeal, and the umpire may rule on the issue.
- Aux termes du paragraphe 85(3) du Règlement, la Commission est obligée de préparer un dossier d’appel, de le communiquer aux parties intéressées et de le déposer auprès du juge-arbitre, mais uniquement lorsqu’il y a un « appel ». S’il est évident pour la Commission, à la lecture des moyens invoqués dans l’avis d’appel de l’employeur, que ce dernier n’a pas d’intérêt véritable et légitime dans l’appel, la Commission peut conclure qu’il n’y a pas d’« appel » valide. En pareil cas, la Commission n’est pas obligée d’aller plus loin et l’appel que l’employeur a tenté d’interjeter se termine là.
 - Si la Commission ne tient pas compte de l’absence d’intérêt véritable et légitime de l’employeur, transmet le dossier aux parties intéressées et le dépose auprès du juge-arbitre, ce dernier pourra dès lors se poser la question de la qualité de l’employeur pour interjeter appel en vertu du paragraphe 115(1) de la Loi. En pareil cas, le juge-arbitre peut tenir sans délai une audience sur la question et refuser à l’employeur la qualité pour agir dans le cadre de l’appel (paragraphe 86(2) du Règlement).
 - Si le juge-arbitre n’aborde pas dès le départ la question de la qualité pour agir de l’employeur en vertu du paragraphe 115(1) de la Loi, la partie intimée peut contester la qualité pour agir de l’employeur dans le cadre de ses arguments sur le fond de l’appel et le juge-arbitre peut trancher la question.

[48] To the extent that an employer has a real, legitimate interest in a matter but was not given notice of the board of referees’ decision, the umpire might still grant participatory rights under subsection 83(4), subsection 85(5), or paragraph 85(3)(c) of the Regulations. If those rights were not afforded and they should have been, the employer would be able to bring an application for judicial review of the umpire’s decision.

[48] Dans la mesure où l’employeur a un intérêt véritable et légitime dans l’affaire, mais qu’il n’a pas été avisé de la décision du conseil arbitral, le juge-arbitre peut quand même lui reconnaître le droit de participer à l’audience en vertu des paragraphes 83(4) ou 85(5) du Règlement ou de l’alinéa 85(3)c) du Règlement. S’il ne lui reconnaît pas ces droits et qu’il aurait dû le faire, l’employeur peut présenter une demande de contrôle judiciaire de la décision du juge-arbitre.

C. The contrary interpretation

C. L’interprétation contraire

[49] A contrary interpretation of the legislation is that subsection 115(1) allows any employer, indeed any potential appellant listed in the subsection, to appeal to the umpire in any situation. Once the appeal is launched,

[49] Suivant l’interprétation contraire des dispositions législatives qui nous intéressent en l’espèce, le paragraphe 115(1) permet à tout employeur, et évidemment à tout appellant éventuel visé à cet article, d’interjeter

however, section 85 of the Regulations *explicitly* allows the umpire to prevent an employer with no real and legitimate interest in the matter from making representations. I reject this contrary interpretation.

[50] Under subsection 85(5) of the Regulations, “[t]he appellant [*e.g.*, the employer] or any person or association that has a direct interest in an appeal or the decision thereon” can make representations. Does the phrase “that has a direct interest in an appeal or the decision thereon” modify “any person or association” or both “the appellant” and “any person or association”? In other words, does the requirement of a “direct interest” apply to “the appellant”?

[51] In my view, no. Subsection 85(6) of the Regulations shows this. It provides that the umpire decides the question as to whether “any person or association” has “a direct interest in an appeal referred to in subsection (1) or (2).” Subsection 85(6) does not empower the umpire to decide whether “the appellant” has a direct interest in the appeal.

[52] Further confirmation of this is seen elsewhere in the Regulations. The umpire is to give his decision to “any person or association having a direct interest in the decision”: paragraph 87(1)(c) of the Regulations. The umpire must also give “the appellant” the decision: paragraph 87(1)(a) of the Regulations. The word “appellant” is not modified by the phrase “having a direct interest in the decision.”

[53] Therefore, section 85 of the Regulations does not explicitly allow the umpire to prevent an employer with no real and legitimate interest in the matter from making representations.

