

Canadian National Railway Company
Appellant

v.

Christiane Courtois and the Commission de la santé et de la sécurité du travail *Respondents*

and

The Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada *Mis en cause*

and between

Commission de la santé et de la sécurité du travail and Christiane Courtois *Appellants*

v.

Canadian National Railway Company
Respondent

and

The Attorney General of Quebec and the Attorney General of Canada *Mis en cause*

INDEXED AS: CANADIAN NATIONAL RAILWAY CO. v. COURTOIS

File Nos.: 17663, 17768.

1986: January 28, 29, 30; 1988: May 26.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Chouinard*, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Applicability of provincial legislation — Occupational health and safety — Federal undertaking — Provincial commission of inquiry — Inquiry into railway accident involving trains of federal railway undertaking — Commission created pursuant to provincial occupational health and safety statute — Whether provincial statute regulating occupational health and safety conditions constitutionally applicable to federal undertaking — Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10) — Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 62, 177 to 193.

This appeal is part of a trilogy which also includes *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, and *Alltrans* j

* Chouinard J. took no part in the judgment.

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada *Appelante*

c.

^a **Christiane Courtois et la Commission de la santé et de la sécurité du travail** *Intimées*

et

^b **Le procureur général du Québec et le procureur général du Canada** *Mis en cause*

et entre

^c **Commission de la santé et de la sécurité du travail et Christiane Courtois** *Appellantes*

c.

^d **Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada** *Intimée*

et

Le procureur général du Québec et le procureur général du Canada *Mis en cause*

^e RÉPERTORIÉ: COMPAGNIE DES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA c. COURTOIS

N^{os} du greffe: 17663, 17768.

^f 1986: 28, 29, 30 janvier; 1988: 26 mai.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Chouinard*, Lamer, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

g

Droit constitutionnel — Applicabilité d'une loi provinciale — Santé et sécurité du travail — Entreprise fédérale — Commission d'enquête provinciale — Enquête relative à un accident ferroviaire impliquant des convois d'une entreprise ferroviaire fédérale — Commission constituée en vertu d'une loi provinciale sur la santé et la sécurité du travail — Une loi provinciale qui régleme les conditions de santé et de sécurité du travail est-elle applicable à une entreprise fédérale? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10) — Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, chap. 63, art. 62, 177 à 193.

Le présent pourvoi fait partie d'une trilogie qui comprend également *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S.

* Le juge Chouinard n'a pas pris part au jugement.

Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board), [1988] 1 S.C.R. 897. The three appeals which raise similar questions were heard consecutively and were essentially consolidated for purposes of the hearings. In *Bell Canada* the Court reviewed the rules applicable to the three cases and arrived at a constitutional characterization and classification of the *Act respecting occupational health and safety*, which is the subject of the case at bar and of *Bell Canada*.

As the result of a collision between two railway trains owned by CN in Quebec in which three employees of that federal undertaking lost their lives and a fourth was injured, an inspector of the Commission de la santé et de la sécurité du travail initiated an investigation into the railway accident and sent subpoenas to CN employees. The summons served on one of the employees also included a *duces tecum*. The subpoenas were issued under ss. 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety*, which require an employer to prepare an accident report and empower an inspector appointed by the Commission to investigate and issue remedial orders obliging any person to comply with the Act or regulations and fixing a time within which such person must comply. CN then applied to the Superior Court for a writ of evocation on the ground, *inter alia*, that the Act does not constitutionally apply to it and that the inspector had no jurisdiction to hold the investigation. The application for the writ was allowed. The Court of Appeal reversed the judgment but authorized the writ of evocation to be issued to quash the *duces tecum* and prohibited the Commission and the inspector from investigating the internal workings of CN. This appeal raises the following constitutional question: whether ss. 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety* are *ultra vires*, inapplicable or inoperative, in whole or in part, in respect of an interprovincial railway undertaking, whose railway works have been declared to be works for the general advantage of Canada. More particularly, can a provincial inquiry commission established pursuant to ss. 177 to 193 of the Act: (a) investigate and compel testimony by subpoena to determine the causes of a railway accident involving CN trains and to examine the occupational safety conditions of a federal railway undertaking? (b) make recommendations to correct the rules, practices and methods of operation of this federal undertaking in relation to the safety of personnel operating trains? and (c) require such recommendations to be implemented pursuant to ss. 182 to 193 of the Act?

749, et *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897. Les trois pourvois, qui soulèvent des questions similaires, ont été entendus consécutivement et se sont retrouvés presque réunis pour fins d'audition. C'est dans *Bell Canada* que l'on procède à la révision des principes applicables aux trois arrêts ainsi qu'à la qualification et à la classification constitutionnelle de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui fait l'objet du litige en l'espèce ainsi que dans *Bell Canada*.

À la suite d'une collision au Québec entre deux convois ferroviaires appartenant au CN, laquelle a coûté la vie à trois employés de cette entreprise fédérale et en a blessé un quatrième, une inspectrice de la Commission de la santé et de la sécurité du travail a ouvert une enquête sur l'accident ferroviaire et a adressé des *subpoenas* à des employés du CN. L'assignation délivrée à l'un des employés comportait également un *duces tecum*. Les *subpoenas* ont été délivrés en vertu des art. 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* qui obligent un employeur à faire un rapport d'accident et qui habilent un inspecteur désigné par la Commission à faire enquête et à émettre des avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la Loi ou aux règlements et à fixer un délai pour y parvenir. Le CN s'est alors adressé à la Cour supérieure pour obtenir la délivrance d'un bref d'évocation au motif, entre autres, que la Loi ne lui est pas constitutionnellement applicable et que l'inspectrice n'a aucune juridiction pour tenir cette enquête. La requête a été accordée. La Cour d'appel a infirmé le jugement mais elle a autorisé la délivrance du bref aux fins d'annuler le *duces tecum* et elle a interdit à la Commission et à l'inspectrice de faire enquête sur la régie interne du CN. Le présent pourvoi soulève la question constitutionnelle suivante: les art. 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* sont-ils *ultra vires*, inapplicables ou inopérants, en tout ou en partie, quant à une entreprise ferroviaire interprovinciale, dont les ouvrages de chemin de fer ont été déclarés être à l'avantage général du Canada? Plus particulièrement, une commission d'enquête provinciale constituée en vertu des art. 177 à 193 de la Loi peut-elle: a) enquêter et contraindre des témoins par voie de *subpoena* afin de déterminer les causes d'un accident ferroviaire impliquant des convois du CN et les conditions de sécurité de travail au sein d'une entreprise ferroviaire fédérale? b) faire des recommandations afin de corriger des règles, pratiques ou méthodes d'exploitation ferroviaire de cette entreprise fédérale relativement à la sécurité du personnel préposé à l'exploitation des trains? et c) rendre ces corrections coercitives en vertu des art. 182 à 193 de la Loi?

