

United Nurses of Alberta *Appellant*

v.

**The Attorney General for
Alberta** *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the
Attorney General of Quebec and the
Attorney General of British
Columbia** *Intervenors*

INDEXED AS: UNITED NURSES OF ALBERTA v. ALBERTA
(ATTORNEY GENERAL)

File No.: 21870.

1991: December 3; 1992: April 16.

Present: Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Criminal law — Criminal contempt of court — Directives of provincial tribunal filed in superior court as orders of that court — Union breached these orders and held in criminal contempt — Whether union had the status to be found in criminal contempt — Whether the offence of criminal contempt violated Charter — Whether a directive of a provincial board filed in superior court gave rise to criminal contempt — Labour Relations Act, R.S.A. 1980, c. L-1.1, s. 142(7) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(b), 7, 11(a), (g) — Constitution Act, 1867, s. 96 — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 686(1)(b)(iii).

Constitutional law — Charter of Rights — Criminal law — Criminal contempt of court — Directives of provincial tribunal filed in superior court as orders of that court — Union breached these orders and held in criminal contempt — Whether union had the status to be found in criminal contempt — Whether the offence of criminal contempt violated Charter — Whether a direc-

United Nurses of Alberta *Appellant*

c.

^a **Le procureur général de l'Alberta** *Intimé*

et

b

**Le procureur général du Canada, le
procureur général du Québec et le
procureur général de la Colombie-
Britannique** *Intervenants*

c

RÉPERTORIÉ: UNITED NURSES OF ALBERTA c. ALBERTA
(PROCUREUR GÉNÉRAL)

^a Nº du greffe: 21870.

1991: 3 décembre; 1992: 16 avril.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci.

e

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit criminel — Outrage criminel au tribunal — Directives d'un tribunal provincial déposées en cour supérieure en tant qu'ordonnances de cette cour — Le syndicat ayant violé ces ordonnances, il a été reconnu coupable d'outrage criminel — Le syndicat avait-il la capacité juridique d'être reconnu coupable d'outrage criminel? — L'infraction que constitue l'outrage criminel viole-t-elle la Charte? — Une directive émise par une commission provinciale et déposée en cour supérieure peut-elle donner lieu à un outrage criminel? — Labour Relations Act, R.S.A. 1980, ch. L-1.1, art. 142(7) — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b), 7, 11a), g) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 686(1)b)(iii).

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit criminel — Outrage criminel au tribunal — Directives d'un tribunal provincial déposées en cour supérieure en tant qu'ordonnances de cette cour — Le syndicat ayant violé ces ordonnances, il a été reconnu coupable d'outrage criminel — Le syndicat avait-il la capacité juridique d'être reconnu coupable d'outrage criminel? — L'infraction que constitue l'outrage criminel viole-t-elle la Charte? — Une directive émise par une commis-

tive of a provincial board filed in superior court gave rise to criminal contempt.

Constitutional law — Charter of Rights — Protections availing accused on criminal law trial — Cross-examination — Right to cross-examine on certain affidavits refused because accused unable to establish relevancy of cross-examination in advance — Whether the proceedings violated the Charter because the union was not permitted to cross-examine on the affidavits.

The United Nurses of Alberta went on strike in January, 1988, contrary to directives forbidding the strike made under the Alberta *Labour Relations Act* and filed with the Court of Queen's Bench. The union was found to be in criminal contempt of the orders and fined \$250,000 and \$150,000 on successive motions. At trial, the trial judge refused the right to cross-examine on certain affidavits, on the ground that the accused could not establish in advance that the cross-examination would be relevant. The Alberta Court of Appeal dismissed its appeal and the union appealed to this Court. The issues were: (1) whether the union had the status to be found in criminal contempt; (2) whether the offence of criminal contempt violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; (3) whether a directive of a provincial board filed in the court could give rise to criminal contempt; and (4) whether the proceedings violated the *Charter* because the union was not permitted to cross-examine on the affidavits filed by the Crown.

Held (Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per La Forest, Gonthier, McLachlin and Iacobucci JJ.: The union may be held liable for a criminal offence (including criminal contempt) at common law. Further, unions are societies for the purposes of the *Criminal Code*. The provincial legislation defining societies clearly implies that there may be societies that are not incorporated under the *Societies Act*. Since a union, as a society, may be prosecuted under the *Code*, it should also be subject to prosecution for a criminal offence at common law. Unions therefore have the status to be found in criminal contempt.

Denial of liberty resulting from criminal contempt is effected in accordance with the principles of fundamen-

sion provinciale et déposée en cour supérieure peut-elle donner lieu à un outrage criminel?

Droit constitutionnel — Charte des droits — Garanties dont peut se prévaloir un accusé lors d'un procès au criminel — Contre-interrogatoire — Refus du droit de contre-interroger sur certains affidavits pour le motif que l'accusé ne pouvait préalablement établir la pertinence du contre-interrogatoire — Le syndicat n'ayant pas été autorisé à contre-interroger sur les affidavits, la procédure a-t-elle violé la Charte?

En janvier 1988, United Nurses of Alberta a déclenché une grève contrairement à des directives interdisant la grève données sous le régime de la *Labour Relations Act* de l'Alberta et déposées à la Cour du Banc de la Reine. Le syndicat a été déclaré coupable d'outrage criminel au tribunal pour avoir violé les ordonnances, et condamné à des amendes de 250 000 \$ et de 150 000 \$ à la suite de requêtes successives. Le juge de première instance a refusé à l'accusé le droit de contre-interroger sur certains affidavits pour le motif qu'il ne pouvait préalablement établir la pertinence du contre-interrogatoire. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'appel du syndicat qui se pourvoit devant notre Cour. Le pourvoi soulève les questions suivantes: (1) Le syndicat a-t-il la capacité juridique d'être reconnu coupable d'outrage criminel? (2) L'infraction que constitue l'outrage criminel porte-t-elle atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés*? (3) Une directive émise par une commission provinciale et déposée à la cour peut-elle donner lieu à un outrage criminel? (4) Le syndicat n'ayant pas été autorisé à contre-interroger sur les affidavits déposés par le ministère public, les procédures ont-elles violé la *Charte*?

Arrêt (le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Cory sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges La Forest, Gonthier, McLachlin et Iacobucci: Il est possible de tenir le syndicat responsable d'une infraction criminelle (dont l'outrage criminel) en common law. En outre, les syndicats sont des sociétés aux termes du *Code criminel*. La définition de société dans la loi provinciale implique, de toute évidence, que certaines sociétés peuvent exister sans être constituées sous le régime de la *Societies Act*. S'il est possible de poursuivre un syndicat, à titre de société, en vertu du *Code*, il devrait également être possible de le poursuivre pour une infraction criminelle de common law. Les syndicats ont donc la capacité juridique d'être reconnus coupables d'outrage criminel.

L'atteinte à la liberté qui découle de l'outrage criminel est portée en conformité avec les principes de justice

tal justice. The absence of codification does not in itself violate the principle that there must not be crime or punishment except in accordance with fixed, pre-determined law. Nor is the crime of criminal contempt so difficult to distinguish from civil contempt that it violates these principles. The distinction between civil and criminal contempt rests in the concept of public defiance that accompanies criminal contempt. To establish criminal contempt the Crown must prove beyond a reasonable doubt that the accused defied or disobeyed a court order in a public way (the *actus reus*), with intent, knowledge or recklessness as to the fact that the public disobedience will tend to depreciate the authority of the court (the *mens rea*). When the accused must have known his or her act of defiance will be public, it may be inferred that he or she was at least reckless as to whether the authority of the Court would be brought into contempt. On the other hand, if the circumstances leave a reasonable doubt as to whether the breach was or should be expected to have this public quality, then the necessary *mens rea* would not be present and the accused would be acquitted, even if the matter in fact became public. While publicity is required for the offence, a civil contempt is not converted to a criminal contempt merely because it attracts publicity but rather because it constitutes a public act of defiance of the court in circumstances where the accused knew, intended or was reckless as to the fact that the act would publicly bring the court into contempt. An accused can predict in advance whether his or her conduct will constitute a crime. Criminal contempt does not therefore violate ss. 7, 11(a) or (g).

The inability of the judge to inquire into the validity of the order on the contempt proceeding does not deprive him or her of a responsibility which should rest with a s. 96 court. The judge must determine whether the Crown has established beyond a reasonable doubt that the accused has breached the directive in a way that amounts to public defiance of the authority of the court and if so, must determine the sentence. A judge entertaining a motion for contempt of an order made by a judge of the court, as opposed to an inferior tribunal, would not have the power to go behind the order for its validity is not an issue on the contempt hearing. Section 142(7) cannot insulate an inferior tribunal's decision from scrutiny as an affected party can always challenge the directive of the board on jurisdictional grounds.

Section 142(7) does not enable the province to enact criminal law, which is a matter reserved to Parliament. Rather, the provision engages the criminal law, just as it

fondamentale. L'absence de codification ne viole pas en soi le principe selon lequel les crimes et les sanctions ne peuvent être créés qu'en conformité avec un droit établi et déterminé d'avance. La distinction entre l'outrage criminel et l'outrage civil n'est pas non plus difficile à établir au point de porter atteinte à ces principes. Cette distinction repose sur la notion de transgression publique qui accompagne l'outrage criminel. Pour démontrer l'outrage criminel, le ministère public doit prouver, hors de tout doute raisonnable, que l'accusé a transgressé une ordonnance d'un tribunal ou y a désobéi publiquement (l'*actus reus*), tout en voulant que cette désobéissance publique contribue à miner l'autorité de la cour, en le sachant ou sans s'en soucier (la *mens rea*). Lorsque l'accusé devait savoir que sa transgression serait publique, il peut être inféré qu'à tout le moins, il ne se souciait pas de savoir s'il y aurait outrage à l'autorité de la cour. D'autre part, si les circonstances laissent planer un doute raisonnable quant à savoir si l'accusé devait s'attendre ou aurait dû s'attendre à ce que cette violation revête un caractère public, la *mens rea* requise fait alors défaut et l'accusé doit être acquitté, même si l'affaire a en fait été publicisée. Bien que l'infraction doive posséder un caractère public, l'outrage civil ne devient pas criminel du simple fait qu'il attire la publicité, mais plutôt parce qu'il constitue un acte public de transgression à l'égard de la cour dans des circonstances où l'accusé savait que ce comportement porterait publiquement outrage au tribunal, en avait l'intention ou ne s'en souciait pas. L'accusé peut prédir à l'avance si son comportement constituera un crime. Par conséquent, l'outrage criminel ne viole pas l'art. 7 et les al. 11a) ou g).

g L'incapacité du juge d'examiner la validité de l'ordonnance lors de la procédure pour outrage au tribunal ne le dessaisit pas d'une responsabilité devant appartenir à une cour constituée en vertu de l'art. 96. Il appartient au juge de déterminer si le ministère public a démontré hors de tout doute raisonnable que l'accusé a violé la directive d'une manière qui constitue une transgression publique à l'égard de l'autorité de la cour et, dans ce cas, d'infliger la peine. Le juge saisi d'une requête pour outrage portant sur une ordonnance rendue par un juge de la cour, et non par un tribunal inférieur, n'aurait pas le pouvoir de se prononcer sur la validité de l'ordonnance, qui n'est pas en cause lors de l'audience concernant l'outrage. Le paragraphe 142(7) ne peut soustraire la décision du tribunal inférieur à l'examen car la partie touchée peut toujours contester la directive émise par la commission en invoquant des motifs de compétence.

j Le paragraphe 142(7) ne permet pas à la province d'adopter une loi en matière criminelle, compétence réservée au Parlement. La disposition fait plutôt interve-

may engage the civil contempt power, but it creates neither. Jurisprudence dealing with similar provisions in labour legislation in Canada has established that, where such Board orders are filed with the court, they have the same force and effect as orders of the court and disobedience can be punished by contempt and other similar proceedings.

The word "enforceable" is not restricted to the civil contempt power and can embrace the criminal contempt power. Words are to be given their plain ordinary meaning in a statute. No dictionary need to be called in aid to demonstrate that the words "enforceable as such" mean that an order of the Labour Relations Board is to be enforced by the court as if it were an order of the court. A directive of the Board can therefore give rise to criminal contempt.

The contempt proceeding is a criminal proceeding, and the full protections availng an accused on a criminal trial are available. This includes the right of cross-examination. However, the right of cross-examination is not unlimited. All cross-examination is subject to the discretion of the judge to refuse irrelevant cross-examination.

Even assuming that the trial judge, in limiting irrelevant questioning, did not have the discretion to exclude the cross-examination altogether on the basis that the accused did not prove beforehand that the intended questions were relevant, no substantial wrong or miscarriage of justice occurred. Section 686(1)(b)(iii) of the *Code* accordingly applies. The verdict would have been the same even if full cross-examination on these matters had been allowed.

Per Lamer C.J. and Cory J. (dissenting): Unions are subject to prosecution for the common law offence of criminal contempt. They fall within the scope of the term "societies" in the *Criminal Code's* definition of person and are liable for prosecution for a common law crime.

Both civil and criminal contempt may apply and attach to the same activity. Contempts tending to bring the administration of justice into scorn or to interfere with the due course of justice are criminal in their nature; contempt in disregarding orders or judgments of a civil court or in not doing something ordered to be done in a cause is not criminal in its nature. The *actus reus* for the offence of the criminal contempt must be

nir le droit criminel tout comme elle est susceptible de faire intervenir le pouvoir de punir pour outrage civil, mais elle ne crée ni l'un ni l'autre. Les décisions où il était question de dispositions semblables en matière de relations du travail au Canada démontrent que les ordonnances rendues par la commission et déposées auprès de la cour ont la même force exécutoire que les ordonnances de la cour, et leur inobservation peut être punie au moyen d'une procédure en outrage et d'autres procédures semblables.

Le terme «exécutoire» ne fait pas intervenir que le pouvoir de punir pour outrage civil, il peut inclure également celui de punir pour outrage criminel. On doit donner aux termes leur sens ordinaire dans une loi. Il est inutile de recourir à un dictionnaire pour établir que les termes «exécutoire au même titre» signifient qu'une ordonnance de la commission des relations de travail doit être exécutée par la cour au même titre qu'une ordonnance de celle-ci. Une directive de la commission peut donc faire l'objet d'un outrage criminel.

La procédure pour outrage au tribunal est de nature criminelle et offre toutes les garanties dont peut se prévaloir un accusé lors d'un procès au criminel. Ces garanties incluent le droit de contre-interroger. Toutefois, celui-ci n'est pas illimité. Tout contre-interrogatoire est assujetti au pouvoir discrétionnaire du juge de le refuser s'il n'est pas pertinent.

Même à supposer que le juge de première instance, en restreignant toute question non pertinente, n'avait pas le pouvoir discrétionnaire d'interdire complètement le contre-interrogatoire au motif que l'accusé n'avait pas prouvé au préalable que les questions qu'il souhaitait poser étaient pertinentes, il n'y a eu aucun préjudice ou erreur judiciaire grave. Le sous-alinéa 686(1)b)(iii) du *Code* s'applique donc. Le verdict aurait été le même s'il y avait eu un contre-interrogatoire complet.

Le juge en chef Lamer et le juge Cory (dissidents): Les syndicats sont susceptibles d'être poursuivis pour l'infraction de common law d'outrage criminel. Ils sont inclus dans le terme «sociétés» de la définition de personne du *Code criminel* et ils sont exposés à une poursuite pour un crime reconnu en common law.

L'outrage civil et l'outrage criminel peuvent tous les deux s'appliquer et se rattacher au même comportement. Les outrages susceptibles d'attirer le mépris sur l'administration de la justice ou d'entraver le cours normal de la justice sont de nature criminelle; mais n'est pas de nature criminelle l'outrage que commet quelqu'un qui ne tient aucun compte d'une ordonnance ou d'un jugement d'une cour civile, ou s'abstient de faire une chose

conduct which causes a serious public injury. In the context of a labour dispute that would be conduct which threatens the rule of law. The *mens rea* is that the perpetrator wilfully or knowingly caused this harm or, alternatively, acted with a reckless disregard that such harm was a reasonably foreseeable consequence of the act.

More than public conduct is necessary to transform a defiance of a court order into criminal contempt. To accept public conduct as the standard would replace a functional distinction derived from the separate interests which the law of civil and criminal contempt are designed to protect with an arbitrary distinction based on the public profile of a dispute which has resulted in the breach of a court order. Moreover, making it the sole determining factor would expand the scope of criminal contempt powers far beyond the limits necessary to achieve their end.

The criminal contempt power should be used sparingly, with great restraint and only when required to protect the rule of law. A court's response must be proportionate to the harm caused. If the penalty is of undue severity and disproportionately greater than that which is appropriate then it will diminish rather than enhance respect for the administration of justice.

The unrestrained use of criminal contempt proceedings in labour relations matters may again give rise to the perception that the courts are interfering with the collective bargaining process and intervening on behalf of management. If that perception persists, the courts will no longer be seen as impartial arbiters but as the instruments used by society for imposing crushing penalties on unions and union members.

The offence must not be so broadly defined that it threatens other values important to Canadian society. *Charter* rights, particularly freedom of expression, must be considered. Further, frequent use of criminal contempt could effectively restrict the union's ability to set out its position to the media, especially if publicity is chosen as the element which transforms civil into criminal contempt.

Alternative methods were available for enforcing compliance with the Board's order. The legislators designed a comprehensive and balanced scheme, which included a graduated system of fines, to deal with any

qu'un tribunal lui avait ordonné de faire. L'*actus reus* de l'infraction d'outrage criminel implique un comportement causant un préjudice public grave. Dans un contexte de conflit de travail, ce comportement menacerait la primauté du droit. La *mens rea* implique que l'auteur de l'infraction a volontairement ou sciemment causé ce préjudice ou qu'il ne s'est pas soucié de la conséquence raisonnablement prévisible de l'acte, savoir le préjudice.

Il ne suffit pas, pour transformer la transgression d'une ordonnance de la cour en un outrage criminel, que le comportement survienne en public. Accepter comme norme le comportement public remplacerait la distinction fonctionnelle créée par les intérêts distincts que le droit en matière d'outrage civil et d'outrage criminel est conçu pour protéger, par une distinction arbitraire fondée sur le profil public d'un litige qui a entraîné la violation d'une ordonnance de la cour. En outre, en faire le seul facteur déterminant étend la portée des pouvoirs de punir pour outrage criminel bien au-delà des limites nécessaires pour atteindre leur fin.

e Le pouvoir de punir pour outrage criminel devrait être exercé avec modération, avec une grande réserve et dans les seules circonstances où il est nécessaire de protéger la primauté du droit. La réponse de la cour doit être proportionnée au préjudice causé. Si la sanction est injustement sévère et excessivement plus importante que ce qui est justifié, elle contribuera alors à amoindrir plutôt qu'à accroître le respect de l'administration de la justice.

f g Le recours illimité à des procédures en outrage criminel dans un contexte de relations du travail risque encore une fois de faire naître l'impression que les cours s'ingèrent dans le processus des négociations collectives et qu'elles interviennent au nom de la direction. Si cette impression persiste, on ne verra plus les cours comme des arbitres impartiaux, mais comme les instruments utilisés par la société pour imposer des sanctions accablantes aux syndicats et à leurs membres.

i h Le libellé de l'infraction ne doit pas être général au point qu'elle menace d'autres valeurs importantes pour la société canadienne. On doit tenir compte des droits garantis par la *Charte* et, particulièrement, de la liberté d'expression. En outre, l'utilisation fréquente de l'outrage criminel risque de rendre la tâche difficile au syndicat qui souhaite expliquer sa position aux médias, particulièrement si, en raison de la publicité, l'outrage civil devient criminel.

j Il existait d'autres moyens de faire respecter l'ordonnance de la Commission. Le législateur a conçu un régime complet et équilibré, qui prévoit une échelle des amendes, pour répondre à toute violation d'ordon-

infringement of orders. The use of criminal contempt proceedings and the imposition of crushing penalties were inappropriate except in circumstances of violence or threats of serious violence.

The conduct of the union leadership was not sufficient to transform the civil contempt into criminal contempt. The element of public injury was missing from the breach of the order. The nurses neither flaunted their disobedience of the order nor presented any threat of violence. The diffidence of their spokesperson in discussing the matter with press indicated that the union did not intend to bring the administration of justice into a disrepute or hold it up to scorn.

A criminal contempt hearing is held as a summary proceeding and the evidence against the defendant may be adduced in affidavit form. This procedure does not, of itself, violate the s. 7 *Charter* rights of the accused to a fair trial if the court conducts the hearing in accordance with the principles of fundamental justice. Fundamental justice includes the right to cross-examination on the affidavit evidence adduced in the hearing.

The accused's right to cross-examine on the affidavit evidence need not extend to irrelevant matters. Relevance, however, should generally not be determined in advance. The right to cross-examination should exist without preconditions. The defence should have been permitted to call and cross-examine those witnesses who had submitted sworn affidavits. It would be wrong in principle to apply the curative provisions of s. 686(1)(b)(iii) of the *Code*.

Per Sopinka J. (dissenting): Section 142(7) of the Alberta *Labour Relations Act* does not convert the directives of the Board into an order of a court of superior jurisdiction so as to attract the power of such a court to punish for criminal contempt.

The criminal law of contempt must be distinguished from civil contempt. Criminal contempt is to punish conduct calculated to bring the administration of justice by the courts into disrepute; civil contempt is to secure compliance with the process of a tribunal including, but not limited to, the process of a court.

Before jurisdiction to punish for criminal contempt can be found, there must be an act of the court taken in the course of the administration of justice. The alleged contemnor cannot bring the administration of justice by the courts into disrepute if the order which has been dis-

nances. Le recours à des procédures en matière d'outrage criminel et l'imposition de sanctions accablantes ne sont appropriés que dans les cas de violence ou de menaces de violence grave.

^a À lui seul, le comportement de la direction du syndicat ne suffisait pas à faire de l'outrage civil un outrage criminel. L'élément de préjudice public était absent de la violation de l'ordonnance. Les infirmiers et infirmières ne présentaient certainement pas une menace de violence, pas plus qu'ils n'ont fait étalage de leur désobéissance. Le manque d'assurance dont la porte-parole a fait preuve à ce sujet à la conférence de presse démontre que le syndicat n'avait pas l'intention de déconsidérer l'administration de la justice ni d'attirer le mépris sur elle.

^b L'audience pour outrage criminel est une procédure sommaire, et la preuve contre le défendeur peut être présentée sous forme d'affidavit. Cette procédure ne viole pas, en soi, le droit de l'accusé à un procès équitable, garanti par l'art. 7 de la *Charte*, dans la mesure où la cour tient l'audience en conformité avec les principes de justice fondamentale. Celle-ci inclut le droit de contre-interroger sur la preuve présentée par affidavit à l'audience.