D. My interpretation vs. the contrary interpretation: does it matter?

[54] Assuming for the moment that both the interpretation I have adopted and what I have called “the contrary interpretation” are plausible, one might ask

appel devant le juge-arbitre dans toute situation. Dès lors que l’appel a été interjeté, l’article 85 du Règlement permet toutefois *explicitement* au juge-arbitre d’empêcher l’employeur qui n’a pas d’intérêt véritable et légitime dans l’affaire de faire valoir son point de vue. Je rejette cette interprétation contraire.

[50] Aux termes du paragraphe 85(5) du Règlement « l’appellant [*p. ex.* l’employeur] ou toute personne ou association que l’appel ou son règlement intéresse directement » peut présenter ses arguments. L’expression « que l’appel ou son règlement intéresse directement » s’applique-t-elle à « toute personne ou association » ou à la fois à « l’appellant » et à « toute personne ou association »? En d’autres termes, l’exigence de l’intérêt direct s’applique-t-elle à « l’appellant »?

[51] À mon avis, non. Le paragraphe 85(6) du Règlement répond à cette question. Il prévoit que le juge-arbitre décide si « une personne ou une association est directement intéressée ou non à un appel visé aux paragraphes (1) ou (2) ». Le paragraphe 85(6) n’autorise pas le juge-arbitre à décider si « l’appellant » est directement intéressé à l’appel.

[52] On trouve une confirmation supplémentaire de cette interprétation ailleurs dans le Règlement. Le juge-arbitre doit communiquer sa décision « à toute personne ou association qu’intéresse directement la décision » (alinéa 87(1)c) du Règlement). Le juge-arbitre doit également communiquer la décision à « l’appellant » (alinéa 87(1)a) du Règlement). Le mot « appellant » n’est pas modifié par l’expression « qu’intéresse directement la décision ».

[53] Par conséquent, l’article 85 du Règlement ne permet pas explicitement au juge-arbitre d’empêcher l’employeur qui n’a pas un intérêt véritable et légitime dans l’affaire de faire valoir son point de vue.

D. Mon interprétation versus l’interprétation contraire : quelle importance cela a-t-il?

[54] Si l’on suppose pour le moment que l’interprétation que je retiens et celle que j’ai appelée « l’interprétation contraire » sont toutes les deux

what turns upon them. After all, under each interpretation, employers without any real, legitimate interest are screened out.

[55] In my view, much does turn upon them. The difference between the two is when an appellant without any real, legitimate interest—what the Supreme Court in *Hy and Zel's, Canadian Council of Churches and Finlay* calls a “busybody”—might be screened out, and how many opportunities exist for screening the busybody out.

[56] My interpretation has the virtue of screening out a busybody as soon as possible and as much as possible. It could happen as a result of the busybody never getting notice of the decision of the board of referees. Or it could happen at the outset when the Commission prepares the “docket.” Or it could happen soon after the umpire receives the appeal and perceives a problem with the appellant’s standing. Or it could happen later as a result of a responding party’s submissions to the umpire on the merits. Under the contrary interpretation, there is only one time that a busybody might be screened out, if at all.

[57] My interpretation is consistent with the overall objectives of the Act. In engaging in legislative interpretation, we must have regard to them: *Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)*, 2012 SCC 3, [2012] 1 S.C.R. 23, at paragraph 64; *Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21.

[58] This legislation is designed to make benefits available quickly to those unemployed persons who qualify under it and should be liberally interpreted to achieve that end: *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, at page 10. It is “aimed at diverting issues relating to employment insurance from the court system into the more informal, specialized, efficient adjudicative mechanisms set up by Parliament”: *Steel v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 153, [2013] 1 F.C.R. 143, at paragraph 75, Stratas J.A. (concurring). In setting up the procedures to be followed

plausibles, on est en droit de se demander quelles en sont les incidences. Après tout, suivant chacune de ces interprétations, les employeurs qui n’ont pas d’intérêt véritable et légitime sont écartés.

[55] À mon avis, les incidences peuvent être très différentes quant au moment où l’appelant qui n’a pas d’intérêt véritable et légitime — ce que la Cour suprême appelle un « trouble-fête » dans les arrêts *Hy and Zel's, Conseil canadien des Églises* et *Finlay* — pourrait être écarté et au nombre de possibilités qui permettent d’écarter ce « trouble-fête ».