Held: The appeal should be allowed and the cross-appeal dismissed. Sections 62 and 177 to 193 of the Act are wholly inapplicable to an interprovincial railway undertaking, including railway works declared to be for the general advantage of Canada. The subquestions should be answered in the negative.

Because of its preventive nature, the *Act respecting occupational health and safety* inevitably regulates, directly and massively, the working conditions, labour relations and management of the undertakings to which it applies, and for these reasons it is inapplicable to federal undertakings: *Bell Canada*. Chapter X of the Act, which includes ss. 177 to 193, must be characterized and classified like the Act, as it is a key part of its prevention policy and an essential means of attaining the object of the Act, mentioned in s. 2: "the elimination, at the source, of dangers to the health, safety and physical well-being of workers". It follows that Chapter X of the Act is inapplicable to CN and that, lacking any legal basis other than the provisions of this chapter, the investigation conducted by the inspector of the Commission de la santé et de la sécurité au travail was undertaken without the inspector having the power to do so. The effect of the investigation on the federal undertaking is not relevant. The Superior Court judgment must be restored.

The Court of Appeal made a fundamental error in concentrating on the power of the Commission to initiate an investigation and on the limits of such power, but virtually forgetting the principal question, the characterization and general classification of the Act creating the investigative power. The first question should have focussed on what authority the Commission could initiate an investigation. As the source of this authority could only be in the Act, it was necessary to characterize and classify the Act in constitutional terms in order to decide whether it applies to federal undertakings. This essential part of the analysis was overlooked.

The Court of Appeal made another error as it did not distinguish between free investigations or free collection of information and compulsory investigations which must be based on a specific constitutional power. The Court of Appeal and respondents appeared to consider mistakenly the compulsory investigation as an end in itself, regardless of the field with which it is concerned.

Finally, respondents' submission that the inspector's report contained mere recommendations is not tenable: the coercion lies in the instituting and holding of the investigation itself, and it is this coercion which requires a constitutional justification.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli et le pourvoi incident est rejeté. Les articles 62 et 177 à 193 de la Loi sont inapplicables en tout à une entreprise ferroviaire interprovinciale, dont les ouvrages de chemin de fer ont été déclarés être à l'avantage général du Canada. Les sous-questions reçoivent une réponse négative.

À cause de son caractère préventif, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* vise inévitablement, directement et massivement les conditions de travail, les relations de travail et la gestion des entreprises auxquelles elle s'applique et, pour ces motifs, elle est inapplicable aux entreprises fédérales: *Bell Canada*. Le chapitre X de la Loi, qui comprend les art. 177 à 193, doit être qualifié et classifié à l'instar de la Loi car il constitue un élément clef de sa politique de prévention et un moyen essentiel d'atteindre l'objet de la Loi, mentionné à son art. 2, soit «l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs». Il s'ensuit que le chapitre X de la Loi est inapplicable au CN et que, privée de toute base juridique autre que les dispositions de ce chapitre, l'enquête instituée par l'inspectrice de la Commission de la santé et de la sécurité au travail l'a été sans que celle-ci ait compétence pour le faire. L'effet de l'enquête sur l'entreprise fédérale n'est pas pertinent. Le jugement de la Cour supérieure doit être rétabli.

La Cour d'appel a commis une erreur fondamentale en se concentrant sur le pouvoir de la Commission d'instituer une enquête, ainsi que sur les limites d'un tel pouvoir, mais en oubliant presque la question principale, soit la qualification et la classification générale de la loi créant ce pouvoir d'enquête. Il fallait d'abord se demander en vertu de quelle autorité la Commission pouvait instituer une enquête. Comme la source de cette autorité ne pouvait se trouver que dans la Loi, il était nécessaire de qualifier et de classer cette dernière au plan constitutionnel pour juger de son applicabilité à des entreprises fédérales. Cette partie essentielle de l'analyse s'est trouvée escamotée.

La Cour d'appel a commis une autre erreur en ne distinguant pas entre les enquêtes libres ou libres collectes de renseignements, et les enquêtes coercitives qui doivent s'ancrer dans une compétence constitutionnelle déterminée. La Cour d'appel et les intimées ont considéré à tort l'enquête coercitive comme une fin en soi, abstraction faite du domaine sur lequel elle porte.

Enfin, l'argument des intimées selon lequel le rapport de l'inspectrice ne contient que de simples recommandations ne saurait tenir: c'est dans l'institution et la tenue même de l'enquête que réside la coercition, et c'est à cette coercition qu'il importe d'apporter une justification constitutionnelle.

Cases Cited

Followed: *Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité au travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; referred to: *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Attorney General of Québec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting occupational health and safety, S.Q. 1979, c. 63, ss. 2, 62, 160, 161, 177 to 193.
Constitution Act, 1867, ss. 91(29), 92(10).
Workmen's Compensation Act, R.S.Q. 1977, c. A-3, s. 91 [repl. 1978, c. 57, s. 47; repl. 1979, c. 63, s. 264].

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1983] C.A. 31, 5 D.L.R. (4th) 36, allowing in part an appeal by respondents from a judgment of the Superior Court, [1982] C.S. 99, which authorized a writ of evocation to be issued. Appeal allowed and cross-appeal dismissed.

Daniel Chénard and François Aquin, for the appellant.

Yves Tardif and Henri Brun, for the respondents.

Jean-François Jobin, for the mis en cause the Attorney General of Québec.

Gaspard Côté, Q.C., for the mis en cause the Attorney General of Canada.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—

I—Introduction

This appeal is the second in a trilogy which also includes *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897, and *Bell Canada v. Québec*

Jurisprudence

Arrêts suivis: *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité au travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; arrêts mentionnés: *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897.

Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(29), 92(10).
Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.Q. 1979, chap. 63, art. 2, 62, 160, 161, 177 à 193.
Loi sur les accidents du travail, L.R.Q. 1977, chap. A-3, art. 91 [rempl. 1978, chap. 57, art. 47; rempl. 1979, chap. 63, art. 264].

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1983] C.A. 31, 5 D.L.R. (4th) 36, qui a accueilli en partie l'appel des intimées à l'encontre d'un jugement de la Cour supérieure, [1982] C.S. 99, qui avait autorisé la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté.

Daniel Chénard et François Aquin, pour l'appelante.

Yves Tardif et Henri Brun, pour les intimées.

Jean-François Jobin, pour le mis en cause le procureur général du Québec.

Gaspard Côté, c.r., pour le mis en cause le procureur général du Canada.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

I—Introduction

Ce pourvoi est le deuxième d'une trilogie qui comprend également *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897, ainsi que *Bell*

(*Commission de la santé et de la sécurité du travail*), [1988] 1 S.C.R. 749 (“*Bell Canada*”).

The three appeals raise similar questions which can be stated as one: is a provincial statute regulating health and safety conditions in the workplace, like the statutes at issue, constitutionally applicable to a federal undertaking?