^c ^d Le droit de l'accusé de contre-interroger sur la preuve présentée par affidavit ne peut s'étendre à des questions non pertinentes. Toutefois, en règle générale, la question de pertinence ne devrait pas être tranchée préalablement. Le droit de contre-interroger devrait exister sans conditions préalables. La défense aurait dû être autorisée à contre-interroger les témoins ayant soumis des affidavits. Il serait erroné en principe d'appliquer les dispositions réparatrices du sous-al. 686(1)b)(iii) du *Code*.

^e ^g ^h *Le juge Sopinka (dissident):* Le paragraphe 142(7) de la *Labour Relations Act* de l'Alberta ne transforme pas les directives de la Commission en ordonnances d'une cour de juridiction supérieure de façon à faire intervenir le pouvoir de cette cour de punir l'outrage criminel.

ⁱ Il importe de distinguer le droit en matière d'outrage criminel de l'outrage civil. L'outrage criminel vise à punir la conduite qui, délibérément, déconsidère l'administration de la justice par les cours; l'outrage civil vise à assurer la conformité à la procédure d'un tribunal dont, notamment, celle d'une cour de justice.

^j Avant que l'on puisse conclure à la compétence de punir pour outrage criminel, il doit y avoir eu de la part de la cour un acte exercé dans le cours de l'administration de la justice. Celui qui, allègue-t-on, a commis un outrage ne peut pas déconsidérer l'administration de la

obeyed is not in fact an order of the court but that of an inferior tribunal.

Provincial legislation cannot provide that an order, which remains a directive of the Board, be the subject of criminal contempt proceedings. In as much as no such offence exists at common law a contrary interpretation would enable the province to enact criminal law which is a matter reserved to Parliament. The language of the section is capable of a meaning that conforms to the province's powers.

The words "enforceable" and "judgment" are the critical words in s. 142(7). "Enforcement" can have at least two meanings: a penalty for the purpose of punishment or a process for securing compliance. When used in the latter sense a fine or other penalty may still be employed to induce obedience and not for the purpose of punishment. The use of "enforceable" in s. 142(7) was intended in the latter sense to enable measures to be taken to secure compliance rather than in the criminal law sense emphasizing punishment.

justice par les cours si l'ordonnance à laquelle il a désobéi n'est, en fait, qu'une ordonnance d'un tribunal inférieur, et non de la cour.

La législation provinciale ne peut pas prévoir qu'une ordonnance, qui demeure une directive de la Commission, peut servir de fondement à des procédures en outrage criminel. Puisqu'une telle infraction n'existe pas en common law, une interprétation contraire permettrait à la province d'adopter des lois en matière criminelle, compétence réservée au Parlement. On peut donner au libellé de la disposition un sens qui est conforme aux compétences d'une province.

Les termes «exécutoire» et «jugement» au par. 142(7) sont déterminants. L'exécution peut avoir au moins deux sens: il peut renvoyer à une peine, visant à punir, ou à une procédure visant à l'accomplissement de l'acte requis. Dans ce dernier sens, le terme signifie qu'une amende, ou une autre peine, peut encore être infligée en vue de faire respecter un ordre et non en vue de punir. On a utilisé l'exécution au par. 142(7) dans ce deuxième sens afin que des mesures puissent être prises pour assurer la conformité, plutôt que dans le sens pénal du terme qui met l'accent sur la punition.

Cases Cited

By McLachlin J.

Considered: *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270; *Citation Industries Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1928* (1988), 53 D.L.R. (4th) 360; **referred to:** *International Brotherhood of Teamsters v. Therien*, [1960] S.C.R. 265; *International Longshoremen's Association v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120; *Young v. C.N.R.*, [1931] 1 D.L.R. 645; *R. v. United Fishermen & Allied Workers Union*, [1968] 2 C.C.C. 257, leave to appeal denied [1968] S.C.R. 255; *British Columbia Telephone Co. v. Telecommunications Workers Union* (1981), 121 D.L.R. (3d) 326; *New Brunswick Electric Power Commission v. International Brotherhood of Electrical Workers* (1977), 16 N.B.R. (2d) 161; *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney-General)*, [1988] 2 S.C.R. 214; *R. v. Jobidon*, [1991] 2 S.C.R. 714; *Frey v. Fedoruk*, [1950] S.C.R. 517; *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516; *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220; *R. v. Parke*, [1903] 2 K.B. 432; *R. v. Davies*, [1906] 1 K.B. 32; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Ironworks, Ltd.*, [1949] A.C. i

Arrêts examinés: *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270; *Citation Industries Ltd. c. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1928* (1988), 53 D.L.R. (4th) 360; **arrêts mentionnés:** *International Brotherhood of Teamsters c. Therien*, [1960] R.C.S. 265; *Association internationale des débardeurs c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120; *Young c. C.N.R.*, [1931] 1 D.L.R. 645; *R. c. United Fishermen & Allied Workers Union*, [1968] 2 C.C.C. 257, autorisation de pourvoi refusée [1968] R.C.S. 255; *British Columbia Telephone Co. c. Telecommunications Workers Union* (1981), 121 D.L.R. (3d) 326; *New Brunswick Electric Power Commission c. International Brotherhood of Electrical Workers* (1977), 16 R.N.-B. (2d) 161; *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214; *R. c. Jobidon*, [1991] 2 R.C.S. 714; *Frey c. Fedoruk*, [1950] R.C.S. 517; *Poje c. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; *R. c. Parke*, [1903] 2 K.B. 432; *R. c. Davies* [1906] 1 K.B. 32; *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John* j

134; *Tomko v. Labour Relations Board (N.S.)*, [1977] 1 S.C.R. 112.

By Cory J. (dissenting)

Poje v. Attorney General for British Columbia, [1953] 1 S.C.R. 516; *Scott v. Scott*, [1913] A.C. 419; *R. v. Kopyto* (1987), 61 C.R. (3d) 209; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *R. v. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd. and Siapas* (1987), 32 C.C.C. (3d) 417; *R. v. Potvin*, [1989] 1 S.C.R. 525; *R. v. Garofoli*, [1990] 2 S.C.R. 1421.

By Sopinka J. (dissenting)

B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General), [1988] 2 S.C.R. 214; *R. v. Hill* (1976), 73 D.L.R. (3d) 621; *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516; *Canadian Broadcasting Corp. v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618; *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270; *Attorney General v. British Broadcasting Corp.*, [1980] 3 All E.R. 161; *Parklane Private Hospital Ltd. v. B.C. Government Employees Union* (1988), 88 C.L.L.C. ¶ 14,017; *Toronto R. Co. v. City of Toronto* (1920), 51 D.L.R. 69; *Citation Industries Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1928* (1988), 53 D.L.R. (4th) 360; *Edmonton General Hospital v. United Nurses of Alberta, Local 79* (1990), 104 A.R. 394; *Re Tilco Plastics Ltd. v. Skurjat*, [1966] 2 O.R. 547, aff'd [1967] 1 O.R. 609; *R. v. Green*, [1992] 1 S.C.R. 614.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(b), 7, 8 11(a), (g).
Constitution Act, 1867, s. 96.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 9, 686(1)(b)(iii).
Labour Relations Act, R.S.A. 1980, c. L-1.1, ss. 105(3) h [am. S.A. 1983, c. 34], 142(5)(b), (7), (7.2), 153, 154(1), (2), 155(1), (2), 156(a), (b), 157.
Rules of Court (Alberta), Rule 704(1).
Societies Act, R.S.A. 1980, c. S-18, s. 1(c).

Authors Cited

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West, 1990.
Canada. Law Reform Commission. Report 17. Contempt of Court. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982.

East Ironworks, Ltd., [1949] A.C. 134; *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, [1977] 1 R.C.S. 112.

Citée par le juge Cory (dissident)

Poje c. Attorney General for British Columbia, [1953] 1 R.C.S. 516; *Scott c. Scott*, [1913] A.C. 419; *R. c. Kopyto* (1987), 61 C.R. (3d) 209; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *R. c. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd. and Siapas* (1987), 32 C.C.C. (3d) 417; *R. c. Potvin*, [1989] 1 R.C.S. 525; *R. c. Garofoli*, [1990] 2 R.C.S. 1421.

Citée par le juge Sopinka (dissident)

B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1988] 2 R.C.S. 214; *R. c. Hill* (1976), 73 D.L.R. (3d) 621; *Poje c. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516; *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618; *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270; *Attorney General c. British Broadcasting Corp.*, [1980] 3 All E.R. 161; *Parklane Private Hospital Ltd. c. B.C. Government Employees Union* (1988), 88 C.L.L.C. ¶ 14,017; *Toronto R. Co. c. City of Toronto* (1920), 51 D.L.R. 69; *Citation Industries Ltd. c. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1928* (1988), 53 D.L.R. (4th) 360; *Edmonton General Hospital c. United Nurses of Alberta, Local 79* (1990), 104 A.R. 394; *Re Tilco Plastics Ltd. c. Skurjat*, [1966] 2 O.R. 547, conf. [1967] 1 O.R. 609; *R. c. Green*, [1992] 1 R.C.S. 614.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b), 7, 11a), g).
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 9, 686(1)b)(iii).
Labour Relations Act, R.S.A. 1980, ch. L-1.1, art. 105(3) [mod. S.A. 1983, ch. 34], 142(5)(b), (7), (7.2), 153, 154(1), (2), 155(1), (2), 156a), b), 157.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 96.
Rules of Court (Alberta), Règle 704(1).
Societies Act, R.S.A. 1980, ch. S-18, art. 1c).

Doctrine citée

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West, 1990.
Canada. Commission de réforme du droit. Rapport n° 17. L'outrage au tribunal. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Maxwell, Sir Peter Benson. *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1990), 73 Alta. L.R. (2d) 152, 66 D.L.R. (4th) 385, 54 C.C.C. (3d) 1, 90 CLLC 14,022, dismissing an appeal from convictions of criminal contempt by O'Byrne J. and by Sinclair J. Appeal dismissed, Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. dissenting.

Alexander D. Pringle and Sheila J. Greckol, for the appellant.

Paul C. Bourque and Robert C. Maybank, for the respondent.

I. G. Whitehall, Q.C., and *L. M. Huculak*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Jean-François Jobin, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

Deborah K. Lovett, for the intervenor the Attorney General of British Columbia.

The reasons of Lamer C.J. and Cory J. were delivered by

CORY J. (dissenting)—The United Nurses of Alberta, a trade union, was found on two occasions to have been guilty of criminal contempt as a result of breaches of orders of the Labour Relations Board of Alberta. The union was fined a total of \$400,000. This appeal raises issues as to how criminal contempt should be defined and its relationship to civil contempt.

I have read the reasons of my colleagues Justices McLachlin and Sopinka. I find that I must with the greatest respect disagree with the reasons of McLachlin J. Although I am in substantial agreement with the reasons of Sopinka J., I have some reservation with respect to his conclusion that, if the breach of orders made pursuant to the Alberta *Labour Relations Act*, R.S.A. 1980, c. L-1.1, could lead to invoking criminal contempt

Maxwell, Sir Peter Benson. *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1990), 73 Alta. L.R. (2d) 152, 66 D.L.R. (4th) 385, 54 C.C.C. (3d) 1, 90 CLLC 14,022, qui a rejeté un appel contre des déclarations de culpabilité d'outrage criminel rendues par le juge O'Byrne et par le juge Sinclair. Pourvoi rejeté, le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Cory sont dissidents.

Alexander D. Pringle et Sheila J. Greckol, pour l'appelant.

Paul C. Bourque et Robert C. Maybank, pour l'intimé.

I. G. Whitehall, c.r., et *L. M. Huculak*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Jean-François Jobin, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Deborah K. Lovett, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Version française des motifs du juge en chef Lamer et du juge Cory rendus par

LE JUGE CORY (dissident)—United Nurses of Alberta, un syndicat, a été déclaré coupable d'outrage criminel à deux reprises pour avoir violé des ordonnances de la Labour Relations Board de l'Alberta (la Commission). On a imposé au syndicat une amende totale de 400 000 \$. Le présent pourvoi soulève des questions sur la délimitation de l'outrage criminel et sur sa relation avec l'outrage civil.

J'ai lu les motifs de mes collègues les juges McLachlin et Sopinka. Avec égards, je ne peux être d'accord avec les motifs du juge McLachlin. En grande partie d'accord avec ceux du juge Sopinka, je dois cependant émettre des réserves lorsqu'il conclut que si la violation d'ordonnances rendues en vertu de la *Labour Relations Act* de l'Alberta, R.S.A. 1980, ch. L-1.1, pouvait entraîner des procédures en matière d'outrage criminel,

proceedings, it would trench on the federal criminal law power. Nonetheless, I too would allow the appeal but on a somewhat broader basis.

The Law of Criminal Contempt

(a) *Are Unions Subject to Criminal Contempt?*

There can be no doubt that unions have the legal status to sue and to be sued in civil matters. They can and do present and defend cases before the courts. They make full use of the courts and the remedies they provide. If unions avail themselves of court facilities, they must be subject to the court's rules and restraints placed on the conduct of all litigants. It follows that they are subject to prosecution for the common law offence of criminal contempt. There can be no question that unions fall within the scope of the term "societies" in the *Criminal Code*'s definition of person and they must be equally liable for prosecution for a common law crime.

(b) *Definition of Criminal Contempt*

What is criminal contempt? The common law recognizes two separate species of contempt. That which is civil and that which is criminal in nature. Contempt of court may arise in many different ways and may take many different forms. This case of course deals with the disobedience of a judicial order. The United Nurses of Alberta violated a directive of an administrative board (the Labour Relations Board of Alberta) which had been filed with the court. For the purpose of this case it can be taken that the union defied an order of the court. There can be no doubt that such defiance brings a party into civil contempt. However, both civil and criminal contempt may apply and attach to the same activity. In this case it must be determined what element transforms civil into criminal contempt.

The leading Canadian case on this issue is *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516. There, Kellock J. examined the English jurisprudence which considered the dis-

on empiéterait sur la compétence fédérale en matière de droit criminel. Néanmoins, je suis moi aussi d'avis d'accueillir le pourvoi, mais pour des motifs un peu plus généraux.

Le droit en matière d'outrage criminel

a) *Les syndicats sont-ils exposés à l'outrage criminel?*

Il n'y a pas de doute que les syndicats ont la capacité juridique d'ester en matière civile. Ils exercent leur pouvoir de soutenir et de défendre des causes devant les tribunaux qu'ils utilisent abondamment pour les réparations qu'ils offrent. Si les syndicats se prévalent des tribunaux, ils doivent être soumis à leurs règles et aux contraintes imposées au comportement de tous les plaideurs. Ils sont donc susceptibles d'être poursuivis pour l'infraction de common law d'outrage criminel. Comme les syndicats sont, de toute évidence, inclus dans le terme «sociétés» de la définition de personne du *Code criminel*, ils doivent également être exposés à une poursuite pour un crime reconnu en common law.

b) *Définition de l'outrage criminel*

Qu'est-ce que l'outrage criminel? La common law reconnaît deux catégories distinctes d'outrage. L'un est civil, l'autre est criminel. L'outrage au tribunal peut se produire de maintes façons et se présenter sous différentes formes. En l'espèce, il s'agit évidemment d'une désobéissance à une ordonnance judiciaire. United Nurses of Alberta a violé une directive d'un tribunal administratif (la Commission) qui avait été déposée à la cour. Pour les fins de l'espèce, on peut supposer que le syndicat a transgressé une ordonnance de la cour. Nul doute que, par cette transgression, la partie commet un outrage civil. Toutefois, l'outrage civil et l'outrage criminel peuvent tous les deux s'appliquer et se rattacher au même comportement. En l'espèce, il faut déterminer l'élément qui fait de l'outrage civil un outrage criminel.

L'arrêt de principe canadien sur cette question est *Poje c. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516. Dans cet arrêt, le juge Kellock a étudié la jurisprudence anglaise dans

tinction between the two types of contempt. He cited *Scott v. Scott*, [1913] A.C. 419 (H.L.), as authority for the proposition that mere disobedience of a Court Order is not necessarily criminal. He noted at p. 520 that "... it may be so, depending upon the nature and quality of the conduct involved". Kellock J., at p. 522, adopted Oswald's treatise *Contempt of Court*, 3rd ed., at p. 36, as setting out the critical factor which transforms disobedience of the court order into criminal contempt, particularly the following paragraph:

And, generally, the distinction between contempts criminal and not criminal seems to be that contempts which tend to bring the administration of justice into scorn, or which tend to interfere with the due course of justice, are criminal in their nature; but that contempt in disregarding orders or judgments of a Civil Court or in not doing something ordered to be done in a cause, is not criminal in its nature. In other words, where contempt involves a *public* injury or offence, it is criminal in its nature, and the proper remedy is committal—but where the contempt involves a private injury only it is not criminal in its nature.

The distinction drawn by Oswald makes eminently good sense. The purpose of the criminal law is to protect society whereas the civil law regulates and facilitates private relationships. The sole reason for the existence of a separate category of criminal contempt is to answer the need to discourage and to punish those acts which occasion serious injuries to the public interest. Where the injury caused by disobedience to an order is private in nature, the civil contempt powers suffice. In order to determine whether by their conduct individuals are subject to criminal contempt, the court should ask: who has been injured and what are the extent of the injuries caused by the contumacious conduct?

In *Poje* the contempt proceedings arose from actions taken by union members during a strike involving the International Wood Workers of

laquelle on a examiné la distinction entre les deux catégories d'outrage. À titre de jurisprudence, il a cité l'arrêt *Scott c. Scott*, [1913] A.C. 419 (H.L.), où l'on avance que la simple désobéissance à une ordonnance de la cour n'est pas nécessairement criminelle. Il a remarqué, à la p. 520, que [TRADUCTION] «... il peut en être ainsi, selon la nature et le caractère du comportement en cause». Le juge Kellock a adopté, à la p. 522, l'énoncé formulé dans le traité d'Oswald, *Contempt of Court*, 3^e éd., à la p. 36, sur le facteur déterminant qui transforme la désobéissance à une ordonnance de la cour en un outrage criminel, particulièrement le paragraphe suivant:

[TRADUCTION] Et, de manière générale, il semble que la différence entre les outrages criminels et ceux qui ne le sont pas c'est que les outrages susceptibles d'attirer le mépris sur l'administration de la justice ou d'entraver le cours normal de la justice, sont de nature criminelle; mais que n'est pas de nature criminelle l'outrage que commet quelqu'un qui ne tient aucun compte d'une ordonnance ou d'un jugement d'une cour civile, ou s'abstient de faire une chose qu'un tribunal lui avait ordonné de faire. En d'autres mots, si un outrage comporte un préjudice ou une infraction de caractère *public*, il est de nature criminelle, et le recours qui convient est l'incarcération — mais si l'outrage ne comporte qu'un préjudice de caractère particulier, il n'est pas de nature criminelle.

La distinction établie par Oswald est parfaitement sensée. Le droit criminel vise à protéger la société, alors que le droit civil régularise et facilite les rapports de nature privée. L'unique raison d'être d'une catégorie distincte d'outrage criminel est de combler le besoin de décourager et de punir les comportements qui causent des préjudices graves à l'intérêt public. Lorsque le préjudice causé par la désobéissance à une ordonnance est de nature privée, le pouvoir de punir pour outrage civil est suffisant. Pour déterminer si, par leur comportement, des personnes s'exposent à l'outrage criminel, la cour doit déterminer la victime et la nature du préjudice causé par la désobéissance.

Dans l'arrêt *Poje*, on a eu recours à la procédure pour outrage suite au comportement des syndiqués au cours d'une grève déclenchée par International

America. The strikers were striving to prevent the loading of lumber at the docks. To that end they formed picket lines at the dock entrance to discourage the longshoremen from loading a ship with the lumber. An *ex parte* injunction against the union had been obtained restraining it from obstructing access to the ship. Nonetheless, large numbers of men persisted in blocking the dock entrance. At the contempt hearings the defendants argued that their purpose was simply to communicate information, not to obstruct access to the docks. Kellock J. rejected this rather incredible explanation. He found, at p. 526, that:

The congregation of the large numbers of men at the times that the longshoremen were to arrive had no other object or effect than to present force.

It can be seen that Kellock J. was convinced, on the basis of the facts presented, that the picketers presented a very real threat of violence. It was the imminent threat of violent action undertaken by a large number of men in very public defiance of a court order which transformed the breach of the injunction into actionable criminal contempt. He concluded, at p. 527, that:

The context in which these incidents occurred, the large numbers of men involved and the *public* nature of the defiance of the order of the court transfer the conduct here in question from the realm of a mere civil contempt, such as an ordinary breach of injunction with respect to private rights in a patent or trade-mark, for example, into the realm of a public depreciation of the authority of the court tending to bring the administration of justice into scorn. It is to be observed that the nuisance created by the incidents referred to brought the appellants within the scope of s. 501 of the *Criminal Code*.... Over and above these offences, however, the character of the conduct involved a public injury amounting to criminal contempt.

Of paramount concern to Kellock J. in reaching this conclusion was the context in which the impugned conduct took place and the public character of the injury. These were the factors he took into account in classifying the activity as criminal contempt.

Wood Workers of America. Les grévistes tentaient d'empêcher le chargement de bois aux quais. À cette fin, ils ont formé des lignes de piquetage à l'entrée des quais pour dissuader les débardeurs de charger du bois sur un navire. On a obtenu, contre le syndicat, une injonction *ex parte* lui interdisant de gêner l'accès au navire. Toutefois, des hommes en grand nombre ont persisté à bloquer l'entrée des quais. Lors des auditions portant sur l'outrage, les défendeurs ont prétendu qu'ils cherchaient simplement à informer les gens et non à gêner l'accès aux quais. Le juge Kellock a rejeté cette explication plutôt incroyable. Il a dit, à la p. 526:

^c [TRADUCTION] Le rassemblement d'un grand nombre d'hommes au moment où les débardeurs devaient arriver n'avait pas d'autre objet ou effet que d'opposer une contrainte.

^d Le juge Kellock était visiblement convaincu, sur la foi des faits présentés, que les piqueteurs présentaient une menace réelle de violence. Cette menace imminente d'un acte violent de la part d'un grand nombre d'hommes ayant publiquement transgressé une ordonnance de la cour a transformé la violation de l'injonction en un outrage criminel pouvant entraîner une poursuite. Il a conclu, à la p. 527:

^f [TRADUCTION] Le contexte dans lequel ces incidents se sont produits, le nombre important d'hommes en cause et la nature *publique* de la transgression de l'ordonnance de la cour déplace le comportement en question en l'espèce du domaine de l'outrage civil, dont fait notamment partie la simple violation d'une injonction accordée à l'égard de droits privés dans un brevet ou dans une marque de commerce, pour l'inscrire dans le domaine de la déconsidération publique de l'autorité de la cour qui tend à discréditer l'administration de la justice. Il faut remarquer qu'en raison de la nuisance causée par les incidents mentionnés, les appellants se situent dans la portée de l'art. 501 du *Code criminel* [...] Toutefois, outre ces infractions, la nature du comportement a causé un préjudice public qui équivaut à un outrage criminel.