[56] Mon interprétation a le mérite de permettre d’écarter les trouble-fête dès que possible et dans un grand nombre de cas possibles. Il pourrait s’ensuivre que le trouble-fête ne sera jamais avisé de la décision rendue par le conseil arbitral. Ou il pourrait être écarté dès le départ lorsque la Commission prépare le dossier, ou encore peu de temps après que le juge-arbitre est saisi de l’appel et perçoit un problème en ce qui concerne la qualité pour agir de l’appelant. Il pourrait également être éconduit plus tard par suite des observations présentées par l’intimée au juge-arbitre sur le fond. Suivant l’interprétation contraire, il n’y a qu’un seul moment où l’on peut écarter les trouble-fête, si tant est qu’on réussisse à le faire.

[57] Mon interprétation s’accorde avec les objectifs généraux de la Loi. Lorsqu’on se livre à une interprétation de la Loi, on doit tenir compte de ses objectifs généraux (*Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, au paragraphe 64; *Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21).

[58] La Loi vise à procurer dès que possible des prestations aux chômeurs qui remplissent les conditions prévues par Loi, qui doit donc être interprétée de façon libérale pour atteindre cet objectif (*Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, à la page 10. La Loi « vise à détourner les questions relatives à l’assurance-emploi du système judiciaire pour les diriger vers les mécanismes d’arbitrage plus informels, plus spécialisés et plus efficaces mis en place par le législateur » (*Steel c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 153, [2013] 1 R.C.F. 143, au paragraphe 75,

within this administrative regime, Parliament must be taken to have desired efficiency and effectiveness. The legislative wording should be interpreted with these objectives front of mind: *Chrysler Canada Ltd. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1992] 2 S.C.R. 394; *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724.

[59] Accordingly, this legislation should be interpreted in such a way that, to the extent possible and as quickly as possible, busybodies are excluded. Otherwise, the objectives of ease of access to benefits by deserving persons and efficiency will be undercut. Indeed, one can foresee the potential for mischief and harm in allowing those who have no real legitimate interest in the matter to launch an appeal, prolong matters, and keep deserving claimants from their benefits.

E. The case before us

[60] In the case before us, we have an employer, Tembec, saying that it had a right to notice of the board of referees' decision and a right to appeal from it.

[61] But in its written submissions in this Court, Tembec did not identify any real, legitimate interest in pursuing its appeal to the umpire.

[62] Under repeated questioning at the oral hearing, Tembec suggested, in a vague way without support in the record, that there were "reputational" concerns necessitating its participation in the matter before the umpire. These reputational concerns were said to be associated with the umpire applying the Manitoba Labour Board's decision against the employer on the issue of the lockout of the employees.

le juge Stratas (motifs concourants). En établissant la procédure à suivre dans le cadre de ce régime administratif, on doit présumer que le législateur recherchait l'efficacité et l'efficience. Le libellé de la Loi devrait être interprété en tenant compte de ces objectifs (*Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes des lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724).

[59] Par conséquent, les présentes dispositions législatives devraient être interprétées de manière à exclure, dans toute la mesure du possible et dès que possible, les trouble-fête. Sinon, les objectifs consistant à faciliter l'accès aux prestations aux personnes qui le méritent et celui de l'efficacité du système seront mis en péril. D'ailleurs, il est facile de pressentir les effets funestes et pernicieux éventuels que représenterait le fait de permettre à des personnes qui n'ont pas d'intérêt véritable et légitime d'interjeter appel, de laisser les choses traîner et d'empêcher les prestataires qui le méritent de toucher les prestations auxquelles ils ont droit.

E. L'affaire dont nous sommes saisis

[60] Dans l'affaire qui nous est soumise, un employeur, Tembec, affirme qu'il a le droit d'être avisé de la décision du conseil arbitral et d'interjeter appel de cette décision.

[61] Toutefois, dans les observations écrites qu'elle a soumises à notre Cour, Tembec n'a mentionné aucun intérêt véritable et légitime qui lui permettrait d'interjeter appel devant le juge-arbitre.

[62] Pressée de questions à l'audience, Tembec a laissé entendre de façon vague et sans invoquer d'éléments au dossier qu'il était nécessaire qu'elle participe à l'audience devant le juge-arbitre pour des raisons de « réputation ». Les préoccupations que Tembec a exprimées au sujet de sa réputation seraient associées au fait que le juge-arbitre risque d'appliquer contre elle la décision de la Commission du travail du Manitoba sur la question du lock-out des employés.

[63] But Tembec did not seek judicial review of the Board's decision and is bound by it, absent special considerations which it did not raise here: *Danyluk v. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 SCC 44, [2001] 2 S.C.R. 460. Any attempt by Tembec before the umpire to challenge the Board's decision would be a collateral attack against it and an abuse of process: *R. v. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 706; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77.