As explained in *Bell Canada*, in which the reasons for judgment were written first, the three appeals were heard consecutively and essentially joined for purposes of hearing. In *Bell Canada* the Court reviewed the rules applicable to the three cases and arrived at a constitutional characterization and classification of the *Act respecting occupational health and safety*, S.Q. 1979, c. 63 (the “*Act*”), which is the subject of the case at bar and of *Bell Canada*.

II—Impugned Legislation

The particular legislation allegedly serving as the legal basis for the investigation held into the railway accident giving rise to the case at bar is cited in *Bell Canada*, but it will be necessary to cite it again. The provisions are contained in Chapter X of the *Act*, entitled “*Inspection*”, and include all the sections in that chapter, namely ss. 177 to 193. They also include ss. 160 and 161, to which s. 178 refers, and s. 62.

These provisions read as follows:

62. Every employer must inform the regional chief inspector of an incident, by the most rapid means of communication, and, within 24 hours, make a written report to him, in the form and with the information prescribed by regulation, if it has caused

- (1) the death of a worker;
- (2) such serious injury to a worker as probably to prevent him from performing his work for ten consecutive working days;
- (3) such serious injuries to several workers as probably to prevent them from performing their work for one working day; or
- (4) material damage valued at \$50 000 or more.

Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail), [1988] 1 R.C.S. 749 («*Bell Canada*»).

Les trois pourvois soulèvent des questions similaires que l'on peut résumer en une seule: une loi provinciale qui réglemente les conditions de santé et de sécurité du travail, telles les lois en litige, est-elle constitutionnellement applicable à une entreprise fédérale?

Comme il est expliqué dans *Bell Canada*, dont les motifs ont été rédigés en premier lieu, les trois pourvois ont été entendus consécutivement et se sont trouvés presque réunis pour fins d'audition. C'est dans *Bell Canada* que l'on procède à la révision des principes applicables aux trois arrêts ainsi qu'à la qualification et à la classification constitutionnelles de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.Q. 1979, chap. 63 (la «*Loi*»), qui fait l'objet du litige en l'espèce ainsi que dans *Bell Canada*.

II—Les dispositions législatives attaquées

Les dispositions législatives particulières servant prétendument de base juridique à l'enquête tenue sur l'accident ferroviaire qui a donné lieu au présent litige sont citées dans *Bell Canada* mais il convient de les citer à nouveau. Elles se trouvent dans le chapitre X de la *Loi*, intitulé «*Inspection*», et elles comprennent tous les articles de ce chapitre, soit les art. 177 à 193. Elles comprennent également les art. 160 et 161, auxquels renvoie l'art. 178, ainsi que l'art. 62.

Voici le texte de ces dispositions:

62. L'employeur doit informer, par le moyen de communication le plus rapide, l'inspecteur chef régional et dans les 24 heures, faire un rapport écrit à l'inspecteur chef régional selon la forme et avec les renseignements exigés par règlement, de tout événement entraînant:

- 1° le décès d'un travailleur;
- 2° des blessures telles à un travailleur qu'il ne pourra probablement pas accomplir ses fonctions pendant dix jours ouvrables;
- 3° des blessures telles à plusieurs travailleurs qu'ils ne pourront pas accomplir leurs fonctions pendant un jour ouvrable; ou
- 4° des dommages matériels de 50 000 \$ et plus.

The employer shall also inform the health and safety committee and the safety representative.

The scene of the incident must remain unchanged until it has been investigated by the inspector, except to prevent an aggravation of its consequences, or unless the inspector authorizes a change.

Copy of the employer's report must be transmitted without delay to the health and safety committee, the safety representative and the certified association.

177. For the purposes of the application of this act and the regulations, inspectors and regional chief inspectors shall be appointed and remunerated in accordance with the Civil Service Act.

178. Sections 160 and 161 apply to an inspector or regional chief inspector appointed under section 177.

Sections 160 and 161 provide:

160. For the exercise of its powers, the Commission or a person designated by it may inquire into any matter within its jurisdiction. The Commission or the designated person is vested with the powers and immunity of commissioners appointed under the Act respecting public inquiry commissions (R.S.Q., c. C-37), except the power to impose imprisonment.

A person designated to make an inquiry shall not disclose information obtained during the inquiry except in the performance of his duties or with the authorization of the Commission or a tribunal.

161. Neither the Commission, the members of its board of directors, its vice-chairmen nor its officers may be sued by reason of official acts done by them in good faith in the exercise of their functions.

The remainder of Chapter X contains the following provisions:

179. An inspector, in the performance of his duties, may, at any reasonable hour of the day or night, enter a place where activities are carried on in the fields contemplated in this act and the regulations.

An inspector acting under this section has access to all the books, registers and records of any employer, principal contractor, supplier or other person carrying on an activity in the fields contemplated by this act and the regulations. A person having custody, possession or control of these books, registers or records shall give communication of them to the inspector and facilitate his examination of them.

L'employeur informe également le comité de santé et de sécurité et le représentant à la prévention.

Les lieux doivent demeurer inchangés pour le temps de l'enquête de l'inspecteur, sauf pour empêcher une aggravation des effets de l'événement ou si l'inspecteur autorise un changement.

Copie du rapport de l'employeur doit être transmise dans les plus brefs délais au comité de santé et de sécurité, au représentant à la prévention et à l'association accréditée.

177. Aux fins de l'application de la présente loi et des règlements, des inspecteurs et des inspecteurs chefs régionaux sont nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique.

178. Les articles 160 et 161 s'appliquent à un inspecteur et à un inspecteur chef régional nommés en vertu de l'article 177.

Les articles 160 et 161 disposent:

160. Pour l'exercice de ses pouvoirs, la Commission ou une personne qu'elle désigne peut enquêter sur toute matière de sa compétence. La Commission ou la personne désignée est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37), sauf de celui d'imposer l'emprisonnement.

La personne désignée pour faire enquête ne peut divulguer les renseignements obtenus au cours de cette enquête, sauf dans l'exécution de ses fonctions ou avec l'autorisation de la Commission ou d'un tribunal.

161. La Commission, les membres de son conseil d'administration, ses vice-présidents et fonctionnaires ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes accomplis par eux de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Le reste du chapitre X comporte les dispositions suivantes:

179. Un inspecteur peut, dans l'exercice de ses fonctions, pénétrer à toute heure raisonnable du jour ou de la nuit dans un lieu où sont exercées des activités dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements.

Un inspecteur a alors accès à tous les livres, registres et dossiers d'un employeur, d'un maître d'œuvre, d'un fournisseur ou de toute autre personne qui exerce une activité dans les domaines visés dans la présente loi et les règlements. Une personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces livres, registres ou dossiers doit en donner communication à l'inspecteur et lui en faciliter l'examen.