ⁱ La toute première préoccupation du juge Kellock en concluant ainsi portait sur le contexte dans lequel le comportement reproché a eu lieu et sur la nature publique du préjudice. Ce sont les facteurs dont il a tenu compte pour qualifier le comportement d'outrage criminel.

The *actus reus* for the offence of the criminal contempt must be conduct which causes a serious public injury. In the context of a labour dispute that would be conduct which threatens the rule of law. These would include acts of violence or threats of violence by large groups, or activities which could lead to a serious breakdown of the social order. The requisite *mens rea* of the offence is that the perpetrator wilfully or knowingly caused this harm, or alternatively, acted with a reckless disregard that such harm was a reasonably foreseeable consequence of the act. See *R. v. Kopyto* (1987), 61 C.R. (3d) 209 (Ont. C.A.), at p. 287.

(c) *The Effect of Publicity*

My colleague McLachlin J. concludes that in essence all that is necessary to transform a defiance of a court order into criminal contempt is that the conduct occur in public. With respect, I cannot agree. To accept such a standard would be to ignore the basis of the distinction between criminal and civil contempt. It would replace a functional distinction derived from the separate interests which the law of civil and criminal contempt are designed to protect with an arbitrary distinction based on the public profile of a dispute which has resulted in the breach of a court order. I would certainly agree that the intentional defiance of a court order, which takes place in full public view, may well be a significant factor in leading a court to conclude that there had been an injury to the public interest. However, to make it the sole determining factor expands the scope of criminal contempt powers far beyond the limits necessary to achieve their end. Criminal contempt provides the court with an awesome power which may have devastating consequences. It should be exercised with the greatest restraint and caution.

The Law Reform Commission of Canada examined the offence of criminal contempt in a 1982 report: *Contempt of Court*, Report 17. Although the Commission acknowledged that criminal contempt had an important role to play in

L'actus reus de l'infraction d'outrage criminel implique un comportement causant un préjudice public grave. Dans un contexte de conflit de travail, ce comportement menacerait la primauté du droit. On parle notamment d'actes de violence ou de menaces de violence par un groupe imposant ou d'activités susceptibles de causer un effondrement grave de l'ordre social. La *mens rea*, quant à elle, implique que l'auteur de l'infraction a volontairement ou sciemment causé ce préjudice ou qu'il ne s'est pas soucié de la conséquence raisonnablement prévisible de l'acte, savoir le préjudice. Voir *R. c. Kopyto* (1987), 61 C.R. (3d) 209 (C.A. Ont.), à la p. 287.

c) *L'effet de la publicité*

Ma collègue le juge McLachlin conclut qu'essentiellement, il suffit, pour transformer la transgression d'une ordonnance de la cour en un outrage criminel, que le comportement survienne en public. Avec égards, je ne puis être d'accord. Accepter comme norme la nature publique du comportement serait faire abstraction du fondement de la distinction entre l'outrage criminel et l'outrage civil. On remplacerait ainsi la distinction fonctionnelle créée par les intérêts distincts que le droit en matière d'outrage civil et d'outrage criminel est conçu pour protéger, par une distinction arbitraire fondée sur le profil public d'un conflit qui a entraîné la violation d'une ordonnance de la cour. Je conviens certes que la transgression intentionnelle d'une ordonnance de la cour au vu et au su de tous peut très bien être un facteur déterminant qui amène la cour à conclure que l'intérêt public a subi un préjudice. Toutefois, en faire le seul facteur déterminant étend la portée des pouvoirs de punir pour outrage criminel bien au-delà des limites nécessaires pour atteindre leur fin. L'outrage criminel investit la cour d'un pouvoir énorme qui risque d'avoir des conséquences dévastatrices. Ce pouvoir devrait être exercé avec la plus grande réserve et la plus grande prudence.

La Commission de réforme du droit du Canada a étudié l'infraction d'outrage criminel dans un rapport de 1982: *L'outrage au tribunal*, rapport no 17. Bien qu'elle y reconnaissse le rôle important de l'outrage criminel pour soutenir l'administra-

sustaining the administration of justice it nevertheless advocated strict limits on its exercise. The Commission recommended that the use of the criminal contempt power should be confined to those rare situations in which it was essential to protect our system of justice. It noted at pp. 3-4:

Penal sanctions should be reserved for very serious cases and used with moderation in order to reaffirm fundamental values solemnly. Criminal law must thus set tolerance thresholds. In matters of contempt, these thresholds must be established on the basis of the values to be protected, and must take into account the fact that civil contempt is often sufficient to reaffirm the values contravened, or to restore peace, efficacy and impartiality to a situation jeopardized by the act of an individual.

tion de la justice, elle préconise néanmoins une utilisation très limitée. Elle a recommandé que l'exercice du pouvoir de punir pour outrage criminel se limite aux rares situations où il est essentiel de protéger notre système judiciaire. Elle a remarqué, aux pp. 3 et 4:

La sanction pénale doit être réservée aux cas très graves et n'être utilisée qu'avec modération dans le but de réaffirmer d'une façon solennelle des valeurs fondamentales. Le droit criminel doit donc fixer des seuils de tolérance. En matière d'outrage, ces seuils doivent être établis en fonction des valeurs à protéger et en tenant compte du fait que l'outrage civil est bien souvent suffisant pour réaffirmer les valeurs transgessées ou pour rétablir une situation compromise par l'acte d'un individu.

I agree that criminal contempt power should be used sparingly, with great restraint and only in those circumstances when it is required to protect the rule of law. The response of the court to a party in defiance of its order must be proportionate to the harm caused. If the penalty is of undue severity and disproportionately greater than that which is appropriate then it will diminish rather than enhance respect for the administration of justice.

Je conviens que le pouvoir de punir pour outrage criminel devrait être exercé avec modération, avec une grande réserve et dans les seules circonstances où il est nécessaire de protéger la primauté du droit. La réponse de la cour à une partie qui transgresse son ordonnance doit être proportionnée au préjudice causé. Si la sanction est injustement sévère et excessivement plus importante que ce qui est justifié, elle contribuera alors à amoindrir plutôt qu'à accroître le respect de l'administration de la justice.

If civil contempt is to be transformed into criminal contempt solely because it has occurred in a public forum, then it will have a very severe impact on all labour relations. Labour disputes culminating in strikes and picketing must necessarily take place in the public eye. Both unions and management rely on publicity to raise public awareness of the issues involved in the dispute. Both sides will seek public support. Court orders pertaining to a labour dispute will attract more attention to it. A defiance of such a court order is bound to attract still further public attention. In the usual course of events the breach of an order of a labour relations board during the course of union organizing, contract negotiations or a strike can, and should be, subject to monetary and legal consequences. The consequences should as a general rule be those provided by the applicable labour relations act or those which would result from civil contempt. It

Si l'outrage civil doit devenir criminel uniquement parce qu'il s'est produit sur la place publique, il aura alors un effet très sérieux sur toutes les relations du travail. Les conflits de travail aboutissant à des grèves et à un piquetage se déroulent nécessairement au grand jour. Tant les syndicats que la direction comptent sur la publicité pour informer le public des questions en cause dans le conflit. Les deux parties rechercheront son appui. Les ordonnances de la cour en matière de conflit de travail attirent plus d'attention sur celui-ci et, inévitablement, la transgression d'une telle ordonnance capte encore plus l'attention du public. Dans le cours normal des événements, la violation d'une ordonnance d'une commission des relations de travail en période de recrutement par un syndicat, de négociations d'une convention ou de grève peut, et doit, entraîner des conséquences pécuniaires et juridiques. En règle générale, on devrait

should rarely attract the penalties flowing from criminal contempt.

Historically bitter conflicts between employer and employee tore at the very fabric of society. It was evident that means were required to encourage negotiations and the resolution of disputes between labour and management. In the early days of labour disputes, the courts were frequently and vehemently criticized for the role that they played or appeared to play. The courts were seen to be pro-management. Whether that view was completely justified or not, it was one which was frequently expressed. It led inevitably to some diminution of the reputation of the courts as impartial arbiters of disputes, whether those disputes were between the state and the subject or between subject and subject.

Now the resolution of labour disputes is governed by legislative codes that have evolved over the past century. These codes have frequently been refined over the last 40 years. The labour relation boards established by this legislation operate to resolve conflicts and maintain the delicate balance between labour and management. Board members are experts in the field and are sensitive to the problems that are unique to it. It is usually the Boards that devise the solutions to conflicts. It is the Boards operating under their statutes that are best equipped to punish for breach of their orders. Thus the various Labour Relations Acts provide the penalties for breach which the Legislature or Parliament deemed appropriate in the context of the complex field of labour relations. It is these punishments which should as a general rule be applied by the courts.

The unrestrained use of criminal contempt proceedings in labour relations matters will once again give rise to the perception that the courts are interfering with the collective bargaining process and intervening on behalf of management. If that perception persists, the courts will no longer be

faire appel à celles qui sont prévues par la loi sur les relations de travail applicable ou celles qui résultent de l'outrage civil. La violation ne devrait que rarement entraîner les sanctions qui découlent de l'outrage criminel.

De tout temps, des conflits acharnés entre employeurs et employés ont sapé les principes fondamentaux de la société. Manifestement, il fallait trouver des moyens pour encourager les négociations et le règlement de conflits entre les travailleurs et la direction. À l'origine des conflits de travail, les tribunaux étaient fréquemment et violemment critiqués pour le rôle qu'ils jouaient ou paraissaient jouer. On les croyait en faveur de la direction. Que cette opinion ait été totalement justifiée ou non, elle était fréquemment exprimée. On a alors connu, inévitablement, une certaine diminution de la réputation des tribunaux à titre d'arbitres impartiaux des conflits, que ceux-ci opposent l'État et un particulier ou deux particuliers.

Aujourd'hui, le règlement des conflits de travail est régi par des codes législatifs qui ont évolué au cours du siècle et qui, au cours des 40 dernières années, ont été fréquemment améliorés. Les commissions des relations de travail constituées par cette législation visent à régler des conflits et à maintenir l'équilibre précaire qui existe entre les travailleurs et la direction. Les commissaires sont des experts dans ce domaine et sont sensibles aux problèmes qui lui sont exclusifs. C'est normalement les commissions qui trouvent les solutions aux conflits. Ce sont elles aussi qui, agissant en vertu de leur loi, sont les mieux équipées pour sanctionner la violation de leurs ordonnances. Ainsi, les différentes lois sur les relations de travail prévoient les sanctions que la Législature ou le Parlement ont jugé opportunes dans le contexte du domaine complexe des relations du travail. Ce sont là les peines que, en règle générale, les tribunaux devraient appliquer.

Le recours illimité à des procédures en outrage criminel dans un contexte de relations du travail fera encore une fois naître l'impression que les cours s'ingèrent dans le processus des négociations collectives et qu'elles interviennent au nom de la direction. Si cette impression persiste, on ne verra

seen as impartial arbiters but as the instruments used by society for imposing crushing penalties on unions and union members. In her dissenting judgment in the Alberta Court of Appeal (1990), 73 Alta. L.R. (2d) 152, Veit J.A. was aware of this danger and rightly recognized that it would be "unseemly" for the courts to utilize criminal contempt in these situations.

Further, in considering the nature of criminal contempt, Courts should have regard to the values enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and in particular, the protection of freedom of expression. It is true that the offence exists to fill the perceived need to protect the public from harm. However, the offence must not be so broadly defined that it threatens other values important to Canadian society. A strike is the ultimate weapon of labour. The dispute may often involve more than the wages of labour. Matters such as working conditions or pensions may be the basic issues. Often it is only by means of a strike that union members can publicize and emphasize the merits of their position as they see them with regard to the issues in dispute. It is essential that both the labour and management side be able to put forward their position so the public fully understands the issues and can determine which side is worthy of public support. Historically, to put forward their position, management has had far greater access to the media than have the unions. At times unions had no alternative but to take strike action and by means of peaceful picketing put forward their position to the public. This is often the situation today.

This Court has recognized that the dissemination of information was an important aspect of strikes. See *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573. In that case McIntyre J. noted that peaceful picketing falls within scope of freedom of expression protected by s. 2(b) of the *Charter*. At page 588 he wrote:

There is, as I have earlier said, always some element of expression in picketing. The union is making a state-

plus les cours comme des arbitres impartiaux, mais comme les instruments utilisés par la société pour imposer des sanctions accablantes aux syndicats et à leurs membres. Dans son jugement dissident, le juge Veit de la Cour d'appel de l'Alberta (1990), 73 Alta. L.R. (2d) 152, a perçu ce danger et elle a, à juste titre, reconnu qu'il serait [TRADUCTION] «peu convenable» pour les cours de recourir à l'outrage criminel dans ces situations.

En outre, dans leur examen de la nature de l'outrage criminel, les cours devraient tenir compte des valeurs consacrées dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et, particulièrement, de la protection de la liberté d'expression. L'infraction, il est vrai, vise à combler un besoin perçu de prémunir le public contre un préjudice. Cependant, son libellé ne doit pas être général au point qu'elle menace d'autres valeurs importantes pour la société canadienne. La grève est l'arme ultime des travailleurs. Il arrive fréquemment que le salaire de ces derniers ne représente qu'une partie du conflit. Les conditions de travail ou les pensions, entre autres, peuvent en être les questions fondamentales. La grève est souvent le seul moyen dont disposent les syndiqués pour rendre public et faire valoir le bien-fondé de leur position à l'égard des questions en litige. Il est essentiel que les travailleurs et la direction soient tous les deux en mesure de faire valoir leur position afin que le public comprenne parfaitement les questions et puisse opter pour la partie qui mérite son appui. De tout temps, à ce chapitre, la direction a eu accès beaucoup plus facilement aux médias que les syndicats. À certains moments, ceux-ci n'avaient d'autre choix que de déclencher une grève et de faire connaître leur position au public au moyen d'un piquetage pacifique. C'est souvent le cas aujourd'hui.

Notre Cour a reconnu que la diffusion de l'information était un aspect important des grèves. Voir *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573. Dans cet arrêt, le juge McIntyre a souligné que le piquetage pacifique relève de la liberté d'expression protégée par l'al. 2b) de la *Charte*. Il écrit à la p. 588:

Le piquetage, je le répète, comporte toujours un élément d'expression. Le syndicat informe le grand public qu'il

ment to the general public that it is involved in a dispute, that it is seeking to impose its will on the object of the picketing, and that it solicits the assistance of the public in honouring the picket line.

It must be remembered that members of the public have a right to know and understand the issues involved in a strike. A major strike is bound to have a significant, and usually aggravating, effect on members of the public. It is the public which needs information about the circumstances of the dispute. It is primarily through the media coverage that the public will be able to learn of the issues and of the positions taken by management and labour. Frequent use of criminal contempt could well have the effect of restricting the union's ability to set out its position to the media. If publicity is chosen as the element which transforms civil into criminal contempt, then it will often deny the public as "listeners" access to this important information.

(d) *Alternate Remedies*

It is clear that alternate methods were available for enforcing the compliance of the provisions of the Labour Relations Board order. First the defiance of the court order automatically invokes liability for civil contempt. Rule 704(1) of the Alberta *Rules of Court* provides:

704. (1) Every person in civil contempt is liable to any one or more of the following:

- (a) imprisonment until he has purged his contempt;
- (b) imprisonment for one year;
- (c) a fine of \$1,000 and in default of payment thereof, to imprisonment for one year.

Although the fines are limited, to \$1000 a day, nevertheless that fine on a daily basis imposed upon an individual with a prospective jail term if it is not paid, must have a deterrent effect.

More importantly, the *Labour Relations Act* provides a code for the labour management relations and the resolution of disputes in that field. Particu-

est impliqué dans un conflit de travail, qu'il cherche à imposer sa volonté à l'entreprise qui fait l'objet du piquetage et qu'il demande aux membres du public de l'aider en respectant la ligne de piquetage.

Rappelons-nous que le public a le droit de connaître et de comprendre les questions en cause dans une grève. Une grève importante aura inévitablement sur le public une conséquence grave et généralement désagréable. C'est le public qui a besoin d'être informé sur les causes du conflit. Et c'est principalement avec l'aide de la couverture médiatique qu'il pourra prendre connaissance des questions et des positions adoptées de part et d'autre. L'utilisation fréquente de l'outrage criminel risque fort de rendre la tâche difficile au syndicat qui souhaite expliquer sa position aux médias. Si, en raison de la publicité, l'outrage civil devient criminel, on refusera ainsi fréquemment au public, comme «auditeur», l'accès à cette importante information.

d) *Autres recours*

De toute évidence, il existait d'autres moyens de faire respecter les dispositions de l'ordonnance de la Commission. En premier lieu, la transgression d'une ordonnance de la cour rend automatiquement coupable d'outrage civil. La règle 704(1) des *Rules of Court* de l'Alberta est ainsi libellée:

[TRADUCTION] **704.** (1) Quiconque se rend coupable d'outrage civil est passible d'une ou plus d'une des peines suivantes:

- a) l'emprisonnement jusqu'à ce qu'il ait fait amende honorable;
- b) une peine d'emprisonnement d'un an;
- c) une amende de 1 000 \$ et, à défaut de paiement, une peine d'emprisonnement d'un an.

Bien qu'elle soit limitée à 1 000 \$ par jour, l'amende infligée quotidiennement et assortie d'une peine d'emprisonnement éventuelle à défaut de paiement doit tout de même avoir un effet dissuasif.

Encore plus important, la *Labour Relations Act*, prévoit un code pour les relations du travail et pour le règlement des conflits dans ce domaine. Particu-

larly it provides penalties for a violation of Board orders in these terms:

153 Any employer, employee or other person who

(a) contravenes or fails to comply with an order, decision, notice, declaration or directive of the Board,

is guilty of an offence.

154(1) Any employer, employers' organization or employer on whose behalf an employers' organization bargains collectively who commences or causes a lock-out contrary to this Act is guilty of an offence and liable to a fine not exceeding \$1000 for each day that the lock-out continues.

(2) Any person not referred to in subsection (1) who commences, causes or consents to a lockout contrary to this Act is guilty of an offence and liable to a fine not exceeding \$10 000.

155(1) Any trade union that causes a strike contrary to this Act is guilty of an offence and liable to a fine not exceeding \$1000 for each day that the strike continues.

(2) Any officer or representative of a trade union who strikes or causes or consents to a strike contrary to this Act is guilty of an offence and liable to a fine not exceeding \$10 000.

156 Subject to section 154 or 155, any person, employee, employer, employers' organization or trade union who contravenes or fails to comply with any provision of this Act or of any decision, order, directive, declaration or ruling made by the Board under this Act, is guilty of an offence and liable

(a) in the case of a corporation, employers' organization or trade union, to a fine not exceeding \$10 000, or

(b) in the case of an individual, to a fine not exceeding \$5000.

157 No prosecution for an offence referred to in this Act shall be commenced without the consent in writing of the Minister.

lièrement, elle prévoit des sanctions pour la violation d'ordonnances de la Commission:

[TRADUCTION] **153** Commet une infraction tout employeur, employé ou autre personne qui

a) enfreint ou fait défaut de respecter une ordonnance, une décision, un avis, une déclaration ou une directive de la Commission;

b

154(1) Commet une infraction et est passible d'une amende maximale de 1 000 \$ pour chaque jour que le lock-out se poursuit tout employeur, association patronale ou employeur pour le compte duquel une association patronale négocie collectivement qui commence ou provoque un lock-out en contravention de la présente loi.

d (2) Commet une infraction et est passible d'une amende maximale de 10 000 \$ quiconque, non visé au paragraphe (1), commence, provoque un lock-out ou y consent en contravention de la présente loi.

e **155(1)** Commet une infraction et est passible d'une amende maximale de 1 000 \$ pour chaque jour que cette grève persiste tout syndicat qui provoque une grève en contravention de la présente loi.

f (2) Commet une infraction et est passible d'une amende maximale de 10 000 \$ tout dirigeant ou représentant d'un syndicat qui provoque une grève, y participe ou y consent en contravention de la présente loi.

g

156 Sous réserve des articles 154 ou 155, commet une infraction toute personne, tout employé, employeur, toute association patronale ou tout syndicat qui enfreint ou fait défaut de respecter une disposition de la présente loi, ou une décision, ordonnance, directive, déclaration ou jugement rendu par la Commission en vertu de la présente loi et est passible

a) s'il s'agit d'une personne morale, d'une association patronale ou d'un syndicat, d'une amende maximale de 10 000 \$;

b) s'il s'agit d'une personne physique, d'une amende maximale de 5 000 \$.

157 Il ne peut être engagé de poursuites pour une infraction mentionnée à la présente loi sans l'autorisation écrite du ministre.

j

These provisions clearly indicate that the legislators turned their minds to the issue of enforcement of board directives. They designed a comprehensive and balanced scheme to deal with any infringement of orders. Ceilings are fixed on the amount of the fines that may be levied by these sections. This suggests that the imposition of huge fines in labour disputes such as the \$400,000 fine in the case at bar is contrary to the intent of the *Labour Relations Act*. The use of criminal contempt proceedings and the imposition of such crushing penalties are inappropriate except in circumstances of violence or threats of serious violence. The concerns voiced by the respondent that, without the criminal contempt power, the courts and labour boards will have difficulty enforcing their orders and that respect for the rule of law will be threatened are, in my view, groundless in light of the effective alternate remedies that were available.

Ces dispositions indiquent clairement que le législateur a porté son attention sur la question de l'exécution des directives de la Commission. Il a conçu un régime complet et équilibré pour répondre à toute violation d'ordonnances. On a établi des plafonds aux amendes qui peuvent être infligées en vertu de ces articles. On laisse ainsi entendre que l'imposition d'amendes exorbitantes lors de conflits de travail, comme celle de 400 000 \$ en l'espèce, est contraire à l'intention de la *Labour Relations Act*. Le recours à des procédures en matière d'outrage criminel et l'imposition de sanctions aussi accablantes ne sont appropriés que dans les cas de violence ou de menaces de violence grave. Étant donné l'existence d'autres recours, les préoccupations exprimées par l'intimé, savoir que sans un pouvoir de punir pour outrage criminel, les cours et les commissions des relations de travail pourront difficilement faire exécuter leurs ordonnances et que le respect de la primauté du droit sera ébranlé sont, à mon avis, sans fondement.