[64] Tembec could not point to any later proceedings or matters involving it that might be affected by the umpire's decision. In any event, if Tembec cannot be a party before the umpire, the Umpire's decision cannot affect it in later proceedings or matters: see, e.g., *Minott v. O'Shanter Development Co.* (1999), 42 O.R. (3d) 321 (C.A.).

[65] Therefore, on the facts of this case Tembec had no legitimate or real interest before the umpire. It was a busybody. It had nothing to do before the umpire except, perhaps, take issue with what the Manitoba Labour Board had done—something that was not open to it.

[66] Properly interpreted, the legislation does not require that notice of anything be given to busybodies, nor does it give participatory rights to busybodies. Therefore, I conclude that Tembec was not entitled to notice of the board of referees' decision and had no right to appeal from it.

[67] Further, for the reasons set out above, Tembec did not have sufficient direct standing to challenge the decision of the umpire in this Court under section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7.

[68] Finally, given the fact that Tembec had nothing to say to the umpire other than to attack or cast doubt on the decision of the Manitoba Labour Board—something

[63] Toutefois, Tembec n'a pas demandé le contrôle judiciaire de la décision de la Commission. Elle est donc liée par cette décision, à défaut de circonstances exceptionnelles qui n'existent pas en l'espèce (*Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460). Toute tentative que ferait Tembec devant le juge-arbitre en vue de contester la décision de la Commission serait considérée comme une contestation incidente de cette décision et serait qualifiée d'abus de procédure (*R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 706; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77).

[64] Tembec n'a pas été en mesure de signaler d'instances ou d'affaires ultérieures qui la concerneraient et sur lesquelles la décision du juge-arbitre pourrait avoir une incidence. En tout état de cause, si Tembec ne peut se voir reconnaître la qualité de partie devant le juge-arbitre, la décision de ce dernier ne saurait avoir d'incidence sur Tembec dans le cadre d'une instance ou affaire ultérieure (voir, p. ex., *Minott c. O'Shanter Development Co.* (1999), 42 O.R. (3d) 321 (C.A.)).

[65] Par conséquent, vu l'ensemble des faits de la présente affaire, Tembec n'a aucun intérêt légitime ou véritable à faire valoir devant le juge-arbitre. Tembec est un trouble-fête. Elle n'avait aucune raison d'intervenir devant le juge-arbitre, sauf peut-être pour s'opposer à la décision de la Commission du travail du Manitoba, ce qu'il ne lui était pas loisible de faire.

[66] Si on l'interprète correctement, la Loi n'exige pas que l'on avise de quoi que ce soit les trouble-fête ou qu'on leur reconnaisse des droits de participation. Je conclus donc que Tembec n'avait pas le droit d'être avisée de la décision du conseil arbitral et qu'elle n'a pas le droit d'interjeter appel de cette décision.

[67] Qui plus est, pour les motifs qui ont été exposés, Tembec n'avait pas une qualité pour agir suffisamment directe pour pouvoir contester la décision du juge-arbitre devant notre Cour en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7.

[68] Enfin, compte tenu du fait que le seul moyen que Tembec entendait faire valoir devant le juge-arbitre était de contester ou de remettre en question la décision

that was not open to it—any failure to give it notice of the decision of the board of referees or to grant it participatory rights before the umpire was of no consequence. Therefore, to the extent that Tembec is entitled to *certiorari* on this application for judicial review, we should exercise our discretion against granting it: *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202; *MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 2 S.C.R. 6; *Stemijon Investments Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 299, 341 D.L.R. (4th) 710.

[69] Therefore, for the foregoing reasons, I would dismiss Tembec’s application for judicial review, with costs.

de la Commission du travail du Manitoba — alors qu’il ne lui était pas loisible de le faire —, tout défaut de l’aviser de la décision du conseil arbitral ou de lui accorder le droit de participer à l’audience devant le juge-arbitre ne tire pas à conséquence. Par conséquent, dans la mesure où Tembec a le droit de demander un bref de *certiorari* en ce qui concerne la présente demande de contrôle judiciaire, nous devrions exercer notre pouvoir discrétionnaire pour refuser d’accorder un tel bref (*Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; *Mines Alerte Canada c. Camada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 2 R.C.S. 6; *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299).

[69] Par conséquent, pour les motifs qui ont été exposés, je rejeterais avec dépens la demande de contrôle judiciaire de Tembec.