An inspector shall, on demand, produce a certificate of his office.

If the investigation is to be made in a place wholly or partly used as a dwelling, the inspector must, to carry out his duties, have a search warrant issued under the Summary Convictions Act (R.S.Q., c. P-15) or the written consent of the occupant.

180. The inspector may, in addition to his general powers,

- (1) investigate any matter within his competence;
- (2) require the employer or principal contractor, whichever is the case, to produce the plan of the installations and of the layout of the equipment;
- (3) take, free of charge, samples of any kind, particularly of objects used by the workers, for analysis; he must then inform the employer and, if possible, return the samples to him after analysis;
- (4) conduct tests and make photographs or recordings at a workplace;
- (5) in order to ensure that a building, a structure or civil engineering works are stable, require the employer, principal contractor or owner to produce an attestation of solidity signed by an engineer or architect, or an attestation contemplated in section 54;
- (6) in such cases as he may determine, instal a measuring device at a workplace, or cause it to be worn by a worker with the worker's written consent, or order the employer to instal it or cause it to be worn at the time and place the inspector indicates, and require the employer to transmit the data on the terms and conditions the inspector determines;
- (7) be accompanied by one or more persons of his choice while performing his duties.

181. On arriving at a workplace, and before making an investigation or inspection, an inspector shall take reasonable steps to advise the employer, the certified association and the prevention officer. On a construction site, he shall advise the principal contractor and the safety representative.

182. If he considers it advisable, an inspector may issue a remedial order requiring a person to comply with this act or the regulations, and fix the time in which he must comply.

183. The inspector shall communicate the findings of his investigation or inspection to the employer, the certified association, the job-site committee, the health and

Un inspecteur doit, s'il en est requis, exhiber un certificat attestant sa qualité.

Si l'enquête doit se faire dans un endroit servant entièrement ou partiellement à des fins d'habitation, l'inspecteur doit pour exercer ses fonctions, être muni d'un mandat de perquisition émis en vertu de la Loi sur les poursuites sommaires (L.R.Q., c. P-15) ou avoir l'assentiment écrit de la personne qui occupe cet endroit.

180. En outre des pouvoirs généraux qui lui sont dévolus, l'inspecteur peut:

1. enquêter sur toute matière relevant de sa compétence;
2. exiger de l'employeur ou du maître d'œuvre, selon le cas, le plan des installations et de l'aménagement du matériel;
3. prélever, sans frais, à des fins d'analyse, des échantillons de toute nature notamment à même les objets utilisés par les travailleurs; il doit alors en informer l'employeur et lui retourner, après analyse, l'objet ou les échantillons prélevés lorsque c'est possible de le faire;
4. faire des essais et prendre des photographies ou enregistrements sur un lieu de travail;
5. exiger de l'employeur, du maître d'œuvre ou du propriétaire, pour s'assurer de la solidité d'un bâtiment, d'une structure ou d'un ouvrage de génie civil, une attestation de solidité signée par un ingénieur ou un architecte ou une attestation prévue par l'article 54;
6. installer, dans les cas qu'il détermine, un appareil de mesure sur un lieu de travail ou sur un travailleur si ce dernier y consent par écrit ou ordonner à l'employeur d'installer un tel appareil et ce, dans un délai et dans un endroit qu'il désigne, et obliger l'employeur à transmettre les données recueillies selon les modalités qu'il détermine;
7. se faire accompagner par une ou des personnes de son choix dans l'exercice de ses fonctions.

181. À son arrivée sur un lieu de travail, l'inspecteur doit, avant d'entreprendre une enquête ou une inspection, prendre les mesures raisonnables pour aviser l'employeur, l'association accréditée et le représentant à la prévention. Sur un chantier de construction, il avise le maître d'œuvre et le représentant à la prévention.

182. L'inspecteur peut, s'il l'estime opportun, émettre un avis de correction enjoignant une personne de se conformer à la présente loi ou aux règlements et fixer un délai pour y parvenir.

183. L'inspecteur communique le résultat de son enquête ou de son inspection à l'employeur, à l'association accréditée, au comité de chantier, au comité de

safety committee, the safety representative and the head of the community health department; he shall send them a copy of any remedial order. If there is no committee, the employer shall post up copies of the remedial order in a sufficient number of conspicuous places easily accessible to the workers to ensure that they are informed.

184. A person to whom an inspector has given a remedial order shall carry out in the appointed time, and inform the certified association, the health and safety committee, the safety representative and the inspector, as soon as possible, of the specific measures he intends to take.

185. No person may hinder an inspector in the performance of his duties, mislead or attempt to mislead him by concealment or false or untruthful statements, refuse to give his surname, given names and address to the inspector or neglect to obey an order he may give under this act or the regulations.

186. An inspector may order the suspension of work or the complete or partial shut-down of a workplace and, if necessary, affix seals, if he considers a worker's health, safety or physical well-being to be endangered.

The inspector shall substantiate his decision in writing as soon as possible and indicate the steps to be taken to eliminate the danger.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order.

187. During a suspension of work or a shut-down, the workers are deemed to be at work and therefore entitled to the wages and social benefits related to their work.

188. No person may be admitted to a workplace shut down by an inspector except, with his authorization, to do the necessary work to eliminate the danger.

However, the application of the first paragraph cannot prevent an employer, principal contractor or owner from taking such conservation measures as are necessary to avoid the destruction or serious deterioration of the moveable or immoveable property in the workplace.

189. Work shall not be resumed nor the workplace reopened until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's authorization.

santé et de sécurité, au représentant à la prévention et au chef du département de santé communautaire; il leur transmet, le cas échéant, copie de l'avis de correction. Lorsqu'il n'existe pas de comité, l'employeur doit afficher une copie de l'avis de correction dans autant d'endroits visibles et facilement accessibles aux travailleurs qu'il est raisonnablement nécessaire pour assurer leur information.

184. La personne à qui un inspecteur a adressé un avis de correction doit y donner suite dans le délai imparti; il doit, en outre, informer dans les plus brefs délais l'association accréditée, le comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention et l'inspecteur des mesures précises qu'il entend prendre.

185. Il est interdit d'entraver un inspecteur dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper ou de tenter de le tromper par des réticences ou par des déclarations fausses ou mensongères, de refuser de lui déclarer ses nom, prénoms et adresse ou de négliger d'obéir à un ordre qu'il peut donner en vertu de la présente loi ou des règlements.

186. Un inspecteur peut ordonner la suspension des travaux ou la fermeture, en tout ou en partie, d'un lieu de travail et, s'il y a lieu, apposer les scellés lorsqu'il juge qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs.

Il doit alors motiver sa décision par écrit dans les plus brefs délais et indiquer les mesures à prendre pour éliminer le danger.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à cet ordre de l'inspecteur.

187. Pendant que dure une suspension des travaux ou une fermeture, les travailleurs sont réputés être au travail et ont ainsi droit à leur salaire et aux avantages liés à leur emploi.