Application to the Case at Bar

When the United Nurses of Alberta went on strike in January, 1988 the union was without doubt in defiance of a directive of the Labour Relations Board. As a result it could very properly have had imposed upon it the penalties provided by either the *Labour Relations Act* or those provided for civil contempt but no more than that. As a strike of hospital employees it was inevitable that it would receive a great deal of media coverage. On the first day of the strike Margaret Ethier, the president of the union, gave a news conference in response to requests from the media for a public statement. She used the press conference to publicize the grievances of the union. She took the opportunity to inform Albertans that emergency services would not be affected by the nurses' action. She did not volunteer the fact that the union was in defiance of the Board's order which had already been filed with the court. Rather, she addressed that issue reluctantly and only in response to direct questions from reporters. It is of importance that the nature of the interview be set out:

Application à l'espèce

Lorsqu'il a déclenché une grève en janvier 1988, United Nurses of Alberta transgressait manifestement une directive de la Commission. En conséquence, celle-ci aurait très bien pu lui infliger les sanctions prévues à la *Labour Relations Act* ou celles prévues dans le cas d'outrage civil, sans plus. Déclenchée par des employés d'hôpital, cette grève ne pouvait que recevoir une énorme couverture médiatique. Le premier jour, Margaret Ethier, présidente du syndicat, a donné une conférence de presse à l'intention des médias qui demandaient une déclaration publique. Elle a utilisé la conférence de presse pour rendre publiques les demandes du syndicat. Elle a saisi cette occasion pour informer les Albertains que la grève des infirmiers et infirmières n'affecterait pas les services d'urgence. Elle n'a pas parlé spontanément du fait que le syndicat transgressait l'ordonnance rendue par la Commission et déjà déposée à la cour. Au contraire, elle a abordé ce sujet à contrecœur et en réponse seulement à des questions directes des journalistes. Il est important d'exposer la nature de l'interview:

[TRADUCTION]

- Ethier Well, I think perhaps if money is the measure by which we're we, value by which we are measured in the society, that too—but I think there's more to it than that—a matter of respect in the way that we are treated in our working conditions and also I suspect with these latest laws and threats that they have been doing to our members—and not just in the labour relation boards hearings and the court orders that are coming at us now. But we had threats from hearing all of these little threats out their anyway that police are going to come and get them. That as soon as they walk out that door, they are going to take away their nursing license—those kinds of things.
a
- Ethier I don't know.
b
- Reporter #1 So do you get respect from people by breaking the laws of the province?
c
- Ethier So, and you're breaking the laws of the province and threatening the lives of the people that are in the hospitals so that you can put more money in your pocket? Is that what's going on here?
d
- Ethier Well we're not responsible for the patients in the hospital while we're on strike. Nurses are responsible for the patients that are assigned to them during their shift. And I think that people tend to forget that and it is quite natural to blame the worker when the service is renewed. But the hospital management is responsible for the patients— 24 hour basis and the government is essentially responsible for providing health care. That's all I can say.
e
- Reporter #1 Will you respond today's LRB directive?
f
- Ethier What's the directive today?
g
- Reporter #2 That you go back to work?
h
- Ethier Bien, je pense que si l'argent est la mesure, la valeur en vertu de laquelle nous sommes évalués dans notre société, et aussi [...] mais je pense qu'il y a plus que cela [...] c'est une question de respect dans la façon dont nous sommes traités dans nos conditions de travail et je soupçonne également, avec les récentes lois adoptées et les menaces proférées à l'endroit de nos membres [...] et non seulement dans les audiences de la Commission et les ordonnances de la cour dont nous faisons maintenant l'objet. Mais nous avons reçu des menaces, toutes les petites menaces formulées de toute façon, que la police viendra les arrêter. Que dès qu'ils sortiront, ils leur enlèveront leur permis d'infirmiers et d'infirmières [...] ce genre de chose.
i
- Journaliste #1 Alors gagnez-vous le respect des gens en violant les lois provinciales?
j
- Ethier Je ne sais pas.
k
- Journaliste #1 Donc, vous violez les lois provinciales et vous menacez la vie des personnes hospitalisées pour mettre plus d'argent dans vos poches? Est-ce cela?
l
- Ethier Bien, nous ne sommes pas responsables des patients pendant la grève. Les infirmiers et infirmières sont responsables des patients qui leur sont assignés pendant leur journée de travail. Et je crois que les gens ont tendance à oublier cela, et il est tout à fait normal de blâmer les travailleurs lorsque le service est rétabli. Mais la direction de l'hôpital est responsable des patients 24 heures sur 24, et il incombe essentiellement au gouvernement de fournir les services de santé. C'est tout ce que je peux dire.
m
- Journaliste #1 Obéirez-vous à la directive rendue par la Commission aujourd'hui?
n
- Ethier Quelle est-elle?
o
- Journaliste #2 Que vous retournez au travail.
p

Ethier Well, I guess you will have to look at our picket lines for that response.

Reporter #2 The Province's hinted that hopefully events over quote the next few hours will convince the nurses to go back to the bargaining table. It sounds like there is action planned. Number 1: one I've heard is an interim injunction to end the strike immediately. How do you react to that?

Ethier Our policy in whatever direction from our membership is what we will be following is that the strike will continue until such time that a settlement is reached.

Reporter #2 So the interim injunction doesn't mean anything to you?

Ethier Well if you look at it this way, we are trying to run a business here, we're having a private dispute with our employer. About our wages and working conditions And the strike will be continuing till such time there is an appropriate settlement. That's why we've gone on strike. And that's what our members have said as well. There's a variety of threats out there against us, and contempt and jail sentences and all of these things, and they are now making application for injunctions that are at three provincial hospitals.

The reason we are going on strike is for an improved offer and an appropriate settlement so it would be pointless to go back simply because (word missing) had something else, get the army after us, I don't know. But that's our position that's the members' position. There're out there, they're going to be our [sic] there. The thing that will get our members back to work, and the only thing that will get them back to work is an appropriate settlement.

Reporter #2 So regardless of whatever actions province or the AHA takes you're still steadfast and the membership is that way as well?

Ethier Well I'm not speaking on behalf of myself.

Ethier

Bien, j'imagine que vous devrez regarder nos lignes de piquetage pour obtenir une réponse.

Journaliste #2

La province a insinué qu'elle espère que les événements des prochaines heures convainqueront les infirmiers et infirmières de retourner à la table des négociations. On semble avoir prévu une action. Premièrement: l'une d'elle, j'ai oui-dire, est une injonction provisoire qui mettrait fin à la grève immédiatement. Qu'en pensez-vous?

Ethier

Nous avons pour politique de suivre les directives de nos membres quelles qu'elles soient, soit de continuer la grève jusqu'à ce qu'il y ait un règlement.

Journaliste #2

Alors l'injonction provisoire ne signifie rien à vos yeux?

Ethier

Si vous le prenez ainsi, nous essayons de faire notre travail, un conflit de nature privée nous oppose à notre employeur. Il porte sur les salaires et sur les conditions de travail, et la grève se poursuivra jusqu'à ce qu'on obtienne un règlement satisfaisant. C'est pourquoi nous avons déclenché une grève. Et c'est aussi ce que nos membres ont dit. Différentes menaces d'outrage, de peines d'emprisonnement et ainsi de suite, pèsent contre nous, et ils demandent maintenant des injonctions contre trois hôpitaux provinciaux.

^g

Nous faisons la grève pour recevoir une meilleure offre et un règlement satisfaisant, alors il serait insensé de retourner au travail simplement parce que (mot manquant) a eu autre chose, mettre l'armée à nos trousses, je ne sais pas. Mais c'est là notre position et celle de nos membres. Ils sont dehors et ils y resteront. Ils ne retourneront au travail que s'ils obtiennent un règlement satisfaisant.

Journaliste #2

Alors peu importe les actions de la province ou de l'AHA, vous demeurez ferme et vos membres aussi?

Ethier

Bien, je ne parle pas en mon propre nom.

^j

(And later in the press conference.)

(Et plus tard au cours de la conférence de presse.)

[TRADUCTION]

Ethier

The Labour Relations Board, the AHA, the Government who is all our employer, they're trying to stop the strike to those legal processes, pressures and threats. We'd like to stop through a settlement and that's how it is going to be stopped so they might as well give up all of this other stuff.

Reporter #16 Margaret, about the law, are you saying in fact that the law's an ass?

Ethier

No, I wouldn't say that. I've never looked too much to the law. We've got a business to run; it's a private business dispute, you know it's basically a price war and that's what any strike is about is what price is the employees going to get for their labour? What price will the employer get for their profit? If their profit goes up, employees wages go down in the public sector if the employee's wages and benefits go up the Government funding has to go into it. You're talking about, where is the money coming from? The government's pockets or the nurses' pockets? Eaton's and Simpson's are having a price war, Eaton's doesn't get to call the cops on Simpson's if they figure Simpson's is winning. They don't have laws, you know speaking about the laws, saying Eaton's can advertise and Simpson's can't. You know, I don't think they probably should have. But the necessity of any law whatsoever interfering in collective bargaining or private contractual between employees other than saying the contract should be recognized legally.

Ethier

La Commission, l'AHA et le gouvernement, qui est notre employeur à nous tous, tentent de mettre fin à la grève au moyen de procédures légales, de pressions et de menaces. Nous aimerais y mettre fin au moyen d'un règlement, et c'est ainsi qu'elle prendra fin, alors ils peuvent bien laisser tomber le reste.

Journaliste #16 Margaret, au sujet de la loi, êtes-vous en train de dire qu'elle est stupide?

Ethier

Non, je ne dirais pas cela. Je ne l'ai jamais vraiment étudiée. Nous avons une tâche à accomplir; c'est un conflit commercial privé, vous savez, c'est essentiellement une guerre de prix, et c'est là-dessus que toute grève porte, soit sur le montant que les employés recevront pour leur travail et sur le prix que les employeurs devront payer pour obtenir leur profit. Si leurs profits augmentent, les salaires des employés diminuent dans le secteur public; si les salaires des employés et leurs avantages augmentent, le financement du gouvernement doit y répondre. Vous parlez de la provenance de l'argent. Les poches du gouvernement ou celles des infirmiers et infirmières? Eaton et Simpson mènent une guerre des prix; Eaton ne fait pas intervenir les policiers auprès de Simpson s'il constate que celui-ci l'emporte. Ils n'ont pas de lois, en parlant de lois, disant qu'Eaton peut faire de la publicité et Simpson ne peut pas. Vous savez, je ne crois pas qu'ils devraient en avoir, mais la nécessité d'une loi quelconque qui intervient dans une négociation collective ou dans un contrat privé entre des employés, autre que, disons, un contrat, devrait être reconnue légalement.

It is necessary to set out this long quotation to demonstrate that the conduct of the union leadership in this case was not sufficient to transform the civil contempt into criminal contempt. The element of public injury is missing from the breach of the order. The nurses certainly did not present any threat of violence. Nor did they flaunt their disobey-

Il est nécessaire de reproduire cette longue citation afin de démontrer qu'à lui seul, le comportement de la direction du syndicat en l'espèce ne suffisait pas à faire de l'outrage civil un outrage criminel. L'élément de préjudice public est absent de la violation de l'ordonnance. Les infirmiers et infirmières ne présentaient certainement pas une

dience of the Board's order. Rather, the diffidence exhibited by Ethier in discussing the matter at the press conference indicates that the union did not intend to bring the administration of justice into a disrepute or hold it up to scorn. The fact that she did not agree to the reporters' characterization of the union position as "the law's an ass" and her reticence throughout the press conference clearly indicate that she was not reckless as to the consequences of publicly demeaning the court. Her remarks to the press were geared to a presentation of the union's negotiating position in the labour dispute and not to the disobedience of the Board's order. The defiance of that order was tangential to the union position.

menace de violence, pas plus qu'ils n'ont fait étalage de leur désobéissance à l'ordonnance de la Commission. Au contraire, le manque d'assurance dont Ethier a fait preuve à ce sujet à la conférence de presse démontre que le syndicat n'avait pas l'intention de déconsidérer l'administration de la justice ni d'attirer le mépris sur elle. Le fait qu'elle n'ait pas acquiescé lorsque le journaliste a demandé si le syndicat soutenait que [TRADUCTION] «la loi est stupide», et sa réticence tout au long de la conférence de presse démontrent clairement qu'elle n'était pas insouciante quant aux conséquences de discréder publiquement la cour. Elle a concentré ses commentaires à la presse sur la position de négociation adoptée par le syndicat dans le conflit de travail et non sur la désobéissance à l'ordonnance de la Commission. Cette transgression n'était qu'accessoire à la position du syndicat.

Certainly the decision to violate the Board's order is repugnant. It left the union open to civil contempt proceedings as well as the penalties provided by the provincial *Labour Relations Act*. Yet those penalties were quite sufficient to punish any union's conduct and discourage any future disobedience of orders. The union's action did not merit the invocation of the criminal contempt power.

Il va sans dire que la décision de violer l'ordonnance de la Commission est inacceptable. Elle a exposé le syndicat à des procédures en outrage civil et à des sanctions prévues par la *Labour Relations Act* provinciale. Ces sanctions suffisaient tout de même pour punir le comportement d'un syndicat et pour décourager toute désobéissance future. Le geste du syndicat ne justifiait pas le recours au pouvoir de punir pour outrage criminel.

The United Nurses of Alberta did not seek nor could they avoid press coverage of their defiance of the order. If the publicity which resulted in this case is sufficient to transform civil contempt into criminal contempt, then criminal proceeding for union breaches of orders will become the norm. This would be an unwarranted, unnecessarily heavy-handed intrusion by the courts into the realm of labour relations, a field in which experience, sensitivity and restraint are required to preserve the delicate balance among the rights of management, labour and the community.

United Nurses of Alberta n'a pas cherché ni n'a pu éviter la couverture médiatique accordée à sa transgression de l'ordonnance. Si cette publicité suffit à transformer l'outrage civil en un outrage criminel, alors les procédures criminelles deviendront la norme lorsque les syndicats violeront des ordonnances. Il s'agirait là d'une intrusion injustifiée et inutilement grave des cours dans le domaine des relations du travail, lequel requiert de l'expérience, de la sensibilité et une certaine réserve afin de préserver l'équilibre fragile entre les droits de la direction, des travailleurs et de la collectivité.

I am of the view that criminal contempt proceedings were inappropriate and inapplicable to the situation that presented itself in the case at bar. This is sufficient to resolve the issue. However, there is another basis for allowing the appeal.

Je suis d'avis qu'en l'espèce, les procédures en matière d'outrage criminel étaient injustifiées et inapplicables. La question est, de ce fait, tranchée. Toutefois, un deuxième motif permet d'accueillir le pourvoi.

The Defendant's Right to Cross-Examine

A criminal contempt hearing is held as a summary proceeding and the evidence against the defendant may be adduced in affidavit form. This procedure does not, of itself, violate the s. 7 *Charter* rights of the accused to a fair trial so long as the court conducts the hearing in accordance with the principles of fundamental justice. Fundamental justice includes the right to cross-examination on the affidavit evidence adduced in the hearing: see *R. v. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd. and Siapas* (1987), 32 C.C.C. (3d) 417 (Ont. C.A.), at p. 422. This approach is in accordance with the holding of this Court that any party who is the subject of criminal proceedings has the right to cross-examine witnesses on their testimony: see *R. v. Potvin*, [1989] 1 S.C.R. 525, at p. 543.

The right of the accused to cross-examine on the affidavit evidence need not extend to irrelevant matters. The court may disallow a particular question, or series of questions, as irrelevant to the issues in dispute. The question of relevance, however, should not as a general rule be determined in advance. This Court has held that the right to cross-examination should exist without preconditions: see *R. v. Garofoli*, [1990] 2 S.C.R. 1421, at pp. 1464-65.

In the case at bar Sinclair J. placed preconditions on the right of the union's counsel to cross-examine witnesses on their affidavits. He refused to allow the calling of certain witnesses on the grounds that the accused could not in advance justify questions he intended to ask them. Because the evidence adduced against the accused was in affidavit form, cross-examination would have entailed some delay. The rationale for summary proceedings in a criminal contempt hearing is that a degree of urgency exists. That urgency however, does not justify the placing of preconditions on cross-examination. In a criminal contempt hearing the court may act of its own motion. The appearance of fairness and neutrality of the proceedings may be damaged, therefore, by the court's exercising preemptive control over the conduct of the defence.

Le droit du défendeur de contre-interroger

L'audience pour outrage criminel est une procédure sommaire, et la preuve contre le défendeur peut être présentée sous forme d'affidavit. Cette procédure ne viole pas, en soi, le droit de l'accusé à un procès équitable, garanti par l'art. 7 de la *Charte*, dans la mesure où la cour tient l'audience en conformité avec les principes de justice fondamentale. Celle-ci inclut le droit de contre-interroger sur la preuve présentée par affidavit à l'audience: voir *R. c. B.E.S.T. Plating Shoppe Ltd. and Siapas* (1987), 32 C.C.C. (3d) 417 (C.A. Ont.), à la p. 422. Ce principe est conforme à la conclusion de notre Cour selon laquelle la partie qui subit des procédures criminelles a le droit de contre-interroger les témoins: voir *R. c. Potvin*, [1989] 1 R.C.S. 525, à la p. 543.

Le droit de l'accusé de contre-interroger sur la preuve présentée par affidavit ne peut s'étendre à des questions non pertinentes. La cour peut rejeter une certaine question, ou une série de questions parce qu'elles ne sont pas pertinentes aux questions en litige. Toutefois, en règle générale, la question de pertinence ne devrait pas être tranchée préalablement. Notre Cour a conclu que le droit de contre-interroger devrait exister sans conditions préalables: voir *R. c. Garofoli*, [1990] 2 R.C.S. 1421, aux pp. 1464 et 1465.

En l'espèce, le juge Sinclair a imposé des conditions préalables au droit de l'avocat du syndicat de contre-interroger les témoins sur leurs affidavits. Il n'a pas permis le témoignage de certains témoins pour le motif que l'accusé ne pouvait préalablement justifier les questions qu'il entendait poser. Puisque la preuve a été présentée contre l'accusé sous forme d'affidavit, le contre-interrogatoire aurait entraîné un retard. La raison d'être des procédures sommaires dans une audience pour outrage criminel est le degré d'urgence. Toutefois, cette urgence ne justifie pas l'imposition de conditions préalables au contre-interrogatoire. Dans une audience pour outrage criminel, la cour peut agir de sa propre initiative. Si elle exerce un contrôle préventif sur le comportement de la défense, elle risque de porter ainsi atteinte à l'apparence d'équité et d'impartialité de ces procédures.

The right to cross-examine is so fundamentally important to an accused faced with a serious charge that it should not be lightly discarded. Often the importance and significance of a cross-examination will only be revealed as it unfolds. When it is prohibited without any exploration as to its relevance there has been a denial of fundamental justice. In my opinion, Sinclair J. erred in refusing to allow the calling and cross-examination of the witnesses who had submitted sworn affidavits. In those circumstances it would be wrong in principle to apply the curative provisions of s. 686(1)(b)(iii) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

Pour l'accusé aux prises avec une accusation grave, le droit de contre-interroger est d'une importance tellement fondamentale qu'il ne devrait pas être supprimé à la légère. Fréquemment, l'importance et la signification d'un contre-interrogatoire ne seront révélées que lors de son déroulement. Interdire un contre-interrogatoire sans étudier sa pertinence entraîne un déni de justice fondamentale. À mon avis, le juge Sinclair a commis une erreur en refusant le contre-interrogatoire des témoins ayant soumis des affidavits. Compte tenu de ces circonstances, il serait erroné en principe d'appliquer les dispositions réparatrices du sous-al. 686(1)b)(iii) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

Disposition

I would allow the appeal and set aside the conviction.

The judgment of La Forest, Gonthier, McLachlin and Iacobucci JJ. was delivered by

Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler la déclaration de culpabilité.

Version française du jugement des juges La Forest, Gonthier, McLachlin et Iacobucci rendu par

MCLACHLIN J.—In January, 1988, the United Nurses of Alberta went on strike. This was contrary to directives forbidding the strike made under the Alberta *Labour Relations Act*, R.S.A. 1980, c. L-1.1, and filed with the Court of Queen's Bench. The union was found to be in criminal contempt of the orders and fined \$250,000 and \$150,000 on successive motions. The Alberta Court of Appeal dismissed its appeal. The union now appeals to this Court.

LE JUGE MCLACHLIN—En janvier 1988, United Nurses of Alberta, a déclenché une grève, contrairement à des directives interdisant la grève données sous le régime de la *Labour Relations Act* de l'Alberta, R.S.A. 1980, ch. L-1.1, et déposées à la Cour du Banc de la Reine. Le syndicat a été déclaré coupable d'outrage criminel au tribunal pour avoir violé les ordonnances et condamné à des amendes de 250 000 \$ et de 150 000 \$ à la suite de requêtes successives. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'appel du syndicat. Celui-ci se pourvoit maintenant contre ce jugement devant notre Cour.

The appeal raises the following issues:

1. Does the union possess the status to be found in criminal contempt?

Le pourvoi soulève les questions suivantes:

2. Does the offence of criminal contempt violate the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

1. Le syndicat possède-t-il la capacité juridique d'être reconnu coupable d'outrage criminel?

2. L'infraction que constitue l'outrage criminel porte-t-elle atteinte à la *Charte canadienne des droits et libertés*?

3. Can a directive of a provincial board filed in the court give rise to criminal contempt?

4. Did the proceedings violate the *Charter* because the union was not permitted to cross-examine on the affidavits filed by the Crown?

Facts

On January 22, 1988 the Alberta Labour Relations Board declared that the appellant union, the United Nurses of Alberta, had failed to comply with s. 105(3) of the Alberta *Labour Relations Act* (as amended by S.A. 1983, c. 34) by threatening to strike or cause a strike prohibited by the Act. The Board also issued a directive pursuant to s. 142(5) of the Act ordering that the union cease and desist from causing a strike or threatening to strike, that it refrain from conducting a strike vote, and that the union and its officers notify the members of the union of the directive and their obligation to comply. On that same day the members of the union voted to strike, and the following day the union gave notice to the employer of most of the union members, the Alberta Hospital Association (AHA), that it would commence strike action on Monday, January 25, 1988. On Sunday, January 24, the Board declared that the union had breached the directive of January 22, again declared that the union had breached s. 105(3) of the *Labour Relations Act*, and specifically declared that the strike scheduled to commence on Monday morning was illegal. The union was again directed to cease threatening strike action, and was specifically directed not to strike on Monday, January 25. This directive also gave notice to the union that the directives would be filed as an order of the Court of Queen's Bench. The first directive was so filed, pursuant to s. 142(7) of the Act, on January 24, the day before the strike was scheduled to commence. The second directive was filed with the court forthwith. Thus, on January 25, two court orders forbade the union to strike.