188. Personne ne peut être admis sur un lieu de travail fermé par un inspecteur sauf, avec l'autorisation de l'inspecteur, les personnes qui exécutent les travaux nécessaires pour éliminer le danger.

Toutefois, l'application du premier alinéa ne peut avoir pour effet d'empêcher un employeur, un maître d'œuvre ou un propriétaire de prendre les moyens de conservation nécessaires pour éviter la destruction ou la détérioration grave de biens meubles ou immeubles qui s'y trouvent.

189. Les travaux ne peuvent reprendre ou le lieu de travail être réouvert avant que l'inspecteur ne l'ait autorisé.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à l'autorisation de l'inspecteur.

190. Where a person contravenes this act or the regulations, an inspector may order him to cease making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance concerned, and affix seals or confiscate such objects and order the person to cease every activity that might cause the emission of the contaminant concerned.

The inspector shall substantiate his decision in writing, indicating, where that is the case, the steps to be taken to bring the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or the activity that might cause the emission of the contaminant, into conformity with the act and the regulations.

The person is prohibited from again making, supplying, selling, leasing, distributing or installing the product, process, equipment, material, contaminant or dangerous substance, or resuming the activity that might cause the emission of a contaminant, until authorized by the inspector.

Section 183 applies, *mutatis mutandis*, to the inspector's order or authorization.

191. An inspector's order or decision is executory until reviewed by the regional chief inspector.

192. A regional chief inspector's order or decision is executory until reviewed by the Commission.

The Commission's decision is final and without appeal.

193. The inspectors, regional chief inspectors and personnel required for the application of this chapter and of Division V of Chapter XI are responsible to such member of the Executive Council or such body as the Government may designate.

III—Constitutional Question

At the request of appellant company and with the consent of respondents and the mis en cause, the following constitutional question was stated pursuant to s. 32 of the Rules of this Court:

Are sections 62 and 177 to 193 of the *Act respecting occupational health and safety* (S.Q. 1979, c. 63 and S.Q. 1980, c. 11; Revised Statutes of Quebec, c. S-2.1), *ultra vires*, inapplicable, or inoperative, in whole or in part, in respect of an interprovincial railway company, whose railway works have been declared to be works for the general advantage of Canada?

And more particularly:

190. L'inspecteur peut, lorsqu'une personne enfreint la présente loi ou les règlements, ordonner qu'elle cesse de fabriquer, fournir, vendre, louer, distribuer ou installer le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse concerné et apposer les scellés ou confisquer ces biens et ordonner qu'elle cesse toute activité susceptible de causer l'émission du contaminant concerné.

Il doit alors motiver sa décision par écrit en indiquant, le cas échéant, les mesures à prendre pour que le produit, le procédé, l'équipement, le matériel, le contaminant ou la matière dangereuse ou que l'activité susceptible de causer l'émission du contaminant soit rendu conforme à la loi et aux règlements.

La fabrication, la fourniture, la vente, la location, la distribution ou l'installation du produit, du procédé, de l'équipement, du matériel, du contaminant ou de la matière dangereuse ou l'activité susceptible de causer l'émission d'un contaminant ne peut reprendre avant que l'inspecteur ne l'ait autorisée.

L'article 183 s'applique, en l'adaptant, à un ordre ou une autorisation de l'inspecteur.

191. Un ordre ou une décision d'un inspecteur est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par l'inspecteur chef régional.

192. Un ordre ou une décision d'un inspecteur chef régional est exécutoire tant qu'il n'est pas révisé par la Commission.

Les décisions de la Commission sont finales et sans appel.

Les inspecteurs, les inspecteurs chefs régionaux et le personnel requis pour l'application du présent chapitre et de la section V du chapitre XI relèvent du membre du conseil exécutif ou de l'organisme que peut désigner le gouvernement.

III—La question constitutionnelle

À la requête de la compagnie appelante et du consentement des intimées et des mis en cause, la question constitutionnelle suivante a été formulée en vertu de l'art. 32 des Règles de cette Cour:

Les articles 62 et 177 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (L.Q. 1979, chap. 63 et L.Q. 1980, chap. 11; Lois refondues du Québec, chap. S-2.1) sont-ils *ultra vires*, inapplicables ou inopérants, en tout ou en partie, quant à une entreprise ferroviaire inter-provinciale, dont les ouvrages de chemin de fer ont été déclarés être à l'avantage général du Canada?

Et plus particulièrement:

- | | | |
|--|--|---|
| <p>1) Are occupational safety conditions for employees working for an interprovincial railway undertaking which has been declared for the general advantage of Canada working conditions?</p> <p>2) Are working conditions and occupational safety conditions within an interprovincial railway undertaking declared for the general advantage of Canada an integral part of the operation and management of that undertaking and hence within exclusive federal jurisdiction?</p> <p>3) Can a provincial inquiry commission established pursuant to <u>ss. 177 to 193</u> of an <i>Act respecting occupational health and safety</i>:</p> <p>a) investigate and compel testimony by subpoena, to determine the causes of a railway accident involving trains of the Canadian National Railway Company and to examine the occupational safety conditions of a federal railway undertaking?</p> <p>b) make recommendations to correct the rules, practices and methods of operation of this federal undertaking in relation to the safety of personnel operating trains?</p> <p>c) require such recommendations to be implemented pursuant to <u>ss. 182 to 193</u> of an <i>Act respecting occupational health and safety</i>?</p> | <p>a</p> <p>b</p> <p>c</p> <p>d</p> <p>e</p> | <p>1) La sécurité des opérations pour les employés œuvrant dans le cadre d'une entreprise ferroviaire interprovinciale et déclarée à l'avantage général du Canada, est-elle une condition de travail?</p> <p>2) Les conditions de travail et de sécurité au travail au sein d'une entreprise ferroviaire interprovinciale et déclarée à l'avantage général du Canada, sont-elles partie intégrante du fonctionnement et de l'administration de cette entreprise et par conséquent de compétence fédérale exclusive?</p> <p>3) Une Commission d'enquête provinciale constituée en vertu des <u>art. 177 à 193</u> de la <i>Loi sur la santé et la sécurité du travail</i> peut-elle:</p> <p>a) enquêter et contraindre des témoins par voie de subpoena afin de déterminer les causes d'un accident ferroviaire impliquant des convois de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et les conditions de sécurité de travail au sein d'une entreprise ferroviaire fédérale?</p> <p>b) faire des recommandations afin de corriger des règles, pratiques ou méthodes d'exploitation ferroviaire de cette entreprise fédérale relativement à la sécurité du personnel préposé à l'exploitation des trains?</p> <p>c) rendre ces corrections coercitives en vertu des <u>art. 182 à 193</u> de la <i>Loi sur la santé et la sécurité du travail</i>?</p> |
|--|--|---|

This constitutional question includes two unusual subquestions, (1) and (2). These are not in fact strictly speaking constitutional questions. They are primarily concerned with the reasons for answering in the affirmative the "inapplicability" aspect of the principal question and they are more like reasons for judgment than a formal judgment. I therefore do not consider it necessary to answer these two subquestions formally: suffice it to say that the reasons given in *Bell Canada* require an affirmative response to these subquestions in both cases.

The answer to subquestion (3) follows logically from the answer required to the principal question. It is therefore not absolutely necessary to answer it, but I propose to do so as it is better to be explicit.

IV—Facts and Proceedings to Which They Gave Rise

Appellant undertaking described the facts in its factum in part as follows:

Cette question constitutionnelle comporte deux sous-questions inusitées, les sous-questions 1) et 2). Celles-ci en effet ne sont pas des questions constitutionnelles proprement dites. Elles visent surtout les raisons qu'il y a de répondre par l'affirmative à l'élément «inapplicabilité» de la question principale et elles tiennent des motifs de jugement plutôt que du dispositif. Il ne me paraît donc pas nécessaire de répondre formellement à ces deux sous-questions: il suffit de souligner que les motifs donnés dans *Bell Canada* dictent dans les deux cas une réponse affirmative à ces sous-questions.

Quant à la sous-question 3), sa réponse découle logiquement de la réponse qu'appelle la question principale. Il n'est donc pas indispensable d'y répondre mais je me propose de le faire car il vaut mieux être explicite.

IV—Les faits et les procédures auxquelles ils ont donné lieu

Voici comment dans son mémoire l'entreprise appelante décrit en partie les faits:

[TRANSLATION] On September 25, 1981 two railway trains owned by appellant and carrying goods were involved in a head-on collision near Lac Bouchette, in the vicinity of Jonquière, province of Quebec. The accident occurred in the middle of woodland on a railway line owned by appellant.

Three of appellant's employees lost their lives in this accident and another was injured. Appellant's employees who were involved in the accident were members of the Brotherhood of Locomotive Engineers or the United Transportation Union, two unions governed by the *Canada Labour Code* (R.S.C. 1970, c. L-1).

In accordance with the *Railway Act* (R.S.C. 1970, c. R-2), an investigation was immediately begun by a special investigator of the Canadian Transport Commission, pursuant to the *National Transportation Act* (R.S.C. 1970, c. N-17).

On December 8, 1981 respondent Christiane Courtois, an inspector employed by the other respondent, the Commission de la santé et de la sécurité du travail, a public corporation created by the *Act respecting occupational health and safety* (S.Q. 1979, c. 63) served subpoenas on certain employees of appellant for the purpose of conducting an investigation into the accident in question.

These subpoenas were issued under ss. 62, 178 and 180 of the *Act respecting occupational health and safety*, as indicated by the summonses sent to Mr. Gilles Goulet, a managerial employee of CN, and to five unionized employees who were members of a union covered by the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1.

The summons served on Mr. Gilles Goulet included a *duces tecum*:

[TRANSLATION] You are further directed to bring the following documents with you:

- a copy of the report on the investigation conducted by Canadian National;
- the regulations in issue;
- the general plans of Canadian National facilities along the prescribed route for both trains, indicating signal lights, stations, sidings, means of communication and so on;
- registers or documents (log book) giving an account of the said journey resulting in the accident, for a period of thirty days preceding the accident, and for both trains concerned;
- any relevant document which may assist in the conduct of this investigation.

Le 25 septembre 1981, deux convois ferroviaires appartenant à l'appelante et transportant des marchandises ont été impliqués dans une collision frontale près du Lac Bouchette, dans la région de Jonquière, province de Québec. L'accident est survenu en pleine forêt sur une voie ferrée appartenant à l'appelante.

Lors de cet accident, trois employés de l'appelante ont perdu la vie et un autre a été blessé. Les employés de l'appelante impliqués dans cet accident, étaient membres de la Fraternité des Ingénieurs de Locomotives ou du Syndicat des Travailleurs Unis des Transports, deux syndicats régis par le *Code canadien du Travail*, (S.R.C. 1970, c. L-1).

Conformément à la *Loi sur les chemins de fer*, (S.R.C. 1970, c. R-2), une enquête a été immédiatement instituée par un enquêteur spécial de la Commission canadienne des transports, suivant la *Loi nationale sur les transports*, (S.R.C. 1970, c. N-17).

Le 8 décembre 1981, l'intimée Christiane Courtois, inspecteur (*sic*) à l'emploi de l'autre intimée, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, une corporation publique créée par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.Q. 1979, c. 63) signifiait des subpoenas à certains employés de l'appelante en vue d'effectuer une enquête sur l'accident en question.

Ces subpoenas avaient été émis en vertu des articles 62, 178 et 180 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, comme l'indiquent d'ailleurs les assignations adressées à M. Gilles Goulet, l'employé-cadre du CN et aux cinq employés syndiqués et membres d'un syndicat régi par le *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1.

L'assignation signifiée à M. Gilles Goulet comportait un *duces tecum*:

Il vous est de plus ordonné d'apporter avec vous les documents suivants:

- Copie du rapport d'enquête effectué par le Canadien National.
- La réglementation mise en cause.
- Les plans d'ensemble des installations du Canadien National le long du trajet prévu pour les deux trains indiquant signaux lumineux, gare, voie d'évitement, moyens de communication, etc.
- Registre ou document (cahier de bord) donnant le compte rendu du même trajet, ayant donné lieu à l'accident, pour une période de 30 jours précédent (*sic*) l'accident, et ceci pour les deux trains concernés.
- Tout document pertinent qui pourrait éclairer la tenue de cette enquête.

Some days earlier, on November 30, 1981, an application for an interlocutory injunction to prohibit the holding of an investigation by the Commission de la santé et de la sécurité du travail ("C.S.S.T.") and inspector Courtois into the Lac Bouchette accident had been dismissed by Boudreault J. of the Superior Court: *Cie des chemins de fer nationaux du Canada v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1981] C.S. 1095.

Appellant company's factum continued its account of the proceedings as follows:

[TRANSLATION] ... applicant caused a motion for a writ of evocation to be served and filed in the Superior Court for the judicial district of Montréal. On March 10, 1982 Jean-Marie Brassard J., a judge of the Superior Court, allowed applicant's motion and authorized a writ of evocation to be issued, directing respondents to stay all proceedings and to forward to the Registrar of the Superior Court for the district of Montréal within (15) fifteen days the record of the case and all documents relating thereto.

Respondents appealed from this judgment to the Court of Appeal of the province of Quebec. Following a hearing on October 14, 1982 the Court of Appeal, with Dubé J.A. dissenting, allowed respondents' appeal in part.