The strike began as scheduled on January 25. That afternoon a press conference was held at

3. Une directive émise par une commission provinciale et déposée à la cour peut-elle donner lieu à un outrage criminel?

4. Le syndicat n'ayant pas été autorisé à contre-interroger sur les affidavits déposés par le ministère public, les procédures ont-elles violé la *Charte*?

Les faits

Le 22 janvier 1988, la Labour Relations Board de l'Alberta (la Commission) a déclaré que le syndicat appelant, United Nurses of Alberta, avait enfreint le par. 105(3) de la *Labour Relations Act* de l'Alberta, (modifiée par S.A. 1983, ch. 34), en menaçant de faire la grève ou de provoquer la grève en contravention de la Loi. La Commission a également décerné, en vertu du par. 142(5) de la Loi, une directive sous forme d'ordre de ne pas faire, à l'endroit du syndicat lui ordonnant de ne pas provoquer la grève et de ne pas menacer de faire la grève et lui ordonnant aussi de ne pas prendre un vote de grève et de mettre les membres au courant de la directive et de leur obligation de s'y conformer. Le même jour, les membres du syndicat ont voté en faveur de la grève et, le lendemain, le syndicat a informé l'employeur de la plupart des membres, l'Alberta Hospital Association (AHA), qu'il déclencherait la grève le lundi 25 janvier 1988. Le dimanche 24 janvier, la Commission a déclaré que le syndicat avait passé outre à la directive du 22 janvier, a réitéré qu'il avait violé le par. 105(3) de la *Labour Relations Act* et a précisé que la grève prévue pour le lundi était illégale. Ordre a de nouveau été donné au syndicat de cesser de menacer de faire la grève et, plus précisément, de ne pas entrer en grève le lundi matin 25 janvier. Cette directive précisait également que les directives seraient déposées à titre d'ordonnance de la Cour du Banc de la Reine. La première a été déposée, conformément au par. 142(7) de la Loi, le 24 janvier, la veille de la date prévue du début de la grève. La deuxième l'a été sur-le-champ. Par conséquent, le 25 janvier, deux ordonnances de la cour interdisaient au syndicat de faire la grève.

La grève a été déclenchée comme prévu le 25 janvier. L'après-midi du même jour, il y a eu

which approximately 30 members of the media were present. While the president of the union, Margaret Ethier, indicated that the union was primarily concerned with achieving an appropriate settlement, she acknowledged the existence of "the court orders that are coming at us now", and when asked whether the union was breaking the laws of the province, answered "Yes, that's correct." When asked whether the possibility of an injunction meant anything, Ethier replied that the strike would be continuing "until such time that a settlement is reached." She indicated that she was aware that "they now have [the cease and desist orders] filed with the court." When questioned further about the illegality of the strike, she declined to agree that "the law's an ass", but continued to say that "I've never looked too much to the law. We've got a business to run; it's a private business dispute . . .".

On January 29 the Attorney General of Alberta filed a notice of motion seeking that the union be held in criminal contempt, and on February 3 the union was found guilty by Sinclair J. and a fine of \$250,000 was levied. A second press conference was held that day, and when the president of the union was asked whether the fact of a conviction would change the union's position in terms of staying off the job, she replied "Well, as I said to you before we are prepared to go back any time we have an appropriate settlement and from the response of the AHA we don't have one." On February 9 a second motion was filed alleging that the strike was continuing, and that the union continued to be in criminal contempt. On February 18 the union was convicted of this second charge of criminal contempt by O'Byrne J. and fined \$150,000.

Analysis

1. Status of the Union

The Court of Appeal (1990), 73 Alta. L.R. (2d) 152, Veit J. dissenting, found that the union possessed the necessary status to be found in criminal

conférence de presse à laquelle ont assisté environ 30 journalistes. La présidente du syndicat, Margaret Ethier, a dit que la principale préoccupation du syndicat était d'obtenir un règlement satisfaisant, mais elle a reconnu l'existence des [TRADUCTION] «ordonnances de la cour dont nous faisons maintenant l'objet» et, lorsqu'on lui a demandé si le syndicat violait les lois provinciales, elle a répondu [TRADUCTION] «Oui, c'est exact». À la question de savoir si la possibilité d'une injonction signifiait quelque chose pour elle, elle a répondu que la grève se poursuivrait [TRADUCTION] «jusqu'à ce qu'il y ait un règlement». Elle a mentionné qu'elle savait que [TRADUCTION] «ils ont maintenant déposé [les ordres de ne pas faire] auprès de la cour». À une autre question concernant l'illégalité de la grève, elle a refusé de dire que [TRADUCTION] «la loi est stupide», mais elle a ajouté [TRADUCTION] «Je ne l'ai jamais vraiment étudiée. Nous avons une tâche à accomplir; c'est un conflit commercial privé . . .».

Le 29 janvier, le procureur général de l'Alberta a déposé un avis de requête demandant que le syndicat soit accusé d'outrage criminel et, le 3 février, le syndicat a été déclaré coupable par le juge Sinclair et condamné à une amende de 250 000 \$. Il y a eu une seconde conférence de presse à cette date et, lorsqu'on a demandé à la présidente du syndicat si la condamnation changerait la position du syndicat pour ce qui est de l'arrêt de travail, elle a répondu [TRADUCTION] «Et bien, comme je vous l'ai déjà dit, nous sommes prêts à rentrer dès que nous aurons un règlement satisfaisant et, d'après la réaction de l'AHA, nous n'en avons pas.» Le 9 février, une deuxième requête a été déposée au motif que les membres du syndicat étaient toujours en grève et que l'outrage criminel se poursuivait. Le 18 février, le syndicat a été déclaré coupable d'outrage criminel une seconde fois par le juge O'Byrne et condamné à une amende de 150 000 \$.

Analyse

1. La capacité juridique du syndicat

La Cour d'appel (1990), 73 Alta. L.R. (2d) 152, le juge Veit étant dissident, a statué que le syndicat possédait la capacité juridique requise pour être

contempt. The union is an unincorporated association. It is recognized under the Alberta *Labour Relations Act* as a bargaining agent and given various powers related to that status.

The question is whether the union may be held liable for a criminal offence at common law, criminal contempt being a common law offence. The cases have held unions responsible for torts and breaches of statute law: see *International Brotherhood of Teamsters v. Therien*, [1960] S.C.R. 265; *International Longshoremen's Association v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120. As this Court held in the latter case, at p. 137:

The Locals are legal entities capable of being sued and of being brought before the Court to answer the claims being made herein for an injunction prohibiting the participation in the activities found to constitute an illegal strike.

I see nothing in the authorities to suggest that the general applicability of the law to unions should not extend to the common law offence of contempt. In so far as the common law denied unions legal status, it was to impede the effective enforcement of collective agreements: see *Young v. C.N.R.*, [1931] 1 D.L.R. 645 (P.C.). That notion has long since died. Having been given legal status for collective bargaining purposes, unions now find themselves subject to the responsibilities that go with that right. If they exercise their rights unlawfully, they may be made to answer to the court by all the remedies available to the court, including prosecution for the common law offence of criminal contempt.

I note that unions have been held subject to the law of criminal contempt in a number of cases: *R. v. United Fishermen & Allied Workers Union*, [1968] 2 C.C.C. 257 (B.C.C.A.); *British Columbia Telephone Co. v. Telecommunications Workers Union* (1981), 121 D.L.R. (3d) 326 (B.C.); *New Brunswick Electric Power Commission v. International Brotherhood of Electrical Workers*

déclaré coupable d'outrage criminel. Le syndicat n'est pas constituée en personne morale. La *Labour Relations Act* de l'Alberta le reconnaît à titre d'agent négociateur et lui confère divers pouvoirs à ce titre.

La question est de savoir s'il est possible de tenir le syndicat responsable d'une infraction criminelle de common law, catégorie dont fait partie b l'outrage criminel. Dans la jurisprudence, des syndicats ont été jugés responsables de délits civils et d'infractions à la législation: voir *International Brotherhood of Teamsters c. Therien*, [1960] R.C.S. 265; *Association internationale des débardeurs c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120. Dans ce dernier arrêt, notre Cour a statué, à la p. 137:

d Les sections locales sont des entités juridiques habiles à être poursuivies en justice et à comparaître devant la Cour pour répondre à la demande d'injonction présentée dans le but de leur interdire de participer à des activités qui ont été jugées constituer une grève illégale.

e Je ne vois rien dans la jurisprudence qui laisse entendre que l'application générale de la loi aux syndicats ne devrait pas s'étendre à l'infraction de common law qu'est l'outrage au tribunal. Dans la mesure où la common law a refusé la capacité juridique aux syndicats, ce refus visait à gêner l'exécution efficace des conventions collectives: voir *Young c. C.N.R.*, [1931] 1 D.L.R. 645 (C.P.). Cette notion s'est depuis longtemps dissipée. Puisqu'ils ont reçu la capacité juridique aux fins des négociations collectives, les syndicats sont maintenant soumis aux responsabilités qui vont de pair avec ce droit. S'ils exercent un droit illégalement, ils risquent de devoir en répondre devant la cour, qui peut utiliser tous les recours dont elle dispose, dont la poursuite pour l'infraction de common law que h constitue l'outrage criminel.

i Je remarque que les syndicats ont été assujettis au droit en matière d'outrage criminel au tribunal dans de nombreuses affaires: *R. c. United Fishermen & Allied Workers Union*, [1968] 2 C.C.C. 257 (C.A.C.-B.); *British Columbia Telephone Co. c. Telecommunications Workers Union* (1981), 121 D.L.R. (3d) 326 (C.-B.); *New Brunswick Electric Power Commission c. International Brotherhood*

(1977), 16 N.B.R. (2d) 161 (C.A.). It may be noted that in *R. v. United Fishermen & Allied Workers Union*, *supra*, this Court denied leave to appeal with reasons, the principal one being that the Court of Appeal had properly rejected the union's arguments, including an argument identical to the one at bar, as being "ill-founded": see [1968] S.C.R. 255, at p. 257. I further note that s. 25(1) of the Alberta *Labour Relations Act* provides in general terms that a trade union is capable of prosecuting and being prosecuted.

of Electrical Workers (1977), 16 R.N.-B. (2d) 161 (C.A.). Il convient de signaler que dans l'affaire *R. c. United Fishermen & Allied Workers Union*, précitée, notre Cour a refusé l'autorisation de pourvoi en donnant principalement comme raison que la Cour d'appel avait, à juste titre, rejeté comme étant [TRADUCTION] «mal fondées» les prétentions du syndicat, y compris une qui était identique à celle qui est avancée en l'espèce: voir [1968] R.C.S. 255, à la p. 257. Je tiens à signaler également que le par. 25(1) de la *Labour Relations Act* de l'Alberta dispose en termes généraux qu'un syndicat peut poursuivre ou être poursuivi en justice.

The union argues that while the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, includes "societies" in its definition of "person", the union is not a society because it is not so defined under the Alberta *Societies Act*, R.S.A. 1980, c. S-18. This argument depends on defining "societies" in the *Code* as limited to those entities recognized by provincial legislation. It also assumes that the definition of society in the Alberta Act is exhaustive. In fact, it is not. Section 1(c), provides that "In this Act . . . (c) 'society' means a society incorporated under this Act". This clearly implies that there may exist societies which are not incorporated under the Act. Thus it appears that the union may be a "society" under the *Code*. If the union may be prosecuted for a criminal offence under the *Code*, there appears to be little basis for suggesting that it cannot be prosecuted for a criminal offence at common law.

Le syndicat soutient que, bien que le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, inclue les «sociétés» dans sa définition de «personne», lui-même n'est pas une société puisque ce terme reçoit une définition différente dans la *Societies Act* de l'Alberta, R.S.A. 1980, ch. S-18. Selon cette prétention le terme «sociétés» dans le *Code* se limite aux entités reconnues par la législation provinciale. Cette prétention tient également pour acquis que la définition de société dans la loi de l'Alberta est exhaustive. Or, elle ne l'est pas. L'alinéa 1c) porte que «[TRADUCTION] Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi. [...] «Société» Une société constituée en personne morale en vertu de la présente loi.» Cette définition implique, de toute évidence, que certaines sociétés peuvent exister sans être constituées sous le régime de la Loi. Par conséquent, il m'apparaît que le syndicat peut être une «société» aux termes du *Code*. S'il est possible de poursuivre le syndicat pour une infraction criminelle en vertu du *Code*, il ne semble pas justifié de prétendre qu'il ne peut être poursuivi pour une infraction criminelle de common law.

2. The Constitutionality of the Law of Criminal Contempt

It is argued that the offence of criminal contempt violates s. 7 of the *Charter* because it is not codified and is vague and arbitrary. Sections 11(a) and 11(g) of the *Charter* are also raised. Section 7 of the *Charter* provides:

2. La constitutionnalité du droit en matière d'outrage criminel

On soutient que l'infraction d'outrage criminel viole l'art. 7 de la *Charte* au motif qu'elle n'est pas codifiée et qu'elle est vague et arbitraire. Les alinéas 11a) et 11g) de la *Charte* sont également invoqués. Voici le texte de l'art. 7 de la *Charte*:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

There is no doubt that criminal contempt may result in imprisonment, constituting a denial of liberty. Assuming for the purposes of this appeal that the *Charter* is applicable, (see comments of Dickson C.J. in *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214, at pp. 243-44) the only issue is whether it effects this denial in accordance with the fundamental principles of justice.

The union's first position is that all uncodified common law crimes are unconstitutional. It is a fundamental principle of justice, it submits, that all crimes must be codified. Criminal contempt, although mentioned in s. 9 of the *Code*, is not codified, both its *actus reus* and *mens rea* being defined at common law.

We were referred to no authority in support of the proposition that fundamental justice requires codification of all crimes. The union cites the principle that there must be no crime or punishment except in accordance with fixed, pre-determined law. But the absence of codification does not mean that a law violates this principle. For many centuries, most of our crimes were uncodified and were not viewed as violating this fundamental rule. Nor, conversely, is codification a guarantee that all is made manifest in the *Code*. Definition of elements of codified crimes not infrequently requires recourse to common law concepts: see *R. v. Jobidon*, [1991] 2 S.C.R. 714, where the majority of this Court, *per* Gonthier J., noted the important role the common law continues to play in the criminal law. The union also relies on the fact that this Court has said it is for Parliament, not the courts, to create new offences: *Frey v. Fedoruk*, [1950] S.C.R. 517, s. 9 of the *Code*. But this does not mean that the courts should refuse to recognize the common law crime of contempt of court which pre-dated codification and which is expressly preserved by s. 9 of the *Code*. I conclude that lack of

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

^a De toute évidence, l'outrage criminel risque d'entraîner l'emprisonnement, qui constitue une atteinte à la liberté. À supposer, aux fins du présent pourvoi, que la *Charte* s'applique (voir les observations du juge en chef Dickson dans l'arrêt *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, aux pp. 243 et 244), l'unique question est de savoir si cette atteinte est portée en conformité avec les principes de justice fondamentale.

^b En premier lieu, le syndicat soutient que tous les crimes de common law non codifiés sont inconstitutionnels. Selon un principe fondamental de justice, prétend-il, tous les crimes doivent être prévus dans un code. L'outrage criminel au tribunal, bien que mentionné à l'art. 9 du *Code*, n'est pas codifié, tant son *actus reus* que sa *mens rea* étant définis en common law.

^c Aucune jurisprudence ne nous a été soumise pour étayer la prétention selon laquelle la justice fondamentale requiert la codification de tous les crimes. Le syndicat invoque le principe selon lequel tous les crimes et toutes les sanctions ne peuvent être créés qu'en conformité avec un droit établi et déterminé d'avance. Mais une loi non codifiée ne porte pas nécessairement atteinte à ce principe. Pendant des siècles, la plupart de nos crimes n'étaient pas codifiés et n'étaient pas perçus comme constituant une violation de cette règle fondamentale. Et, réciproquement, une codification n'apporte pas la garantie que tout est prévu dans le *Code*; la détermination de certains éléments de crimes codifiés nécessite fréquemment le recours aux notions de common law: voir l'arrêt *R. c. Jobidon*, [1991] 2 R.C.S. 714, dans lequel le juge Gonthier au nom de notre Cour signale le rôle important que la common law continue à jouer en droit criminel. Le syndicat s'appuie également sur la conclusion de notre Cour selon laquelle il appartient au législateur et non au tribunaux de créer de nouvelles infractions: *Frey v. Fedoruk*, [1950] R.C.S. 517; art. 9 du *Code*. Mais cela ne signifie

codification in itself does not render the common law crime of criminal contempt of court unconstitutional.

pas que les tribunaux devraient refuser de reconnaître le crime de common law d'outrage au tribunal, qui a précédé la codification et qui est expressément maintenu à l'art. 9 du *Code*. Je conclus ^a que l'absence de codification comme telle ne rend pas inconstitutionnel le crime de common law qu'est l'outrage criminel au tribunal.

The next argument is that the crime of criminal contempt is so vague and difficult to apply that it violates the fundamental principle of justice that the law should be fixed, pre-determined and accessible and understandable by the public. This argument focuses on the alleged impossibility of distinguishing between civil and criminal contempt.

En second lieu, le syndicat soutient que le crime d'outrage criminel est à ce point vague et difficile à appliquer qu'il porte atteinte au principe fondamental de justice selon lequel le droit doit être établi et déterminé d'avance, et doit, pour le public, être accessible et compréhensible. Cette prétention porte principalement sur la prétendue impossibilité d'établir une distinction entre l'outrage civil et l'outrage criminel.

It is my view that a clear distinction exists between civil and criminal contempt and that the law of criminal contempt is sufficiently certain to meet the requirements of fundamental justice. The distinction between civil and criminal contempt rests in the concept of public defiance that accompanies criminal contempt.

^d À mon avis, il existe une distinction évidente entre ces deux infractions, et le droit en matière d'outrage criminel est suffisamment déterminé pour respecter les exigences de la justice fondamentale. L'outrage criminel diffère de l'outrage civil en ce qu'il englobe la notion de transgression publique.

Both civil and criminal contempt of court rest on the power of the court to uphold its dignity and process. The rule of law is at the heart of our society; without it there can be neither peace, nor order nor good government. The rule of law is directly dependent on the ability of the courts to enforce their process and maintain their dignity and respect. To maintain their process and respect, courts since the 12th century have exercised the power to punish for contempt of court.

^f Tant l'outrage civil au tribunal que l'outrage criminel au tribunal reposent sur le pouvoir de la cour de maintenir sa dignité et sa procédure. La primauté du droit est le fondement de notre société; sans elle, la paix, l'ordre et le bon gouvernement n'existent pas. La primauté du droit est directement tributaire de la capacité des tribunaux de faire observer leur procédure et de maintenir leur dignité et le respect qui leur est dû. Pour ce faire, les tribunaux ont, depuis le XII^e siècle, exercé le pouvoir de punir pour outrage au tribunal.

These same courts found it necessary to distinguish between civil and criminal contempt. A person who simply breaches a court order, for example by failing to abide by visiting hours stipulated in a child custody order, is viewed as having committed civil contempt. However, when the element of public defiance of the court's process in a way calculated to lessen societal respect for the courts is added to the breach, it becomes criminal. This distinction emerges from *Poje v. Attorney General*

ⁱ Ces mêmes tribunaux ont jugé nécessaire de distinguer l'outrage civil et l'outrage criminel. La personne qui viole simplement une ordonnance de la cour, par son omission de respecter les heures de visite prévues dans une ordonnance de garde d'enfant, par exemple, est considérée avoir commis un outrage civil. Toutefois, si la violation est accompagnée d'un élément de transgression publique de la procédure du tribunal qui vise à amoindrir le respect que la société a envers les tribunaux, l'ou-

for British Columbia, [1953] 1 S.C.R. 516, at p. 527, per Kellock J.:

The context in which these incidents occurred, the large numbers of men involved and the public nature of the defiance of the order of the court transfer the conduct here in question from the realm of a mere civil contempt, such as an ordinary breach of injunction with respect to private rights in a patent or trade-mark, for example, into the realm of a public depreciation of the authority of the court tending to bring the administration of justice into scorn. [Emphasis added.]

What the courts have fastened on in this and other cases where criminal contempt has been found is the concept of public defiance that "transcends the limits of any dispute between particular litigants and constitutes an affront to the administration of justice as a whole": *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General), supra*, at p. 237, per Dickson C.J., Lamer, Wilson, La Forest, and L'Heureux-Dubé JJ. concurring. The gravamen of the offence is not actual or threatened injury to persons or property; other offences deal with those evils. The gravamen of the offence is rather the open, continuous and flagrant violation of a court order without regard for the effect that may have on the respect accorded to edicts of the court.

The trial judges on the motions giving rise to this appeal focused on these concepts of public disobedience and public defiance. Sinclair J., after quoting from *Poje* stated:

... the public disobedience of a Court order is a criminal contempt because it involves a public challenge to the Court's authority. [Emphasis added.]

O'Byrne J. identified the same element of public disobedience and public defiance:

The disobedience of the order was public, indeed it was notorious. The union knew of the previous conviction and the penalty imposed. Their actions constitute an

outrage devient criminel. C'est ce qui ressort de l'arrêt *Poje c. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516, à la p. 527, où le juge Kellock affirme:

^a [TRADUCTION] Le contexte dans lequel ces incidents se sont produits, le nombre important d'hommes en cause et la nature publique de la transgression de l'ordonnance de la cour déplace le comportement en question en l'espèce du domaine de l'outrage civil, dont fait notamment partie la simple violation d'une injonction accordée à l'égard de droits privés dans un brevet ou dans une marque de commerce, pour l'inscrire dans le domaine de la déconsidération publique de l'autorité de la cour qui tend à discréditer l'administration de la justice.

^b [Je souligne.]

^d Dans cette affaire, comme dans d'autres cas où on avait conclu à l'outrage criminel, les cours ont porté leur attention sur la notion de transgression publique qui «transcende les limites d'un différend entre les parties au litige et représente une atteinte à l'administration de la justice dans son ensemble»: *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, précité, à la p. 237, le juge en chef Dickson, avec l'appui des juges Lamer, Wilson, La Forest et L'Heureux-Dubé. L'essence de l'infraction n'est pas un préjudice réel ou potentiel à des personnes ou des biens; d'autres infractions traitent de ces cas. C'est plutôt la violation manifeste, constante et flagrante d'une ordonnance de la cour sans égard à l'effet que cette violation peut avoir sur le respect dû aux décisions de la cour.

^g Les juges de première instance ont, sur les requêtes qui ont entraîné ce pourvoi, porté leur attention sur ces notions de désobéissance publique et de transgression publique. Le juge Sinclair, après avoir cité l'arrêt *Poje*, a affirmé:

^h [TRADUCTION] ... la désobéissance publique à une ordonnance de la cour constitue un outrage criminel parce qu'elle conteste publiquement l'autorité de la cour. [Je souligne.]