By its judgment the Court of Appeal reversed the judgment of the Superior Court, [1982] C.S. 99, but authorized a writ of evocation to be issued in respect of the *duces tecum* and prohibited the C.S.S.T. and inspector Courtois from directly or indirectly investigating the internal workings of the Canadian National Railway Company: [1983] C.A. 31.

The principal appeal is against this judgment of the Quebec Court of Appeal. By a cross-appeal, the C.S.S.T. and inspector Courtois challenged the part of the Court of Appeal's judgment which authorized a writ of evocation to be issued in respect of the *duces tecum*.

In view of the refusal of the interlocutory injunction mentioned above, inspector Courtois proceeded with her investigation and filed a report of some twenty pages, not including appendices.

This report analysed the possible causes of the railway collision and concluded as follows:

Quelques jours auparavant, soit le 30 novembre 1981, une requête en injonction interlocutoire visant à interdire la tenue d'une enquête par la Commission de la santé et de la sécurité du travail («C.S.S.T.») et l'inspectrice Courtois sur l'accident du Lac Bouchette avait été rejetée par le juge Boudreault de la Cour supérieure: *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1981] C.S. 1095.

Le mémoire de la compagnie appelante continue comme suit le récit des procédures:

... la requérante fit signifier une requête pour l'émission d'un bref d'évocation qui fut présentée devant la Cour supérieure du district judiciaire de Montréal. Le 10 mars 1982, l'honorable juge Jean-Marie Brassard, juge de la Cour supérieure, accueillit la requête de la requérante et autorisa la délivrance d'un bref d'évocation, enjoignant aux intimés de suspendre toutes procédures et de transmettre au greffe de la Cour supérieure du district de Montréal, dans un délai de quinze (15) jours, le dossier de l'affaire et toutes les pièces s'y rapportant.

Les intimées en ont appelé de ce jugement devant la Cour d'appel de la province de Québec. À la suite de l'audition tenue le 14 octobre 1982, la Cour d'appel, l'honorable juge Dubé étant dissident, accorda en partie l'appel des intimées.

Par son arrêt, la Cour d'appel infirme le jugement de la Cour supérieure, [1982] C.S. 99, mais elle autorise la délivrance d'un bref d'évocation pour les fins du *duces tecum* et elle interdit à la C.S.S.T. et à l'inspectrice Courtois de faire enquête directement ou indirectement sur la régie interne de la Compagnie des chemins de fer nationaux: [1983] C.A. 31.

C'est cet arrêt de la Cour d'appel du Québec que le pourvoi principal entreprend. Par un pourvoi incident, la C.S.S.T. et l'inspectrice Courtois entreprennent la partie de l'arrêt de la Cour d'appel qui autorise la délivrance d'un bref d'évocation à l'égard du *duces tecum*.

Vu le rejet de l'injonction interlocutoire dont il est question plus haut, l'inspectrice Courtois a poursuivi son enquête et produit un rapport d'une vingtaine de pages, sans compter les annexes.

Ce rapport analyse les causes possibles de la collision ferroviaire et conclut comme suit:

[TRANSLATION]

3.5 Cause of Accident:

Failure to carry out a train order according to its terms.

3.6 Factors Relating to Work Environment:

1—The present communication system makes it impossible to receive conversations on another train or even ensure clear communications with another train or station that could be a means of exercising control over the implementation of train orders.

2—When a crossing is scheduled by a train order, no technical assistance is provided to remind the crew of the location of the crossing, such as a communication or signal light at that location. There is nothing to tell them that another train is nearby, unless they happen to overhear a radio conversation.

3—Night schedule: it is generally admitted that crews may be less alert on a night shift. A train crew must also adapt to the monotony of the journey (a large part of which is in the middle of woodland), the regular noise of the wheels on the rails, the swaying motion of the train and the limited number of physical activities as such connected with movement of the train: observation, forms to be completed, controlling power . . . three members of the 428 crew were regular members and were on their third night shift for the week; the fourth member was a replacement and on his first night shift for the week. The three regular members had at least twenty-five years of service, including several years on night shifts. The fourth member had already made some thirty journeys between Jonquière and Garneau. Accordingly, the night work, the repetitive nature of the journey, its monotony, their confidence in each other, all meant that over a period of time each member of the crew became less alert.

4.0 Recommendations:

1—I recommend that from now on Canadian National advise the regional chief inspector of any accident as required by s. 62 of the Act respecting occupational health and safety.

2—I recommend, pursuant to s. 51.5 of the AOHS, that Canadian National submit to the CSST a schedule in which the company describes the stages for implementing an effective communication system that will ensure communication at

3.5 Cause retenue:

L'oubli d'exécuter un ordre de marche tel qu'il avait été rédigé.

^a 3.6 Facteurs reliés au milieu de travail:

1—Le système de communication actuel ne permet pas de percevoir les conversations sur un autre train ou même de communiquer de façon sûre avec un autre train ou une gare d'où pourrait être exercé un contrôle de l'application des ordres de marche.

2—Lorsqu'une rencontre est prévue par un ordre de marche, aucune aide technique ne rappellera (*sic*) à l'équipe l'endroit de la rencontre, par exemple une communication ou un signal lumineux à l'endroit de la rencontre. Rien ne leur permettra de savoir qu'un autre train se trouve à proximité à moins de capter par hasard une conversation radio.

3—Horaire de nuit: il est généralement admis que la vigilance peut être moindre au cours d'une veille nocturne. Une équipe de train doit également s'adapter à la monotonie du trajet (une bonne partie du trajet se fait en pleine forêt), au bruit régulier des roues sur les rails, à l'oscillement du train et au peu d'activités physiques comme tels (*sic*) reliés au déplacement du train: observation, formulaires à remplir, contrôle du pouvoir . . . 3 des membres de l'équipe du 428 étaient des membres réguliers et étaient à leur 3^e nuit de travail de la semaine, le 4^e membre remplaçait et en était à sa 1^{ère} nuit de travail de la semaine. Les 3 membres réguliers totalisaient chacun au moins 25 ans de service dont plusieurs années de travail de nuit. Le 4^e membre avait déjà à son actif une trentaine de parcours Jonquière-Garneau. Donc, le travail de nuit, l'habitude du trajet, sa monotonie, la confiance des uns envers les autres, tout ça fait que la vigilance de chacun des membres s'amointrit avec le temps.

4.0 Recommandations:

1—Je recommande que le Canadien National, dorénavant, avise l'inspecteur chef régional de tout accident tel que requis par l'article 62 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail.

2—Je recommande, conformément à l'article 51.5 de la LSST, que le Canadien National soumette (*sic*) à la CSST un échéancier dans lequel la compagnie décrira quelles seront les étapes de mise en place d'un système de communication

all times and all points on the line, between two trains or between a train and a control point (dispatcher in Montréal or operator in a station on the line). With the help of this communication system, the company will set up a control procedure to ensure that train orders are implemented. This procedure should provide for frequent communications with train crews. It should be submitted to the CSST at the same time as the aforementioned schedule.