ⁱ Le juge O'Byrne a reconnu le même élément de désobéissance publique et de transgression publique:

^j [TRADUCTION] La désobéissance à l'ordonnance était publique; en fait, elle était notoire. Le syndicat était au courant de la déclaration antérieure de culpabilité et de

open defiance of the law with full knowledge of the consequences. [Emphasis added.]

To establish criminal contempt the Crown must prove that the accused defied or disobeyed a court order in a public way (the *actus reus*), with intent, knowledge or recklessness as to the fact that the public disobedience will tend to depreciate the authority of the court (the *mens rea*). The Crown must prove these elements beyond a reasonable doubt. As in other criminal offences, however, the necessary *mens rea* may be inferred from the circumstances. An open and public defiance of a court order will tend to depreciate the authority of the court. Therefore when it is clear the accused must have known his or her act of defiance will be public, it may be inferred that he or she was at least reckless as to whether the authority of the court would be brought into contempt. On the other hand, if the circumstances leave a reasonable doubt as to whether the breach was or should be expected to have this public quality, then the necessary *mens rea* would not be present and the accused would be acquitted, even if the matter in fact became public. While publicity is required for the offence, a civil contempt is not converted to a criminal contempt merely because it attracts publicity, as the union contends, but rather because it constitutes a public act of defiance of the court in circumstances where the accused knew, intended or was reckless as to the fact that the act would publicly bring the court into contempt.

la peine infligée. Son comportement constitue une transgression manifeste de la loi, en pleine connaissance des conséquences. [Je souligne.]

Pour démontrer l'outrage criminel, le ministère public doit prouver que l'accusé a transgressé une ordonnance d'un tribunal ou y a désobéi publiquement (l'*actus reus*), tout en voulant que cette désobéissance publique contribue à miner l'autorité de la cour, en le sachant ou sans s'en soucier (la *mens rea*). Le ministère public doit prouver ces éléments hors de tout doute raisonnable. Cependant, comme pour d'autres infractions criminelles, il est possible de déduire des circonstances la *mens rea* requise. Une transgression patente et publique d'une ordonnance de la cour tendra à miner l'autorité de celle-ci. Par conséquent, lorsqu'il ressort de la preuve que l'accusé devait savoir que sa transgression serait publique, il peut être inféré qu'à tout le moins, il ne se souciait pas de savoir s'il y aurait outrage à l'autorité de la cour. D'autre part, si les circonstances laissent planer un doute raisonnable quant à savoir si l'accusé devait s'attendre ou aurait dû s'attendre à ce que cette violation revête un caractère public, la *mens rea* requise fait alors défaut et l'accusé doit être acquitté, même si l'affaire a en fait été publicisée. Bien que l'infraction doive avoir un caractère public, l'outrage au tribunal ne devient pas criminel du simple fait qu'il attire la publicité, comme le soutient le syndicat, mais plutôt parce qu'il constitue un acte public de transgression à l'égard de la cour dans des circonstances où l'accusé savait que ce comportement porterait publiquement outrage au tribunal, en avait l'intention ou ne s'en souciait pas.

En l'espèce, il y avait une preuve abondante appuyant la conclusion que le syndicat a choisi de braver la cour ouvertement et de façon constante tout en sachant pertinemment que sa transgression recevrait beaucoup de publicité et, même dans le meilleur des cas, qu'il était indifférent au syndicat que cela puisse déconsidérer la cour.

L'outrage criminel, ainsi défini, ne viole pas la *Charter*. Il n'est ni vague ni arbitraire. Il est possible de prédire à l'avance si un comportement constituera un crime. Les juges de première instance n'ont éprouvé aucune difficulté à appliquer le bon

In this case there was ample evidence to support the conclusion that the union chose to defy court orders openly and continuously, with full knowledge that its defiance would be widely publicized and, even putting the union's case at its best, it did not care whether this would bring the court into disrepute.

Criminal contempt, thus defined, does not violate the *Charter*. It is neither vague nor arbitrary. A person can predict in advance whether his or her conduct will constitute a crime. The trial judges below had no trouble applying the right test, sug-

gesting that the concept is capable of application without difficulty. Thus the case that the crime of contempt violates the principles of fundamental justice has not been made out. For the same reasons, violation of s. 11(a) and (g) of the *Charter* is not established, assuming *arguendo* that these provisions are applicable in the circumstances of the case.

critère, ce qui laisse supposer que la notion est applicable sans difficulté. Par conséquent, la prétention que le crime d'outrage porte atteinte aux principes de justice fondamentale n'a pas été établie. Pour les mêmes motifs, on n'a démontré aucune violation des al. 11a) et g) de la *Charte*, en supposant, pour les fins de la discussion, que ces dispositions s'appliquent dans les circonstances de l'espèce.

b 3. *Whether a Directive of the Labour Board Filed with the Court Can Found a Citation for Contempt*

The order which forms the basis of the contempt citation was a directive of the Labour Relations Board. It had been registered with the Court of Queen's Bench pursuant to s. 142(7) of the *Labour Relations Act*, which provides:

c **142. . . .**

(7) If any directive made by the Board pursuant to subsection (5) or (6) is not complied with, the Board may, on the request of an employer, employers' organization, employee, trade union or other person affected by the directive, file a copy of the directive with the clerk of the Court in the judicial district in which the complaint arose and thereupon the directive is enforceable as a judgment or order of the Court.

L'ordonnance sur laquelle repose l'accusation d'outrage est une directive de la Commission. Elle a été déposée à la Cour du Banc de la Reine, conformément au par. 142(7) de la *Labour Relations Act*, dont voici le libellé:

d [TRADUCTION] **142. . . .**

e (7) En cas de violation d'une directive émise par la Commission en conformité avec les paragraphes (5) et (6), la Commission peut, à la demande d'un employeur, d'une association patronale, d'un employé, d'un syndicat ou de toute autre personne visée par la directive, déposer, au greffe de la Cour du district judiciaire dans lequel la plainte a été portée, une copie de la directive, qui est alors exécutoire au même titre qu'un jugement ou une ordonnance de la Cour.

The union submits that s. 142(7) violates s. 96 of the *Constitution Act, 1867* which establishes courts under federal jurisdiction. It submits that this constitutes the exercise by a provincial board of powers only exercisable by a s. 96 judge, and conversely, that the s. 96 court in enforcing the board order is trespassing on the field of the provincial legislature.

g Le syndicat soutient que le par. 142(7) porte atteinte à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en vertu duquel sont constitués les tribunaux de compétence fédérale. Il allègue que ce paragraphe constitue l'exercice, par une commission créée par une loi provinciale, de compétences qui n'appartiennent qu'à un juge nommé en vertu de l'art. 96 et, réciproquement, qu'en exécutant l'ordonnance rendue par la commission, la cour constituée en vertu de l'art. 96 empiète sur le domaine appartenant à la législature provinciale.

This type of sharing arrangement is very common. A plethora of legal decisions in our society are made by inferior tribunals, both provincial and federal. Often the legislation provides that they may be registered with a s. 96 court for purposes of enforcement. Sometimes the legislation gives

i Ce genre d'entente de partage est très fréquent. Dans notre société, de nombreuses décisions juridiques sont rendues par des tribunaux inférieurs, tant provinciaux que fédéraux. La législation prévoit fréquemment que ces décisions peuvent être déposées auprès d'une cour constituée en vertu de

the court the discretion to decline to enforce the order. Sometimes, as here, it does not.

The evil suggested is that s. 142(7) of the *Labour Relations Act* takes away some of the power of federally appointed judges by permitting an inferior tribunal to determine an important element of the offence. The tribunal makes an order prohibiting certain conduct (in this case strike action). That order is then registered in the court. A motion for contempt of court is brought on the ground the order has been violated. The s. 96 judge, barring proceedings for judicial review, must accept the tribunal's order as valid. It remains for the judge to determine whether the Crown has established beyond a reasonable doubt that the accused has breached the directive in a way that amounts to public defiance of the authority of the court and if so, to determine the sentence.

Viewed thus, the question is whether the inability of the judge to inquire into the validity of the order on the contempt proceeding deprives the judge of a responsibility which should rest with a s. 96 court. One way of approaching the problem is to ask whether a judge entertaining a motion for contempt of an order made by a judge of the court, as opposed to an inferior tribunal, would have the power to go behind the order. It would seem not. The validity of the order is not an issue on the contempt hearing. Unless the order has been set aside for want of jurisdiction, the judge hearing the motion on criminal contempt must accept it as valid. While the defence in such case could move to have the order set aside on jurisdictional grounds, the defence on a trial involving an order of an inferior tribunal could make the equivalent motion for judicial review of the order of an administrative tribunal. This suggests that s. 142 takes nothing away from the superior court judge.

^a l'art. 96 aux fins de leur exécution. À l'occasion, la législation accorde à la cour la faculté de refuser d'exécuter l'ordonnance. Et, comme en l'espèce, il arrive qu'elle ne le fasse pas.

^b On soutient que le par. 142(7) de la *Labour Relations Act* soutire à tort une partie du pouvoir du juge dont la nomination relève du domaine fédéral en permettant à un tribunal inférieur d'établir un élément important de l'infraction. Le tribunal rend une ordonnance interdisant un certain comportement (en l'espèce une grève). Cette ordonnance est alors déposée à la cour. Une requête en outrage au tribunal est ensuite introduite pour le motif que l'ordonnance a été violée. Sans procédure d'examen judiciaire, le juge nommé en vertu de l'art. 96 doit accepter la validité de l'ordonnance du tribunal. Il appartient au juge de déterminer si le ministère public a démontré hors de tout doute raisonnable que l'accusé a violé la directive d'une manière qui constitue une transgression publique à l'égard de l'autorité de la cour et, dans ce cas, d'infliger la peine.

^c Ainsi envisagée, la question est de savoir si l'in incapacité du juge d'examiner la validité de l'ordonnance lors de la procédure pour outrage au tribunal le dessaisit d'une responsabilité devant appartenir à une cour constituée en vertu de l'art. 96. On peut aborder la question en se demandant si le juge saisi d'une requête pour outrage portant sur une ordonnance rendue par un juge de la cour, et non par un tribunal inférieur, aurait le pouvoir de se prononcer sur la validité de l'ordonnance. Il semblerait que non. La validité de l'ordonnance n'est pas en cause lors de l'audience concernant l'outrage. À moins que l'ordonnance ait été annulée pour défaut de compétence, le juge qui entend la requête pour outrage criminel doit en accepter la validité. Bien que, dans un tel cas, la défense pourrait demander l'annulation de l'ordonnance pour des motifs de compétence, elle pourrait, lors d'un procès mettant en cause une ordonnance rendue par un tribunal inférieur, présenter la demande équivalente d'examen judiciaire visant l'ordonnance d'un tribunal administratif. Cette proposition donne à entendre que l'art. 142 ne diminue en rien le pouvoir du juge d'une cour supérieure.

The union's suggestion that s. 142(7) might insulate the decision of the inferior tribunal from review does not withstand scrutiny. It is true that a directive made without jurisdiction could be registered in the court and a motion for contempt made on the basis of the unrectified order. But this would not insulate the board which made the order from review. In *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, this Court held that a legislature could not insulate the decisions of a provincial tribunal from judicial review, with the result that an affected party can always challenge the directive of the board directly on jurisdictional grounds. I note that the judge hearing the motion for contempt can decline to deal with the matter until the review proceedings are completed, thereby avoiding the danger of a finding of criminal contempt based on an invalid order. In this case, the judge refused the motion to adjourn pending judicial review of the Board's order, but nothing was made of this on appeal.

Another way of looking at the matter is to ask whether s. 142(7) offends because it permits a superior court to enforce orders other than its own. In a sense, the superior court is not merely enforcing the order of the tribunal; it is also finding a criminal offence to have been made out. But accepting that it is merely enforcing the tribunal order, this amounts not to a diminution of the superior court's powers, but rather a grant to it of additional powers. Nor is anything taken from the inferior tribunal which does not have the power of enforcement by contempt.

In fact, resort to courts of inherent jurisdiction to assist in the enforcement of orders of inferior tribunals has a long and respectable history. It has been held that a superior court can protect the inferior court against *ex facie* contempt: *R. v. Parke*, [1903] 2 K.B. 432, *R. v. Davies*, [1906] 1 K.B. 32. The validity of a provision in the Sas-

La prétention du syndicat que le par. 142(7) risque de soustraire la décision du tribunal inférieur à l'examen ne résiste pas à l'étude. Il est vrai qu'une directive émise sans compétence pourrait être déposée à la cour et qu'une requête pour outrage pourrait être soumise, invoquant l'ordonnance non corrigée. Mais cette démarche ne soustrairait pas à l'examen la commission qui a rendu l'ordonnance. Dans l'arrêt *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220, notre Cour a statué qu'une législature ne pouvait soustraire les décisions d'un tribunal créé par une province à l'examen judiciaire, ce qui permet dans tous les cas à la partie touchée de contester directement la directive émise par la commission en invoquant des motifs de compétence. Je souligne que le juge qui entend la requête pour outrage peut refuser d'étudier la question jusqu'à ce que la procédure d'examen soit terminée, éliminant ainsi le risque de conclure à un outrage criminel en s'appuyant sur une ordonnance invalide. En l'espèce, le juge a rejeté la requête visant à suspendre l'instance en attendant l'issue de l'examen judiciaire de l'ordonnance de la Commission, mais le présent pourvoi n'en fait aucunement état.

On peut également envisager la question en se demandant si le par. 142(7) choque parce qu'il permet à une cour supérieure d'exécuter des ordonnances autres que les siennes. Dans un sens, la cour supérieure ne se contente pas d'exécuter l'ordonnance du tribunal; elle conclut également qu'on a démontré qu'une infraction criminelle a été commise. Même en admettant qu'elle ne fasse qu'exécuter une ordonnance d'un tribunal, il n'en résulte pas une diminution de ses pouvoirs, mais plutôt une attribution de pouvoirs supplémentaires. De plus, rien n'est retiré au tribunal inférieur, qui n'a pas le pouvoir de condamner pour outrage au tribunal.

En fait, le recours aux cours de compétence inhérente pour faciliter l'exécution d'ordonnances rendues par les tribunaux inférieurs a un passé riche et honorable. On a conclu qu'une cour supérieure peut protéger un tribunal inférieur contre l'outrage *ex facie*: *R. c. Parke*, [1903] 2 K.B. 432, *R. c. Davies*, [1906] 1 K.B. 32. Le Conseil privé a

katchewan *Trade Union Act* making orders of the Board "enforceable as orders of the Court of King's Bench" was upheld by the Privy Council: *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Ironworks, Ltd.*, [1949] A.C. 134 (P.C.). Finally, in *Tomko v. Labour Relations Board (N.S.)*, [1977] 1 S.C.R. 112, this Court upheld a provision of the Nova Scotia *Trade Union Act*, S.N.S. 1972, c. 19, allowing the Labour Relations Board to make cease and desist orders, the penalty for breach of which could be imposed only by the courts. In affirming the constitutionality of this scheme Laskin C.J., for the majority of the Court, held that it was equivalent to an earlier scheme identical to the one at issue in the present case, thus implicitly affirming the constitutionality of a scheme in which orders of the board are filed with the court and are enforceable as orders of the court.

maintenu la validité d'une disposition de la *Trade Union Act* de la Saskatchewan par laquelle les ordonnances rendues par la commission étaient [TRADUCTION] «exécutoires au même titre que les ordonnances de la Cour du Banc du Roi»: *Labour Relations Board of Saskatchewan c. John East Ironworks, Ltd.*, [1949] A.C. 134 (C.P.). Enfin, dans l'arrêt *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, [1977] 1 R.C.S. 112, notre Cour a maintenu une disposition de la *Trade Union Act*, S.N.S. 1972, ch. 19, de la Nouvelle-Écosse, qui permettait à la commission des relations de travail de décerner des ordres de ne pas faire, dont la violation ne pouvait donner lieu qu'à une sanction imposée par les cours de justice. En confirmant la constitutionnalité de ce régime, le juge en chef Laskin, se prononçant au nom de la majorité de la Cour, a conclu qu'il équivalait à un régime antérieur identique à celui en question en l'espèce, ce qui confirme donc implicitement la constitutionnalité d'un régime en vertu duquel les ordonnances de la commission sont déposées à la cour et sont exécutoires au même titre que les ,ordonnances rendues par celle-ci.

It is also suggested that the effect of the position contended for by the respondent is to enable the province to enact criminal law, a matter reserved to Parliament. I cannot agree. The provision engages the criminal law, just as it may engage the civil contempt power, but it creates neither. It is trite to say that failure to obey an order made by a superior court pursuant to provincial law may give rise, in appropriate circumstances, to a citation for criminal contempt. In such a case we would not say that the provincial law on which the order was based is in any way criminal law even though the criminal contempt power may eventually be engaged. In the present instance, s. 142(7) of the *Labour Relations Act* provides a special mechanism for engaging the court process when the provincial law is administered primarily by an inferior tribunal, rather than by the courts. But the provision does not itself create the criminal (or civil) contempt power, any more than does a provincial law which is administered primarily by the courts. It simply engages the jurisdiction of the superior court (as modified by any provincial law respect-

L'appelant soutient également que la prétention de l'intimé a pour effet de permettre à la province d'adopter une loi en matière criminelle, compétence réservée au Parlement. Je ne saurais être d'accord. La disposition fait intervenir le droit criminel tout comme elle est susceptible de faire intervenir le pouvoir de punir pour outrage civil, mais elle ne crée ni l'un ni l'autre. Il est bien établi que le défaut d'obéir à une ordonnance rendue pas une cour supérieure conformément à une loi provinciale peut entraîner, dans des circonstances appropriées, une accusation pour outrage criminel au tribunal. Dans un tel cas, nous ne dirions pas que la loi provinciale sur laquelle est fondée l'ordonnance est, de quelque façon, une loi en matière criminelle, bien qu'éventuellement, le pouvoir de punir pour outrage criminel puisse intervenir. En l'espèce, le par. 142(7) de la *Labour Relations Act* prévoit un mécanisme particulier en vue de mettre le processus judiciaire en marche lorsque la loi provinciale est appliquée essentiellement par un tribunal inférieur, et non par une cour de justice. Mais cette disposition ne crée pas en soi le pouvoir

ing civil contempt and by any federal law regarding criminal contempt) to control the administration of justice through civil and criminal contempt proceedings, as may be required, as well as the court's jurisdiction to lend its authority to support that of inferior courts and other bodies subject to its supervision and control.

de punir pour outrage criminel (ou civil), pas plus que ne le fait une loi provinciale appliquée essentiellement par une cour de justice. Elle fait simplement intervenir le pouvoir de la cour supérieure (modifié par toute loi provinciale régissant l'outrage civil et par toute loi fédérale portant sur l'outrage criminel) de contrôler l'administration de la justice par l'entremise, si nécessaire, de procédures pour outrage civil et criminel, comme elle fait intervenir le pouvoir de la cour d'exercer son autorité au soutien de celle des cours inférieures et d'autres organismes assujettis à sa supervision et à son contrôle.

The distinction between creating the criminal law and engaging it is illustrated by consideration of s. 127 of the *Code*, which makes it an offence to disobey a lawful order made by a court of justice "or by a person or body of persons authorized by any Act to make or give the order". "Act" is defined (in s. 2 of the *Code*) to include "an Act of the legislature of a province". This means it is always a criminal offence to breach an order of a provincial tribunal, even if that tribunal is not authorized by provincial law to file the order as an order of the court. It is clear that the province is not enacting criminal law every time it empowers a tribunal to make orders which may not be filed with the court, even though it is a criminal offence to breach such an order; rather, the province has enacted non-criminal law, which is within its sphere of competence, and Parliament, acting within its sphere, has decided to make it a criminal offence to breach this provincial law. Similarly, the province is not enacting a new criminal law each time it provides that orders of a particular tribunal are to be enforced as a court order. Such a provision is non-criminal law; it is the common law which provides that breach of such an order may, in certain circumstances, be a criminal offence.

La différence entre créer une loi en matière criminelle et la faire intervenir est illustrée par l'examen de l'art. 127 du *Code*, en vertu duquel constitue une infraction la désobéissance à une ordonnance légale donnée par un tribunal judiciaire «ou par une personne ou un corps de personnes autorisé par une loi à donner ou décerner l'ordonnance». Le terme «loi» (à l'art. 2 du *Code*) s'entend «d'une loi provinciale». En ce sens, violer une ordonnance rendue par un tribunal provincial constitue toujours une infraction criminelle, même si ce tribunal n'est pas autorisé par une loi provinciale à déposer l'ordonnance au même titre qu'une ordonnance de la cour. Il est évident que la province n'adopte pas une loi en matière criminelle chaque fois qu'elle donne à un tribunal le pouvoir de rendre des ordonnances qui ne peuvent être déposées auprès de la cour, bien que ce soit une infraction criminelle de violer une telle ordonnance; la province a plutôt adopté, conformément à sa compétence, une loi non criminelle, et le Parlement, agissant lui aussi dans les limites de sa compétence, a choisi de faire de la violation de cette loi provinciale une infraction criminelle. De même, la province n'adopte pas une nouvelle loi en matière criminelle chaque fois qu'elle prévoit l'exécution des ordonnances d'un tribunal particulier au même titre qu'une ordonnance de la cour. Une telle disposition n'est pas de nature criminelle; c'est la common law qui fait de la violation d'une telle ordonnance, dans certaines circonstances, une infraction criminelle.

But, it may be asked, is it right that the order of an inferior tribunal can be given the status of a court order by legislative fiat, leading to the consequence that its breach is elevated from breach of tribunal order to contempt of court? Should the common law offence of criminal contempt be available to protect orders of an inferior tribunal, or should it be restricted to orders actually made by the court? Criminal contempt is a serious offence, it is argued, and one which it is neither necessary nor appropriate to use in a civil labour dispute.

This argument is not one of jurisdiction, but of policy. It questions whether the legislature should enact that breach of a tribunal order is subject to the same consequences as breach of a court order. The power of the legislature to do this cannot be questioned; legislatures routinely make changes in the law which empower or require federally appointed judges to impose certain remedies. Thus the question is one of policy; policy moreover, which can be debated. Against the argument that the contempt power is so serious that it should only be available for breaches of orders actually made by s. 96 judges, can be raised the argument that in reality important portions of our law are administered not by s. 96 judges but by inferior tribunals, and that these decisions, like court decisions, form part of the law and deserve respect and consequently the support of the contempt power. Similarly, against the argument that labour disputes should be settled by civil remedies, can be raised the argument that these disputes, when they threaten public respect for orders of law, transcend private concerns and properly become the subject of criminal remedies, as this Court has held in *Poje, supra*, and *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General), supra*. Whatever the answers to these difficult issues, where the legislature has acted properly within its jurisdiction, it is not open

Mais, peut-on se demander, est-ce à bon droit qu'une ordonnance rendue par un tribunal inférieur peut revêtir le caractère d'une ordonnance d'une cour de justice par autorisation législative, avec pour résultat que la violation d'une ordonnance d'un tribunal devient un outrage au tribunal? Devrait-on pouvoir utiliser l'infraction de common law d'outrage criminel pour protéger les ordonnances des tribunaux inférieurs, ou cette infraction devrait-elle être restreinte aux ordonnances rendues par la cour elle-même? L'outrage criminel est une infraction grave, prétend-on, qu'il n'est ni justifié ni nécessaire d'invoquer lors d'un conflit de travail de nature civile.

Ce moyen porte non pas sur la compétence, mais sur une question de principe. Il soulève la question de savoir si le législateur provincial devrait décréter que la violation d'une ordonnance d'un tribunal est assujettie aux mêmes conséquences que la violation d'une ordonnance d'une cour de justice. Le pouvoir de la législature d'agir ainsi ne peut être mis en doute; les législatures apportent couramment à la loi des modifications qui exigent que les juges nommés par le gouvernement fédéral imposent certaines réparations ou qui leur en donnent le pouvoir. Par conséquent, il s'agit d'une question de principe qui, par ailleurs, peut être contestée. À la prétention que le pouvoir de condamner pour outrage est tellement important qu'il ne devrait être exercé que dans les cas de violation d'ordonnances rendues par les juges nommés en vertu de l'art. 96, on peut opposer la prétention que, en réalité, d'importantes parties de notre droit sont administrées non pas par ces juges, mais par des tribunaux inférieurs, et que ces décisions, comme celles des cours de justice, font partie du droit et méritent le respect et, par conséquent, le soutien qu'offre le pouvoir de condamner pour outrage. De la même façon, à l'encontre de la prétention que les conflits de travail devraient être réglés au moyen de réparations de nature civile, on peut invoquer la prétention que ces conflits, lorsqu'ils risquent de miner le respect du public pour les ordonnances de droit, transcendent les préoccupations d'ordre privé et deviennent à juste titre assujettis à des réparations de nature pénale, comme l'a statué notre Cour dans les arrêts *Poje* et

to the courts to substitute their views on the proper policy of the law for the views of the legislature.

It is true that the legislature must be clear in making such a policy decision, and it is urged that as a matter of construction, s. 142(7) of the *Labour Relations Act* should be read as excluding the remedy of criminal contempt. Two arguments are advanced in support of this proposition. The first is that a directive of the Board which is filed with the court is not thereby converted into a court order, but remains a directive of the Board. The power to punish for criminal contempt, it is said, is available only in relation to orders of a court. Secondly, it is argued that the word "enforceable" engages only the civil contempt power, and not the criminal contempt power, which relates not to enforcement, but to punishment.

Both of these arguments were considered and rejected by the majority of the Ontario Court of Appeal in *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270. I agree with Blair J.A.'s analysis and his conclusions. With regard to the first argument, the case law led him to the following conclusion, at p. 286:

These and similar cases simply demonstrate that Board orders are not the same as Court orders; they do not establish that Board orders are any less enforceable by the Court.

On the contrary, all the decisions dealing with similar provisions in labour legislation in Canada establish that where such Board orders are filed with the Court, they have the same force and effect as orders of the Court and disobedience can be punished by contempt and other similar proceedings.

B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général), précités. Quelles que soient les réponses à ces questions épineuses, si la législature a agi à bon droit à l'intérieur de sa compétence, il n'appartient pas aux cours de justice de substituer leurs opinions sur le principe juridique approprié à celle de la législature.

Il est vrai que la législature doit être explicite lorsqu'elle prend ainsi une décision de principe, et l'appelant fait valoir que l'on devrait interpréter le par. 142(7) de la *Labour Relations Act* comme excluant le recours à l'outrage criminel. L'appelant fonde cette prétention sur deux arguments. En premier lieu, la directive de la Commission déposée auprès de la cour ne revêt pas de ce fait la nature d'une ordonnance de la cour, mais elle demeure une directive de la Commission. Le pouvoir de punir pour outrage criminel, prétend-on, ne peut être exercé qu'à l'endroit d'ordonnances de la cour. En deuxième lieu, l'appelant prétend que le terme «exécutoire» ne fait intervenir que le pouvoir de punir pour outrage civil, et non pas celui de punir pour outrage criminel, celui-ci ayant trait non pas à l'exécution, mais à la punition.

Ces deux arguments ont été étudiés puis rejetés à la majorité par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270. Je souscris à l'analyse et aux conclusions du juge Blair qui, à l'égard du premier argument et compte tenu de la jurisprudence, a conclu ainsi (à la p. 286):

[TRADUCTION] Ces affaires, comme d'autres semblables, établissent simplement qu'il existe une différence entre les ordonnances de la commission et celles de la cour; elles ne démontrent pas que les ordonnances de la commission sont, de quelque façon, moins exécutoires par la cour.

Au contraire, toutes les décisions où il était question de dispositions semblables en matière de relations du travail au Canada démontrent que les ordonnances rendues par la commission et déposées auprès de la cour ont la même force exécutoire que les ordonnances de la cour, et leur inobservation peut être punie au moyen d'une procédure en outrage et d'autres procédures semblables.

In considering the second argument, Blair J.A. stated that at p. 284:

On first impression the interpretation of s. 94 appears to present little difficulty. It provides that a Board order "shall be entered in the same way as a judgment or order" of the Court and "is enforceable as such". The rule is absolute that the words are to be given their plain ordinary meaning in a statute. No dictionary need to be called in aid to demonstrate that the words "enforceable as such" mean that an order of the Labour Relations Board is to be enforced by the Court as if it were an order of the Court.

He also reviewed the legislative history of the provision in question and came to the following conclusion, at pp. 283-84:

The Legislature has ... evinced a clear intention to establish a method of enforcement of orders of the Board by the Court which was clearly separate from and in addition to the pre-existing provisions for prosecution. The Act now provides two alternative methods of enforcement, either by the exercise of the powers of the Court or by prosecution. There is nothing in the statute or in the legislative history to indicate that one method of enforcement is to be preferred to the other or that one is to be made subservient to the other.

Similarly, while Seaton J.A. in *Citation Industries Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1928* (1988), 53 D.L.R. (4th) 360 (B.C.C.A.), ventured the view, at pp. 365-66, that the purpose of s. 30 of the British Columbia *Industrial Relations Act*, R.S.B.C. 1979, c. 212, was to provide for enforcement, not punishment, he went on to confirm that the power of criminal contempt, while not lightly to be used, remains available:

On occasion the enforcement of an order of the Industrial Relations Council will require a finding of contempt and the imposition of punishment. I would not expect such conclusions to be reached often and certainly not lightly. The power to punish for contempt is one that is always exercised with restraint.

That is so with respect to contempt of court orders and I think should be particularly so with respect to con-

Quant au deuxième argument, le juge Blair en a dit ce qui suit, à la p. 284:

[TRADUCTION] À première vue, l'interprétation de l'art. 94 paraît soulever peu de difficulté. Cet article prévoit qu'une ordonnance de la commission est «consignée de la même façon qu'un jugement ou une ordonnance» de la cour et qu'elle «est exécutoire au même titre». Il existe une règle absolue selon laquelle on doit donner aux termes leur sens ordinaire dans une loi. Il est inutile de recourir à un dictionnaire pour établir que les termes «exécutoire au même titre» signifient qu'une ordonnance de la commission des relations de travail doit être exécutée par la cour au même titre qu'une ordonnance de celle-ci.

Il a également examiné l'historique législatif de la disposition en question et il en est arrivé à la conclusion suivante (aux pp. 283 et 284):

[TRADUCTION] La législature a [...] démontré l'intention manifeste d'établir une méthode d'exécution, par la Cour, des ordonnances rendues par la commission, méthode qui, manifestement, se distingue des dispositions préexistantes prévoyant des poursuites judiciaires tout en s'ajoutant à elles. La Loi prévoit maintenant deux méthodes d'exécution possibles, soit l'exercice des pouvoirs de la Cour ou les poursuites judiciaires. Rien dans la loi ou dans son historique législatif n'indique qu'une méthode d'exécution doit être privilégiée par rapport à l'autre ou que l'une doit être subordonnée à l'autre.

De la même façon, dans l'affaire *Citation Industries Ltd. c. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 1928* (1988), 53 D.L.R. (4th) 360 (C.A.C.-B.), le juge Seaton s'est dit d'avis, aux pp. 365 et 366, que l'art. 30 de l'*Industrial Relations Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1979, ch. 212, visait l'exécution et non une punition, mais il a ensuite confirmé la possibilité de recourir au pouvoir de punir pour outrage criminel, bien que celui-ci ne puisse être utilisé à la légère:

[TRADUCTION] À l'occasion, pour faire exécuter une ordonnance de l'Industrial Relations Council, il faut conclure à l'outrage et infliger une peine. Je ne crois pas qu'une pareille conclusion soit tirée fréquemment, ni, de toute évidence, à la légère. Le pouvoir de punir pour outrage est toujours exercé avec réserve.

Il en est ainsi de l'inobservation des ordonnances de la cour, et je crois qu'il devrait en être de même particu-

tempt of orders that are not court orders but are orders that are deemed to be court orders.

lièrement à l'égard de l'inobservation d'ordonnances qui, bien que non rendues par la cour, sont présumées l'être.

I conclude that s. 142(7) does engage the criminal contempt power, and that in so doing it does not infringe s. 96 of the *Constitution Act, 1867*.

4. Cross-Examination

The contempt proceeding is a criminal proceeding, and the full protections availing an accused on a criminal trial are available. This includes the right of cross-examination. However, the right of cross-examination is not unlimited. All cross-examination is subject to the discretion of the judge to refuse irrelevant cross-examination.

a Je conclus que le par. 142(7) fait intervenir le pouvoir de punir pour outrage criminel et qu'ainsi, il ne viole pas l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

b 4. Le contre-interrogatoire

La procédure pour outrage au tribunal est de nature criminelle et offre toutes les garanties dont peut se prévaloir un accusé lors d'un procès au criminel. Ces garanties incluent le droit de contre-interroger. Toutefois, celui-ci n'est pas illimité. Tout contre-interrogatoire est assujetti au pouvoir discrétionnaire du juge de le refuser s'il n'est pas pertinent.

On the motion before Sinclair J., the accused was refused the right to cross-examine on certain affidavits, on the ground that it could not establish in advance that the cross-examination would be relevant. It is argued that while the trial judge could have properly exercised his discretion in limiting any irrelevant questioning, he did not have the discretion to exclude the cross-examination altogether on the basis that the accused did not prove beforehand that the intended questions were relevant. Assuming without deciding that this argument is correct, I share the view of Côté J.A. that no substantial wrong or miscarriage of justice has occurred, and that s. 686(1)(b)(iii) of the *Code* applies. Counsel sought to cross-examine with respect to the validity of the board directive, service on union members and sentence. I am satisfied that the verdict would have been the same even if full cross-examination on these matters had been allowed. The validity of the board directive was not in issue, and sufficient service had been made on the union's president in any event. As for sentence, the trial judge left open the possibility that the cross-examination would be allowed if and when it came time to deal with sentencing. When that time came, counsel did not renew his request to cross-examine. I note that s. 686 clearly applies to the case at bar since appeals from conviction of criminal contempt are provided by s. 10(3) of the

Lors de l'audition de la requête devant le juge Sinclair, on a refusé à l'accusé le droit de contre-interroger sur certains affidavits au motif qu'il était impossible de déterminer à l'avance si le contre-interrogatoire serait pertinent. On a fait valoir que le juge de première instance aurait pu, à bon droit, exercer son pouvoir discrétionnaire et restreindre toute question non pertinente, mais qu'il n'avait pas le pouvoir discrétionnaire d'interdire complètement le contre-interrogatoire au motif que l'accusé n'avait pas prouvé au préalable que les questions qu'il souhaitait poser étaient pertinentes. À supposer, sans en décider, que cet argument est valable, je souscris à l'opinion du juge Côté de la Cour d'appel qu'il n'y a eu aucun préjudice ou erreur judiciaire grave et que le sous-al. 686(1)b)(iii) du *Code* s'applique. L'avocat a demandé à contre-interroger quant à la validité de la directive de la Commission, à la signification aux membres du syndicat et à la peine. Je suis convaincue que le verdict aurait été le même s'il y avait eu un contre-interrogatoire complet. La validité de la directive de la Commission n'était pas en litige et la signification au président du syndicat était suffisante de toute façon. Quant à la peine, le juge de première instance a laissé entrevoir la possibilité de permettre le contre-interrogatoire au moment où, le cas échéant, il en serait question. Le temps venu, l'avocat n'a pas renouvelé sa demande

Code which says, *inter alia*, "An appeal under this section lies to the court of appeal of the province in which the proceedings take place, and, for the purposes of this section, the provisions of Part XXI apply, with such modifications as the circumstances require" (emphasis added). Section 686 is found under Part XXI.

a de contre-interroger. L'article 686 s'applique manifestement en l'espèce car les appels contre les déclarations de culpabilité d'outrage criminel sont prévus au par. 10(3) du *Code* qui prévoit notamment: «Appel en vertu du présent article peut être interjeté à la cour d'appel de la province où les procédures sont exercées, et, pour l'application du présent article, la partie XXI s'applique, compte tenu des adaptations de circonstances» (je souligne). Or, l'art. 686 se trouve à la partie XXI.

Disposition

I would dismiss the appeal.

The following are the reasons delivered by

SOPINKA J. (dissenting)—I have had the privilege of reading the reasons proposed herein by Justice McLachlin. I cannot, however, agree with the result which she has reached because in my opinion, s. 142(7) of the Alberta *Labour Relations Act*, R.S.A. 1980, c. L-1.1 (the Act) does not convert the directives of the Board into an order of a court of superior jurisdiction so as to attract the power of such a court to punish for criminal contempt.

The Nature of Contempt

The criminal law of contempt must be distinguished from civil contempt. The purpose of criminal contempt was and is punishment for conduct calculated to bring the administration of justice by the courts into disrepute. On the other hand, the purpose of civil contempt is to secure compliance with the process of a tribunal including, but not limited to, the process of a court. See *B.C.G.E.U. v. British Columbia (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 214, *R. v. Hill* (1976), 73 D.L.R. (3d) 621 (B.C.C.A.), at p. 629, *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516. A useful summary of the two forms of contempt can be found in *Black's Law Dictionary* (6th ed. 1990), at p. 319:

Contempts are also classed as civil or criminal. The former are those quasi contempts which consist in the failure to do something which the party is ordered by the court to do for the benefit or advantage of another

Dispositif

c Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Version française des motifs rendus par

d LE JUGE SOPINKA (dissident)—J'ai eu le privilège de lire les motifs formulés en l'espèce par le juge McLachlin. Je ne peux toutefois souscrire à sa conclusion puisqu'à mon avis, le par. 142(7) de la *Labour Relations Act* de l'Alberta, R.S.A. 1980, ch. L-1.1 (la Loi), ne transforme pas les directives de la Commission en ordonnances d'une cour de juridiction supérieure de façon à faire intervenir le pouvoir de cette cour de punir l'outrage criminel au tribunal.

f La nature de l'outrage

e g h i Il importe de distinguer le droit en matière d'outrage criminel de l'outrage civil. L'outrage criminel vise, encore aujourd'hui, à punir la conduite qui, délibérément, déconsidère l'administration de la justice par les cours. D'autre part, l'objectif de l'outrage civil est d'assurer la conformité à la procédure d'un tribunal dont, notamment, celle d'une cour de justice. Voir *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, *R. c. Hill* (1976), 73 D.L.R. (3d) 621 (C.A. C.-B.), à la p. 629, *Poje c. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516. Le *Black's Law Dictionary* (6^e éd. 1990) donne un résumé utile des deux formes d'outrage, à la p. 319:

j [TRADUCTION] L'outrage est soit civil soit criminel. Dans le premier cas, il s'agit d'un quasi-outrage qui résulte du défaut, par une partie, d'obéir à une ordonnance que la cour a émise au profit ou à l'avantage de

party to the proceeding before the court, while criminal contempts are acts done in disrespect of the court or its process or which obstruct the administration of justice or tend to bring the court into disrespect. A civil contempt is not an offense against the dignity of the court, but against the party in whose behalf the mandate of the court was issued, and a fine is imposed for his indemnity. But criminal contempts are offenses upon the court such as wilful disobedience of a lawful writ, process, order, rule, or command of court, and a fine or imprisonment is imposed upon the contemnor for the purpose of punishment.

l'autre partie à l'affaire, alors que l'outrage criminel naît d'actes accomplis sans égards pour la cour ou sa procédure, ou qui entravent l'administration de la justice, ou sont susceptibles de discréditer la cour. L'outrage civil ne s'en prend pas à la dignité de la cour, mais plutôt à la partie au nom de laquelle la cour a émis un ordre, ce qui, en guise d'indemnité, entraîne une amende. Par contre, l'outrage criminel est une infraction commise contre la cour, comme la désobéissance délibérée à un bref, une procédure, une ordonnance ou un ordre légitimes de la cour pour lesquels, en guise de sanction, une amende ou une peine d'emprisonnement sont infligées à celui qui s'en rend coupable.

Criminal contempt for conduct *ex facie* the court is generally initiated by the Attorney General while civil contempt proceedings are initiated by a party or person affected by the order sought to be enforced. In order to secure compliance in a proceeding for civil contempt, a court may impose a fine or other penalty which will be exacted in the absence of compliance. However, the object is always compliance and not punishment.

Dans le cas d'outrage criminel au tribunal commis *ex facie*, le procureur général intente généralement les poursuites, alors qu'en matière d'outrage civil, ce rôle revient à une partie ou à une personne visée par l'ordonnance que l'on cherche à faire exécuter. Dans une procédure pour outrage civil, la cour peut, pour assurer la conformité à une ordonnance, infliger une amende ou une autre peine qui sera exigée en cas de violation. Toutefois, dans tous les cas, l'objectif est d'obtenir la conformité et non de punir.

The common law has always jealously restricted the power to punish for criminal contempt. This is particularly true for contempt *ex facie* which was reserved to courts of superior jurisdiction. See *Canadian Broadcasting Corp. v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618. Legislation that purports to extend the criminal contempt power must be strictly construed and the legislation must make it clear that it is to apply to the orders under consideration. See *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270 (Ont. C.A.), *Attorney General v. British Broadcasting Corp.*, [1980] 3 All E.R. 161. Moreover, the principle that ambiguity should be resolved in favour of those sought to be punished applies *a fortiori*. It follows from the foregoing that, before jurisdiction to punish for criminal contempt can be found, there must be an act of the court taken in the course of the administration of justice. The alleged contemnor can hardly be said to bring the administration of justice by the courts into disrepute if the order which has

La common law a toujours jalousement restreint le pouvoir de punir pour outrage criminel. Cela est particulièrement vrai pour l'outrage *ex facie* qui est réservé aux cours de juridiction supérieure. Voir *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618. Les dispositions législatives qui visent à élargir le pouvoir en matière d'outrage criminel doivent être interprétées strictement et elles doivent prévoir clairement leur application aux ordonnances étudiées. Voir *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees* (1981), 132 D.L.R. (3d) 270 (C.A. Ont.), *Attorney General c. British Broadcasting Corp.*, [1980] 3 All E.R. 161. En outre, le principe selon lequel l'ambiguïté doit profiter à ceux que l'on cherche à punir s'applique *a fortiori*. Par conséquent, avant que l'on puisse conclure à la compétence de punir pour outrage criminel, il doit y avoir eu de la part de la cour un acte exercé dans le cours de l'administration de la justice. On peut difficilement dire de celui qui, allègue-t-on, a commis un outrage, qu'il a déconsidéré l'administration de la justice par les cours si l'ordonnance à laquelle il a désobéi n'est, en fait,

been disobeyed is not in fact an order of the court but that of an inferior tribunal.

The Legislation

Section 142 of the Alberta *Labour Relations Act* is found in Division 2 of the Act entitled "Unfair Labour Practices". It provides that a complaint may be made to the Board with respect to an unfair labour practice. The Board may appoint an inquiry officer to inquire into the complaint and endeavour to effect a settlement. If that fails, the Board may inquire into the complaint and if it finds that there has been a breach of the Act, it may issue directives. The directives which the Board may make and which are listed in s. 142(5)(b) are all in the form of civil redress. Subsection (7) provides that if any directive of the Board is not complied with, the Board, on the request of an employer, employee or any other person affected by the directive, may file a copy with the clerk of the court and thereupon the directive is enforceable as a judgment or order of the court. Except for the act of the clerk in receiving the directive, which he or she is obliged to do, there is no intervention by the court. The court has no authority to review or question the validity of the directive nor its filing, and on an application for enforcement, it must accept the order as is. It is true, as my colleague points out, that to the extent that directives of the Board are reviewable in the face of a privative clause, an application to enforce might be adjourned pending such review. Nevertheless, the important fact is that review of the directive is not permitted as a pre-condition to filing but can only be done in appropriate proceedings. It is not overstating the position to characterize the role of the court in the process as a rubber stamp for the order of the Board.

In endeavouring to interpret subs. (7) and, in particular, the phrase "enforceable as a judgment", it is significant that nothing in the section refers to punishment. The whole of the emphasis is on compliance. Moreover, there is a specific part of the Act devoted to punishment. In Part 8 of the Act,

qu'une ordonnance d'un tribunal inférieur, et non de la cour.

Les dispositions législatives

L'article 142 de la *Labour Relations Act* de l'Alberta relève de la Section 2 de la Loi intitulée [TRADUCTION] «Pratiques déloyales de travail». Il prévoit la possibilité de porter plainte auprès de la Commission relativement à une pratique déloyale de travail. Celle-ci peut alors nommer un agent qui fait enquête sur la plainte et s'efforce de régler la question. S'il échoue, la Commission peut elle-même faire enquête et, si elle conclut que la Loi a été violée, elle peut émettre des directives. Ces directives, énumérées à l'al. 142(5)b), sont toutes de la nature d'une réparation civile. Le paragraphe (7) prévoit qu'en cas de Violation d'une directive de la Commission, celle-ci peut, à la demande d'un employeur, d'un employé ou de toute autre personne visée par la directive, déposer au greffe de la cour une copie de la directive qui est alors exécutoire au même titre qu'un jugement ou une ordonnance de la cour. À l'exception du geste du préposé au greffe qui reçoit la directive, ce qu'il est dans l'obligation de faire, la cour n'intervient pas. Elle n'a pas le pouvoir d'examiner ou de mettre en doute la validité ou le dépôt de la directive et, sur une requête en exécution, elle doit accepter l'ordonnance telle quelle. Il est vrai que, comme ma collègue le souligne, dans la mesure où les directives de la Commission donnent lieu à un examen en dépôt d'une clause privative, il serait possible de suspendre une requête en exécution jusqu'à ce que la procédure d'examen soit terminée. Néanmoins, l'important est que l'examen de la directive n'est pas une condition préalable au dépôt mais qu'il ne peut être entrepris que dans une instance appropriée. Ce n'est pas exagérer que de dire que, dans le processus, le rôle de la cour se limite à une approbation automatique de l'ordonnance de la Commission.

Lorsque l'on tente d'interpréter le par. (7) et, en particulier, l'expression «exécutoire au même titre qu'un jugement», il est significatif que rien dans l'article ne renvoie à une peine. Tout l'accent est mis sur la conformité. En outre, la Loi comporte une partie expressément consacrée aux peines. La

entitled "Offences and Penalties", specific provision is made for penalties for, *inter alia*, contravention of a directive of the Board. Prosecutions which are by way of summary conviction can only be undertaken with the consent of the Minister.

These statutory provisions are similar to comparable provisions in other provincial statutes. The intent is not to convert the directives of the Board into orders or judgments of the court. The statutory provisions are merely legislative shorthand to incorporate enforcement provisions utilized by the courts into the statutes. Notwithstanding filing, they remain directives of the Board. The jurisprudence is surprisingly uniform in this regard. In *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees*, *supra*, the Ontario Court of Appeal dealt with a similar provision contained in the *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228. Section 83a provided as follows:

83a. The Board shall file in the office of the Registrar of the Supreme Court a copy of a direction made under section 82 or 83, exclusive of the reasons therefor, whereupon the direction shall be entered in the same way as a judgment or order of that court and is enforceable as such.

At issue in the case was whether a cease and desist order of the Board, which had been breached but which had been complied with before proceedings were taken in the High Court, could be the subject of contempt proceedings. The majority, Cory J.A. dissenting, held that it could but there was agreement that the orders of the Board that were filed in the Supreme Court did not become orders of the Court. At page 285, Blair J.A., for the majority, stated:

The distinction between orders of a Court and orders of the Board and similar Boards in other Provinces has been dealt with in a number of cases. They establish that the orders remain orders of the Board and do not become orders of the Court.

Cory J.A. stated, at p. 274:

Partie 8 de la Loi, intitulée [TRADUCTION] «Infractiōns et peines», prévoit précisément une peine à l'égard, notamment, d'une infraction à une directive de la Commission. Les poursuites ne peuvent être intentées, par voie de procédure sommaire, qu'avec l'autorisation du ministre.

Ces dispositions législatives sont semblables à des dispositions comparables d'autres lois provinciales. Elles ne visent pas à faire des directives de la Commission des ordonnances ou des jugements de la cour. Elles sont un simple condensé législatif visant à incorporer dans les lois des dispositions relatives à l'exécution utilisées par les cours de justice. Nonobstant leur dépôt, elles demeurent des directives de la Commission. La jurisprudence est étonnamment constante à ce chapitre. Dans l'arrêt *Re Ajax & Pickering General Hospital and Canadian Union of Public Employees*, précité, la Cour d'appel de l'Ontario a traité d'une disposition semblable de la *Loi sur les relations de travail*, L.R.O. 1980, ch. 228. L'alinéa 83a était ainsi libellé:

[TRADUCTION] 83a. La Commission dépose au greffe de la Cour suprême une copie du dispositif de la décision rendue en vertu des articles 82 ou 83. Elle est consignée de la même façon qu'un jugement ou une ordonnance de la Cour et est exécutoire au même titre.

Dans cette affaire, la question était de savoir si un ordre de ne pas faire décerné par la Commission, qui avait été violé, mais auquel on s'est ensuite conformé avant que des poursuites ne soient intentées devant la Haute Cour, pouvait donner lieu à une procédure en outrage. La cour à la majorité, le juge Cory étant dissident, a statué que c'était possible, mais elle a convenu que les ordonnances de la Commission déposées à la Cour suprême ne devenaient pas des ordonnances de la cour. À la page 285, le juge Blair, au nom de la majorité, a dit:

[TRADUCTION] De nombreuses affaires ont traité de la distinction entre les ordonnances d'une cour et les ordonnances de la Commission et de commissions semblables dans d'autres provinces. On a établi qu'elles demeurent des ordonnances de la Commission et ne deviennent pas des ordonnances de la cour.

À la page 274, le juge Cory a dit:

It would appear that the weight of judicial authority is to the effect that a direction of the Board filed in Court pursuant to s. 94 remains a direction or order of that Board and not a judgment of the Court: see, for example, *Re Int'l Woodworkers of America and Patchogue Plymouth, Hawkesbury Mills* (1976), 14 O.R. (2d) 118, 2 C.P.C. 98; *Re Dylex Ltd. and Amalgamated Clothing & Textile Workers Union Toronto Joint Board et al.* (1977), 17 O.R. (2d) 448; *Re Amalgamated Transit Union Division No. 101-134 and Ken Mar Handi Cabs Ltd. et al.* (1971), 23 D.L.R. (3d) 220; *Re Arpeg Holdings Ltd.* (1968), 64 W.W.R. 93, 68 C.L.L.C. 437; *Int'l Brotherhood of Electrical Workers, Local Union, No. 529 v. Central Broadcasting Co. Ltd.*, [1977] 2 F.C. 78, 76 C.L.L.C. para. 14,045, and *Re Alcan Smelters & Chemicals Ltd., Division of Aluminum Co. of Canada Ltd. v. Canadian Ass'n of Smelter & Allied Workers et al.* (1976), 77 C.L.L.C. para. 14,068.

The consequences for the breach of an order of the Board are very different from those which would flow from a breach of an order of the Court.

In *Parklane Private Hospital Ltd. v. B.C. Government Employees Union* (1988), 88 C.L.L.C. ¶ 14,017, Lysyk J. stated, at p. 12,082:

... the words "deemed to be" in section 30 do not in themselves convert an order of the council into a court order or require the conclusion that a filed order of the council and a court order are to be equated in every respect for purposes of the law of contempt.

The effect of the position contended for by the respondent and maintained by the Court of Appeal is that provincial legislation can provide that an order which remains an order of the Board can be the subject of criminal contempt proceedings. A province could thus provide that disobedience of an order of an administrative tribunal *ex facie* the tribunal is a criminal offence. Since no such offence existed nor exists at common law, this interpretation would enable the province to enact criminal law, a matter reserved to Parliament. Such an interpretation should not be adopted unless the language is incapable of a meaning that conforms to the powers of a province. This principle of interpretation was adopted in *Canadian Broadcasting*

[TRADUCTION] Il semblerait qu'en vertu des précédents, la directive émise par la Commission et déposée à la cour conformément à l'art. 94 demeure une directive ou une ordonnance de la Commission et ne devient pas un jugement de la cour: voir, par exemple, *Re Int'l Woodworkers of America and Patchogue Plymouth, Hawkesbury Mills* (1976), 14 O.R. (2d) 118, 2 C.P.C. 98; *Re Dylex Ltd. and Amalgamated Clothing & Textile Workers Union Toronto Joint Board et al.* (1977), 17 O.R. (2d) 448; *Re Amalgamated Transit Union Division No. 101-134 and Ken Mar Handi Cabs Ltd. et al.* (1971), 23 D.L.R. (3d) 220; *Re Arpeg Holdings Ltd.* (1968), 64 W.W.R. 93, 68 C.L.L.C. 437; *Int'l Brotherhood of Electrical Workers, Local Union, No. 529 c. Central Broadcasting Co. Ltd.*, [1977] 2 C.F. 78, 76 C.L.L.C. par. 14,045, et *Re Alcan Smelters & Chemicals Ltd., Division of Aluminum Co. of Canada Ltd. c. Canadian Ass'n of Smelter & Allied Workers et al.* (1976), 77 C.L.L.C. par. 14,068.

La violation d'une ordonnance de la Commission et celle d'une ordonnance de la cour entraînent des conséquences très différentes.

Dans l'arrêt *Parklane Private Hospital Ltd. c. B.C. Government Employees Union* (1988), 88 C.L.L.C. ¶ 14,017, le juge Lysyk a dit à la p. 12,082:

[TRADUCTION] ... les termes «présumés être» de l'article 30 ne transforment pas en eux-mêmes une ordonnance du conseil en une ordonnance de la cour et ils ne justifient pas la conclusion qu'une ordonnance du conseil qui est déposée et une ordonnance de la cour sont équivalentes dans tous leurs aspects pour les fins du droit en matière d'outrage.

Selon la prétention de l'intimé, accueillie en Cour d'appel, la législation provinciale peut prévoir qu'une ordonnance qui demeure une ordonnance de la Commission peut servir de fondement à des procédures en outrage criminel au tribunal. Une province pourrait ainsi prévoir que la violation d'une ordonnance d'un tribunal administratif hors la présence du tribunal est une infraction criminelle. Puisqu'une telle infraction n'a, à ce jour, jamais existé en common law, cette interprétation permettrait à la province d'adopter des lois en matière criminelle, pouvoir réservé au Parlement. Une telle interprétation ne devrait être adoptée que s'il est impossible de donner au libellé un sens qui est conforme aux compétences d'une province. Le

Corp. v. Quebec Police Commission, supra, where Beetz J. stated, at pp. 641-42:

In order to give effect to this principle a court may, in keeping with the Constitution, limit the apparently general scope of an enactment, even when the constitutionality of the provision has not been disputed and the Attorney General has not been impleaded. That is what this Court did in *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798. Cartwright J.—as he then was—observed in the majority opinion, at pp. 803 and 804:

The second applicable rule of construction is that if an enactment, whether of Parliament or of a legislature or of a subordinate body to which legislative power is delegated, is capable of receiving a meaning according to which its operation is restricted to matters within the power of the enacting body it shall be interpreted accordingly. An alternative form in which the rule is expressed is that if words in a statute are fairly susceptible of two constructions of which one will result in the statute being *intra vires* and the other will have the contrary result the former is to be adopted.

Interpretation of s. 142(7)

The words “enforceable” and “judgment” are the critical words in this section. Enforcement is a word which is ambiguous in that it can have more than one meaning. In *Toronto R. Co. v. City of Toronto* (1920), 51 D.L.R. 69, at p. 73, Viscount Cave observed that it may, according to its context, refer to penalties such as a fine for the purpose of punishment or to some process for procuring specific performance. When used in the latter sense a fine or other penalty may be employed to induce obedience. I am of the opinion that its use in this section was intended in the latter sense to enable measures to be taken to secure compliance rather than in the criminal law sense emphasizing punishment. This was the interpretation placed upon similar language by the Court of Appeal of British Columbia in *Citation Industries Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of*

juge Beetz a adopté ce principe d’interprétation dans l’arrêt *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, précité, où il a dit, aux pp. 641 et 642:

a

Pour mettre ce principe en œuvre, une cour peut, au nom de la Constitution, restreindre la portée apparemment générale d’une disposition et ce, même lorsque la constitutionnalité de la disposition n’a pas été attaquée et que le procureur général n’a pas été mis en cause. C’est ce que cette Cour a fait dans *McKay c. La Reine*, [1965] R.C.S. 798. Le juge Cartwright, — il n’était pas encore juge en chef — écrit dans l’opinion majoritaire, aux pp. 803 et 804:

c

[TRADUCTION] La deuxième règle d’interprétation applicable est que, lorsqu’un texte législatif émanant du Parlement, d’une législature ou d’un organisme subalterne auquel le pouvoir de légiférer est délégué, peut être interprété de sorte que son application se limite aux domaines de compétence du corps législatif, cette interprétation doit prévaloir. Une autre façon de formuler la règle est de dire que si les termes d’une loi peuvent raisonnablement être interprétés de deux façons, l’une permettant de conclure au caractère *intra vires* de la loi alors que l’autre aurait l’effet contraire, ils doivent être interprétés de la première façon.

f

Interprétation du par. 142(7)

Dans ce paragraphe, les termes «exécutoire» et «jugement» sont déterminants. L’exécution est un terme ambigu qui peut revêtir plus d’un sens. Dans l’arrêt *Toronto R. Co. c. City of Toronto* (1920), 51 D.L.R. 69, à la p. 73, le vicomte Cave a souligné qu’il peut, selon son contexte, renvoyer à des peines, notamment à une amende; visant à punir, ou à une procédure quelconque visant à l’accomplissement de l’acte requis. Dans ce dernier sens, le terme signifie qu’une amende, ou une autre peine, peut être infligée en vue de faire respecter un ordre. Je suis d’avis que, dans ce paragraphe, on l’a utilisé dans ce deuxième sens afin que des mesures puissent être prises pour assurer la conformité plutôt que dans le sens pénal du terme qui met l’accent sur la punition. La Cour d’appel de la Colombie-Britannique, dans l’arrêt *Citation Industries Ltd. c. United Brotherhood of Carpenters and*

i

j

America, Local 1928 (1988), 53 D.L.R. (4th) 360 (B.C.C.A.). At page 365, Seaton J.A. stated:

The purpose of s. 30 is to allow for enforcement of orders, not for punishment for breach of orders. Section 138 provides for punishment:

138. A person who refuses or neglects to observe or carry out an order made under this Act is liable on conviction,

(a) if an individual, to a fine not exceeding \$1,000; or

(b) if a corporation, trade union or employers' organization, to a fine not exceeding \$10,000.

Section 30 of the British Columbia *Industrial Relations Act*, R.S.B.C. 1979, c. 212, conforms to s. 142(7) of the Alberta Act while s. 138 conforms to s. 156 which is found in Part 8 of the Act. Seaton J.A. did go on to state that in some cases a punishment might be imposed in order to enforce an order but the context makes it clear that he was using "enforcement" in the sense of securing compliance rather than in its punitive meaning.

I conclude therefore that s. 142(7) intended to provide that a directive of the Board would be enforceable by means of the processes available to the Court of Queen's Bench to secure compliance. This included the civil contempt power but did not include the power over criminal contempt which is reserved to punish those who have flouted judgments and orders that have in fact been made by a court.

This conclusion conforms with the constitutional limitation on provincial power and in addition to other matters I have previously mentioned is supported by the following. The whole of the section and Part 7, Division 2 of the Act emphasizes civil redress and compliance rather than punishment. Where punishment is intended the Act so provides. This occurs in Part 8 entitled "Offences and Penalties". Enforcement of a directive by means of court process under s. 142(7) is initiated

Joiners of America, Local 1928 (1988), 53 D.L.R. (4th) 360 (C.A.C.-B.), a interprété ainsi un libellé semblable. À la page 365, le juge Seaton a dit:

[TRADUCTION] L'article 30 vise à faire exécuter des ordonnances, et non à punir pour la violation d'ordonnances. L'article 138 prévoit une peine:

138. Quiconque refuse ou néglige de respecter ou d'exécuter une ordonnance émise en vertu de la présente loi est passible, sur déclaration de culpabilité,

a) s'il s'agit d'une personne physique, d'une amende d'au plus 1000 \$;

b) s'il s'agit d'une personne morale, d'un syndicat ou d'une association patronale, d'une amende d'au plus 10 000 \$.

L'article 30 de l'*Industrial Relations Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1979, ch. 212, s'apparente au par. 142(7) de la Loi albertaine, alors que l'art. 138 suit le modèle de l'art. 156 qui se trouve à la Partie 8 de la Loi. Le juge Seaton a ensuite poursuivi en disant que, dans certains cas, il serait possible d'infliger une peine pour faire exécuter une ordonnance, mais il ressort clairement du contexte qu'il a utilisé le terme «exécution» comme mesure visant à assurer la conformité, plutôt que comme mesure visant à punir.

Par conséquent, je conclus que le par. 142(7) visait à prévoir qu'une directive de la Commission serait exécutoire avec l'aide des procédures offertes à la Cour du Banc de la Reine afin d'assurer la conformité. Ces procédures incluent le pouvoir de punir pour outrage civil, mais elles n'incluent pas le pouvoir de punir pour outrage criminel, qui est réservé à punir ceux qui ont fait fi de jugements et d'ordonnances rendus, de fait, par une cour de justice.

Cette conclusion respecte la limite constitutionnelle imposée aux compétences provinciales et elle est appuyée, outre les points mentionnés précédemment, par les facteurs suivants. Le paragraphe, dans son ensemble, et la Partie 7, Section 2 de la Loi, mettent l'accent sur la notion de réparation civile et de conformité plutôt que de punition. Lorsqu'elle a l'intention de punir, la Loi le prévoit. C'est le cas à la Partie 8 intitulée «[TRADUCTION] Infractions et peines». L'exécution d'une directive

by the filing of the Board's directive on the request of either a party or a person affected. The fact that the first step in engaging the assistance of the court must be initiated by a party or person affected strongly suggests that this is intended to be a civil remedy. Otherwise, I would expect the section to provide that the Board and the Attorney General may do so. I should observe that civil contempt proceedings were in fact initiated by the employers in this case. See *Edmonton General Hospital v. United Nurses of Alberta, Local 79* (1990), 104 A.R. 394.

au moyen d'une procédure judiciaire intentée en vertu du par. 142(7) débute avec le dépôt d'une directive de la Commission à la demande de l'une ou l'autre partie ou d'une personne visée par la directive. Le fait que la première étape pour demander l'assistance de la cour doive être entamée par une partie ou par une personne visée donne fortement à entendre qu'il s'agit d'une réparation civile. Autrement, le paragraphe prévoirait vraisemblablement que la Commission et le procureur général peuvent prendre cette initiative. Je remarque qu'en l'espèce, les procédures en matière d'outrage civil ont, en fait, été introduites par les employeurs. Voir *Edmonton General Hospital c. United Nurses of Alberta, Local 79* (1990), 104 A.R. 394.

d

Criminal contempt proceedings arising out of labour disputes have been rare in Canada. In the few cases that this extraordinary measure has been applied it was used to punish those who engaged in mass picketing during an illegal strike. One example was *Re Tilco Plastics Ltd. v. Skurjat*, [1966] 2 O.R. 547, aff'd [1967] 1 O.R. 609. A number of labour leaders were jailed for contempt of a court injunction. The Act specifically preserved this right in s. 142(7.2) (added by S.A. 1983, c. 34, s. 2(33)). In the rare case in which it is desirable to resort to criminal sanctions in a labour dispute, proceedings can be taken by way of court injunction. This suggests that there is no reason to extend the use of the criminal contempt power to enforce directives of the Board.

Les procédures en matière d'outrage criminel au tribunal intentées à la suite de conflits de travail sont rares au Canada. Dans les quelques cas où cette mesure extraordinaire a été prise, on visait à punir les participants à un piquetage massif au cours d'une grève illégale. L'affaire *Re Tilco Plastics Ltd. c. Skurjat*, [1966] 2 O.R. 547, conf. [1967] 1 O.R. 609, en est un exemple. Dans cette affaire, des dirigeants syndicaux ont été emprisonnés pour non-respect d'une injonction de la cour. La Loi garantit expressément ce droit au par. 142(7.2) (ajouté par S.A. 1983, ch. 34, par. 2(33)). Dans le rare cas où il est souhaitable de recourir à des sanctions criminelles au cours d'un conflit de travail, les procédures peuvent être intentées au moyen d'une injonction. Ces éléments laissent à entendre qu'il n'y a aucune raison d'élargir l'utilisation du pouvoir de punir pour outrage criminel en vue de faire exécuter des directives de la Commission.

In summary, I have concluded that on the basis of the ordinary rules of construction, s. 142(7) does not authorize the imposition of punishment for criminal contempt. At minimum, the equivocal or ambiguous nature of the words "enforceable as a judgment" leave a reasonable doubt with respect to this issue. The appellant is entitled to the benefit of this doubt. In *Maxwell on the Interpretation of*

i En résumé, j'ai conclu que, compte tenu des règles ordinaires d'interprétation, le par. 142(7) n'autorise pas la condamnation à une peine pour outrage criminel. À tout le moins, la nature équivocue ou ambiguë de l'expression «exécutoire au même titre qu'un jugement» laisse subsister un doute raisonnable sur la question. L'appelant est en droit de bénéficier de ce doute. Dans *Maxwell on*

Statutes (12th ed. 1969), at p. 246, this rule of construction is expressed or follows:

The effect of the rule of strict construction might be summed up by saying that, where an equivocal word or ambiguous sentence leaves a reasonable doubt of its meaning which the canons of interpretation fail to solve, the benefit of the doubt should be given to the subject and against the legislature which has failed to explain itself. If there is no ambiguity, and the act or omission in question falls clearly within the mischief of the statute, the construction of a penal statute differs little, if at all, from that of any other.

This is a rule that is applied by this Court and was recently applied in *R. v. Green*, [1992] 1 S.C.R. 614, to resolve an ambiguity in the interpretation of s. 254 of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

This conclusion makes it unnecessary to consider the other grounds of appeal raised by the appellant and referred to in the reasons of my colleague.

In the result, I would allow the appeal and quash the two convictions for contempt.

Appeal dismissed, LAMER C.J. and SOPINKA and CORY JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: Alexander D. Pringle, Edmonton.

Solicitor for the respondent: Paul C. Bourque, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Attorney General of British Columbia, Victoria.

the Interpretation of Statutes (12^e éd. 1969), à la p. 246, cette règle d'interprétation est ainsi formulée:

[TRADUCTION] On peut résumer l'effet de la règle d'interprétation stricte en disant que, lorsque le sens d'un mot équivoque ou d'une phrase ambiguë soulève un doute raisonnable que les règles d'interprétation ne permettent pas de dissiper, il faut accorder le bénéfice du doute au citoyen et non à la législature qui n'a pas su s'exprimer clairement. S'il n'y a aucune ambiguïté, et que l'acte ou l'omission en question relève clairement de l'infraction à la loi, l'interprétation d'une loi de nature pénale ne diffère guère, si elle diffère, de celle d'autres lois.

Cette règle adoptée par notre Cour a récemment été appliquée dans l'arrêt *R. c. Green*, [1992] 1 S.C.R. 614, afin de dissiper une ambiguïté dans l'interprétation de l'art. 254 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

Compte tenu de cette conclusion, il est inutile d'étudier les autres moyens d'appel soulevés par l'appelant et mentionnés dans les motifs de ma collègue.

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'annuler les deux déclarations de culpabilité pour outrage.

Pourvoi rejeté, le juge en chef LAMER et les juges SOPINKA et CORY sont dissidents.

Procureur de l'appelant: Alexander D. Pringle, Edmonton.

Procureur de l'intimé: Paul C. Bourque, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.