3—I recommend that in the meantime, in accordance with s. 51.5 of the AOHS, a temporary measure be used to remind train crews of the anticipated location of a crossing. This measure might, for example, be reconfirming at the last station (where an operator is on duty) before a crossing, the scheduled location of that crossing or choosing as crossing points only places where an operator is on duty twenty-four hours a day, and where a visual signal can be used to halt the train.

This report is dated March 5, 1982 and precedes the Superior Court judgment by five days. It was however filed with the Registry of the Superior Court after the Superior Court judgment, but several months before the Court of Appeal hearing. The Superior Court judge therefore was unable to take it into consideration. The report was also not drawn to the attention of the Court of Appeal. The report in question only surfaced in this Court at the hearing of the application for leave to file a cross-appeal made by the C.S.S.T. and inspector Courtois. The parties then agreed on incorporating the report into the appeal case.

V—Superior Court and Court of Appeal Judgments

At page 103 of his reasons the trial judge referred to ss. 92(10)a. and c. and 91(29) of the *Constitution Act, 1867*, and reviewed part of the case law on interprovincial railways, concluding at pp. 103-4:

[TRANSLATION] From these cases it has to be concluded that everything concerning the operation and

efficace qui permettra une communication en tout temps et en tout point du parcours, entre deux trains ou entre un train et un point de contrôle (régulateur à Montréal ou opérateur dans une gare du parcours). À l'aide de ce système de communication, la compagnie pourra établir une procédure de contrôle visant à s'assurer de l'application des ordres de marche. Cette procédure pourra prévoir des communications fréquentes avec les équipes de train. Elle devrait être soumise à la CSST en même temps que l'échéancier précité.

3—Je recommande, qu'entretemps et conformément à l'article 51.5 de la LSST, qu'une mesure temporaire soit utilisée en vue de rappeler aux équipes de train le lieu prévu d'une rencontre. Cette mesure pourra être par exemple: reconfirmer à la dernière gare (où un opérateur est en fonction) précédent (*sic*) une rencontre, le lieu prévu de cette rencontre ou ne choisir comme lieu de rencontre que des points du parcours où un opérateur est en fonction 24 heures par jour, et où un signal visuel peut être utilisé pour arrêter le train.

Ce rapport porte la date du 5 mars 1982, et il précède de cinq jours le jugement de la Cour supérieure. Il a cependant été déposé au greffe de la Cour supérieure après le jugement de la Cour supérieure, mais plusieurs mois avant l'audition en Cour d'appel. Le juge de la Cour supérieure n'a donc pas pu en prendre connaissance. Ce rapport n'a pas non plus été porté à la connaissance de la Cour d'appel. Le rapport en question n'a fait surface qu'en cette Cour lors de l'audition de la requête en autorisation de pourvoi incident présentée par la C.S.S.T. et l'inspectrice Courtois. Les parties se sont ensuite entendues pour intégrer le rapport au dossier imprimé sur appel.

V—Le jugement de la Cour supérieure et l'arrêt de la Cour d'appel

À la page 103 de ses motifs, le premier juge réfère aux al. 10a. et 10c. de l'art. 92 ainsi qu'au par. 29 de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et il révisé une partie de la jurisprudence relative aux chemins de fer interprovinciaux pour conclure, aux pp. 103 et 104:

On doit conclure de ces arrêts que tout ce qui a trait à l'exploitation d'un chemin de fer interprovincial, à la

safety of an interprovincial railway is a field outside the jurisdiction of a provincial civil servant.

At page 104, he noted the investigation into the railway collision by the Canadian Transport Commission pursuant to the *Railway Act*, and he observed that following the investigation that Commission may [TRANSLATION] "make orders and issue regulations affecting the operating methods and internal rules of applicant". On the same page, he wrote:

[TRANSLATION] It must therefore be concluded that the jurisdiction to investigate the railway accident at Lac Bouchette belongs to the Canadian Transport Commission and . . . there should only be a single authority and a single tribunal in safety matters.

The trial judge then considered cases in which federal undertakings have continued to be covered by provincial statutes of general application, subject to the exclusive authority of Parliament when that power is an integral part of its primary jurisdiction over such undertakings. At page 105, he posed the following questions:

[TRANSLATION] The question therefore is whether application of the provincial statute under which the Lac Bouchette accident was investigated will have necessary and conclusive effects on the operations of applicant.

From another perspective, it may also be asked: who is constitutionally empowered to conduct such an investigation in Canada?

To answer these questions, the trial judge cited, at p. 105, passages from *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218 ("*Keable 1979*"), according to which a provincial commission of inquiry investigating certain specific crimes allegedly committed by the police cannot be empowered by a province to investigate a federal institution such as the R.C.M.P., its services, rules, policies and procedure, so as to make recommendations on changes to be made to those rules and methods.

At pages 105-6 of his reasons, the trial judge drew the following lessons from *Keable 1979*:

sécurité, est un domaine retranché de la juridiction d'un fonctionnaire provincial.

À la page 104, il prend note de l'enquête instituée sur la collision ferroviaire par la Commission des transports du Canada en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* et il observe qu'à la suite de l'enquête, cette Commission peut «rendre des ordonnances et faire des règlements affectant les méthodes d'exploitation et les règles de fonctionnement interne de la requérante.» À la même page, il écrit:

Il y a donc lieu de conclure que la compétence pour faire enquête sur l'accident ferroviaire du Lac Bouchette appartient à la Commission des transports du Canada et, [...] en matière de sécurité il ne devrait y avoir qu'une seule autorité et un seul Tribunal.

Le premier juge considère ensuite des arrêts selon lesquels les entreprises fédérales restent assujetties aux lois provinciales d'application générale sous réserve de la compétence exclusive du Parlement quand ce pouvoir est partie intégrante de sa compétence principale relative à de telles entreprises. À la page 105, il pose les questions suivantes:

Il faut donc se demander si l'application de la loi provinciale qui permet d'enquêter sur l'accident du Lac Bouchette va produire des effets essentiels et déterminants sur le fonctionnement de la requérante.

Sous un autre angle, on peut aussi se demander: qui est compétent constitutionnellement pour tenir une telle enquête au Canada?

Pour répondre à ces questions, à la p. 105, le premier juge cite des passages de l'arrêt *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 ("*Keable 1979*"), aux termes desquels une commission d'enquête provinciale chargée de faire enquête sur certains crimes spécifiques prétendument commis par des policiers ne peut cependant être habilitée par une province à enquêter sur une institution fédérale telle la Gendarmerie royale du Canada, ses services, ses règles, ses politiques et sa procédure, de manière à formuler des recommandations sur les changements à apporter à ces règles et méthodes.

Aux pages 105 et 106 de ses motifs, le premier juge tire de *Keable 1979* les leçons suivantes: